

Deutsch-Amerikanische Beziehungen

„Deutschland wird nicht besetzt zum Zwecke seiner Befreiung, sondern als ein besiegter Feindstaat ... Das Hauptziel der Alliierten ist es, Deutschland daran zu hindern, je wieder eine Bedrohung des Weltfriedens zu werden.“

(Direktive JCS 1067 an den Oberbefehlshaber der USA, General Eisenhower, hinsichtlich der Militärregierung für Deutschland, April 1945)

„Ich bin ein Berliner.“

(John F. Kennedy, Juni 1963)

„Endlich ist der Tag gekommen. Deutschland ist vereinigt. ... Die Vereinigten Staaten sind stolz darauf, gemeinsam mit Ihnen das Fundament der Freiheit gelegt zu haben, stolz, beim Streben nach einem ungeteilten, freien Deutschland ein verlässlicher Partner gewesen zu sein ... [und] stolz, sich heute und in Zukunft zu den Freunden und Verbündeten eines freien Deutschlands zählen zu dürfen.“

(George Bush, Oktober 1990)

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	2
2. Lehren der Zwischenkriegszeit: Eine neue Grundkonzeption amerikanischer Außenpolitik	2
3. Von der „Einen Welt“ zur Bipolarität: Der Weg zur deutschen Teilung	4
4. Ein Staat wird schrittweise souverän	8
5. Von der Konfrontation zur Koexistenz: Die deutsch-amerikanischen Beziehungen in neuen Rahmenbedingungen	13
6. Wandel durch Annäherung: Washingtons Détente und Bonns neue Ostpolitik	17
7. USA und DDR: die Diplomatie der Nicht-Beziehungen	22
8. Wirtschafts- und Währungspolitik: Von der Dollarlücke zur Interdependenz	26
9. Bewährung in schwierigen Zeiten: Die Sicherheitspolitik der 80er Jahre	32
10. Partnerschaft unter neuen Vorzeichen: Die USA und die deutsche Einheit	39
11. Perspektiven der deutsch-amerikanischen Beziehungen	41
12. Literaturempfehlungen	43
13. Abkürzungsverzeichnis	44

1. Einleitung

Stets waren die Besuche amerikanischer Präsidenten an der Berliner Mauer Symbol für die engen deutsch-amerikanischen Beziehungen der Nachkriegszeit, ja wurden schließlich fast zu einer Selbstverständlichkeit. Von Kennedy bis Clinton nutzten die meisten amerikanischen Präsidenten die Möglichkeit, hier ihre Verbundenheit mit dem NATO-Partner Bundesrepublik und mit der Forderung nach einer deutschen Wiedervereinigung zu dokumentieren. Und tatsächlich wäre jeder Versuch, die Vereinigung Deutschlands zu verwirklichen, ohne die Hilfe der Vereinigten Staaten undenkbar geblieben. Unterstützt von der amerikanischen Öffentlichkeit waren es an erster Stelle die USA, die bereit waren, die über vierzig Jahre vertretene Forderung nach einer deutschen Vereinigung wieder auf die Tagesordnung der internationalen Politik zu setzen und die Einheit Deutschlands Realität werden zu lassen. Die Garantiemacht der Nachkriegsordnung öffnete die Tür für eine neue europäische Ordnung.

Es erwies sich damit ein weiteres Mal, was für die gesamte vierzigjährige Geschichte der Bundesrepublik zutrifft: die herausragende Bedeutung der USA für die Bonner Politik seit der Gründung des westdeutschen Staates 1949. Nur mit Hilfe der Vereinigten Staaten war der Wiederaufstieg nach 1945 möglich gewesen. Aus dem völlig zerstörten Deutschland entstand der Wirtschaftspartner Bundesrepublik. Nach dem alliierten Sieg über das Dritte Reich entwickelte sich unter dem Schutz der amerikanischen Sicherheitsgarantie die zweite deutsche Demokratie. An der Seite der USA wurde die Bundesrepublik zum NATO-Partner und Protagonisten der europäischen Integration.

Für die Vereinigten Staaten ist umgekehrt Deutschland ein wichtiger Faktor ihrer Europapolitik. Als mit der Berliner Mauer am 9. November 1989 das Symbol der Teilung Deutschlands und Europas fiel, beendete die sich abzeichnende deutsche Vereinigung die europäische Nachkriegsordnung. Über vierzig Jahre hatte die amerikanische Sicherheitsgarantie für Westeuropa der Koexistenz des Kalten Krieges Stabilität verliehen. Die Teilung Deutschlands war zur Voraussetzung und zum Preis dieser Ordnung geworden. Nun stand die Konzeption der amerikanischen Außenpolitik vor seiner Revision: das Verhältnis zwischen den USA und der Sowjetunion, das in seiner globalen Orientierung die Rahmenbedingungen für die regionale Ordnung Europas vorgibt, und die Konzeption der amerikanischen Europapolitik, deren zentrales Element die Deutschlandpolitik ist.

Angebot für „Partnerschaft in der Führung“

Es erstaunt daher kaum, daß vierzig Jahre nach der Gründung der Bundesrepublik der amerikanische Präsident George Bush im Mai 1989 gerade der Bonner Regierung das Angebot über eine „Partnerschaft in der Führung“ Europas machte. Aber ist dies wirklich eine Selbstverständlichkeit? Ein Rückblick kann die Motive und Interessen aufzeigen, die hinter Kontinuitäten und Wandel, hinter den Konflikten und ihren Lösungen in den Beziehungen zwischen Bonn und Washington standen. In seiner Gesamtheit belegt dieser Rückblick vor allem die spezielle Qualität der Partnerschaft, die sich über die Jahrzehnte entwickelte. Legt man dieses enge Vertrauensverhältnis zwischen beiden Staaten zugrunde, so zeigen sich auch Perspektiven der deutsch-amerikanischen Beziehungen.

2. Lehren der Zwischenkriegszeit: Eine neue Grundkonzeption amerikanischer Außenpolitik

Eine neue Grundkonzeption amerikanischer Außenpolitik

Spätestens seit Beginn des 20. Jahrhunderts waren die Vereinigten Staaten aufgrund ihres enormen Wirtschaftspotentials und ihrer global orientierten Außenpolitik zu einem

ausschlaggebenden Faktor der europäischen Politik geworden. Erst die beiden Weltkriege, in die die USA innerhalb von nur drei Jahrzehnten kriegsentscheidend eingriffen, brachten diese Tatsache in das öffentliche Bewußtsein. In beiden Weltkriegen war Deutschland Hauptgegner auf dem europäischen Kriegsschauplatz. Und nach beiden Weltkriegen bekam Deutschland eine überragende Bedeutung für die amerikanische Nachkriegspolitik. Ohne eine Berücksichtigung Deutschlands im Zentrum Europas, so die Überzeugung in Washington, war die Stabilität in Europa nicht zu gewährleisten.

Weltmacht wider Willen

Es ist daher gerade die amerikanische Deutschlandpolitik, an der sich der Aufstieg der USA zu einer Weltmacht manifestiert: Noch 1919 hatte sich Washington unter der Fahne des Isolationismus aus der europäischen Bündnispolitik zurückgezogen, ohne die Weimarer Republik in das Europa der Versailler Verträge einzugliedern. Dagegen entstand 1949 die Bonner Republik unter einer langfristigen amerikanischen Patenschaft, deren Ziel die europäische Integration unter Einschluß Deutschlands sein sollte. Wider Willen übernahmen die USA die politische Verantwortung für die Stabilität Europas.

Atlantik-Charta

Vor dem Eintritt der USA in den Zweiten Weltkrieg hatte Präsident Franklin D. Roosevelt die Prinzipien einer neuen amerikanischen Außenpolitik mit der Atlantik-Charta vom August 1941 formuliert. In seinem Konzept der „One World“, der „Einen Welt“, verknüpfte er zwei Ziele: Zunächst übernahm er das traditionelle Bestreben amerikanischer Außenpolitik, ein liberales Weltwirtschafts- und Handelssystem zu schaffen -- ein Ziel, für das die USA unter dem Schlagwort einer „Politik der Offenen Tür“ bereits seit dem 19. Jahrhundert eingetreten waren. Erst die Abschaffung kolonialer Präferenzsysteme mit ihren nationalen Einflußsphären konnte nach Ansicht der USA die Voraussetzung für eine friedliche internationale Ordnung bilden. Das zweite Ziel Roosevelts aber wurde die entscheidende Neuerung: die langfristige Einbindung der USA in die Strukturen internationaler und europäischer Politik. Die neue Nachkriegsordnung mußte unter amerikanischer Beteiligung entstehen.

Vom Isolationismus zu den Vereinten Nationen

Zugrunde lagen diesem Wandel die amerikanischen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit. Nach dem Ersten Weltkrieg hatte der amerikanische Senat die Ratifizierung des Versailler Vertrages verweigert. Aber ohne die Unterstützung der USA für den Völkerbund, dessen Gründung der amerikanische Präsident Wilson maßgeblich angeregt hatte, war die politische Idee dieser Institution, die diplomatische Konfliktregelung in einem Forum gleichberechtigter Staaten, nicht durchzusetzen. Auch der amerikanische Versuch, die Weimarer Republik politisch und wirtschaftlich in Europa wieder einzugliedern und sie über außenpolitische Erfolge zu stabilisieren, war damit zum Scheitern verurteilt. Der Preis war hoch. Unweigerlich wurden die Vereinigten Staaten trotz oder gerade wegen ihres Rückzugs aus der europäischen Politik in den Isolationismus ab Dezember 1941 Kriegspartei im Zweiten Weltkrieg.

Washington-Pakt

Ähnlich wie Wilson mit dem Völkerbund wollte Roosevelt erneut den Versuch wagen, den Frieden der Nachkriegsordnung durch eine internationale Organisation zu garantieren -- allerdings mit dem entscheidenden Unterschied einer verbürgten amerikanischen Beteiligung. Bereits am 1. Januar 1942 stimmten die Alliierten im Washington-Pakt den Grundlagen der „Vereinten Nationen“ zu. An der Seite der USA sollte neben Großbritannien und Frankreich vor allem Moskau in das neue Konzept internationaler Politik eingebunden werden. Eine

Mitwirkung Rußlands im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erschien für eine spätere europäische Stabilität unerlässlich.

3. Von der „Einen Welt“ zur Bipolarität: Der Weg zur deutschen Teilung

Konzepte amerikanischer Deutschlandpolitik nach 1945

Dieser Neuansatz mußte unmittelbare Auswirkungen auf die Deutschlandpolitik Washingtons haben. Auf den Konferenzen von Jalta und Potsdam hatte Roosevelt die Vorgaben für die amerikanische Nachkriegspolitik in Deutschland aufgestellt. Fünf „D“ standen demnach für eine sofortige Demilitarisierung und Denazifizierung Deutschlands, die demokratische Umerziehung der Bevölkerung, die Dezentralisierung des Staates und die Dekartellisierung der Industrie. Parallel zeigten sich die USA noch im Juli 1945 auf der Konferenz von Potsdam in bezug auf die gemeinsame Verwaltung Deutschlands und die deutschen Reparationsleistungen Moskau gegenüber kompromißbereit. Die UdSSR sollte für einen Kriegsbeitrag auf dem asiatisch-pazifischen Kriegsschauplatz und die spätere Zusammenarbeit im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gewonnen werden. Noch ließen sich keine Gegensätze zwischen amerikanischer Deutschlandpolitik und einer Kooperation mit Moskau erkennen. Die Zuständigkeit für Gesamtdeutschland übertrug man einem Alliierten Kontrollrat. Gemeinsames Ziel der drei Siegermächte, so formulierten sie in Potsdam, sollte es sein, „dem deutschen Volk die Möglichkeit [zu] geben, sein Leben auf einer demokratischen und friedlichen Grundlage von neuem wieder aufzubauen.“ Deutschland wurde zum Testfall für die spätere globale Zusammenarbeit.

Widersprüchliche Pläne:

Morgenthau-Plan

Am 8. Mai 1945, dem Tag der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands, existierte dennoch kein ausgefeiltes Konzept für eine amerikanische Deutschlandpolitik. In Washington hatte man widersprüchliche Pläne ausgearbeitet. Der Morgenthau-Plan sah vor, Deutschland zu zerstückeln und in einen Agrarstaat umzuwandeln. Der berühmten Richtlinie JCS 1067 zufolge hatte der amerikanische Oberbefehlshaber, Dwight D. Eisenhower, Deutschland als besiegten Feindstaat, nicht als befreites Land zu behandeln. Jede „Fraternisierung“ mit der deutschen Bevölkerung sei streng zu unterbinden, jeder Schritt, der die deutsche Wirtschaft erhalten oder stärken konnte, zu unterlassen.

Reintegration Deutschlands

Ohne den reintegrierten Wirtschaftspartner Deutschland, so dagegen die Argumentation im Außen- und Verteidigungsministerium, war die Stabilität der europäischen Demokratien, die von wirtschaftlichen Erfolgen abhing, nicht zu bewerkstelligen. Diesen Vorstellungen zufolge sollte die wirtschaftliche und politische Reintegration Deutschlands in Europa zur Grundlage für den Erfolg einer zweiten deutschen Demokratie und für die politische Stabilität Europas werden.

Angesichts der Realitäten des Frühsommers 1945 blieb kaum eine Wahl. Statt eines Partisanenkrieges erwartete die Amerikaner eine vom Krieg zermürbte Bevölkerung in einem zerstörten Land. Die Infrastruktur, vor allem Transportwege und Energieversorgung, waren zerstört. Mehrere Flüchtlingswellen bewegten sich durch Deutschland; aufgrund der Potsdamer Beschlüsse folgten ihnen neun Millionen Vertriebene. Die amerikanische Militärregierung sah sich einer enormen, fast nicht zu bewältigenden Aufgabe gegenüber. Die Direktiven

Washingtons erwiesen sich als undurchführbar. Die ursprünglich unter den Alliierten vereinbarten Reparationsleistungen und Demontagepläne gerieten zur Makulatur.

Erste wirtschaftliche Erleichterungen

Auch der amerikanische Militärgouverneur Lucius D. Clay und das amerikanische Verteidigungsministerium erwiesen sich daher schnell als Fürsprecher zumindest für einen wirtschaftlichen Wiederaufbau in Deutschland. Ohne baldigen Neubeginn sah man sich vor die Aufgabe gestellt, einen permanenten amerikanischen Verwaltungsapparat aufzubauen. Der aber würde den geplanten schnellen Abzug der amerikanischen Truppen aus Europa vereiteln. Diese Überlegungen gaben den Ausschlag: Zwar war man in Washington bereit, eine Rolle in der internationalen Politik und vor allem im Rahmen der Vereinten Nationen zu übernehmen; an eine dauerhafte Stationierung amerikanischer Truppen in Europa war aber keineswegs gedacht. Erste Zeichen eines Wandels fanden sich bald. Im Mai 1946 verkündeten die Vereinigten Staaten einen Demontagestop in ihrer Zone. Nur vier Monate später versprach Außenminister Byrnes in Stuttgart weitere wirtschaftliche Erleichterungen.

Konflikte wegen deutscher Reparationsleistungen

Im Gegensatz zu den Amerikanern zeigte sich die Sowjetunion jedoch nicht bereit, die Minimalversorgung Gesamtdeutschlands über die eigenen Reparationsansprüche zu stellen. Die Großindustrie in der eigenen Besatzungszone wurde für die eigene Industrialisierung ohne Rücksicht demontiert. Gleichzeitig schuf man mit Hilfe der aus dem Moskauer Exil zurückgekehrten deutschen Kommunisten die Grundlagen der späteren sozialistischen Machtstrukturen. Wachsende Spannungen im Alliierten Kontrollrat, der gemeinsamen Verwaltung Deutschlands, waren die Folge. Lebensmittellieferungen aus der sowjetischen Besatzungszone blieben aus. Demontagen wurden von Moskau als Kriegsbeute deklariert und nicht als Reparationsleistung angerechnet. Moskau beanspruchte, die sowjetischen Forderungen zusätzlich aus der laufenden Produktion der drei anderen Besatzungszonen zu decken. Immer weniger funktionierte Deutschland als politische Einheit. Trotz der vordergründigen Harmonie, die noch die Potsdamer Konferenz prägte, standen die Vorzeichen für den Testlauf der globalen Kooperation in Deutschland nur wenige Monate nach Kriegsende schon um vieles schlechter, nahmen diese Auseinandersetzungen in Deutschland den sich anbahnenden Konflikt zwischen Ost und West vorweg.

Die Gründung der Bizone

In vielen ergebnislosen Außenministerkonferenzen erwies sich die deutschlandpolitische Haltung Stalins als Haupthindernis für das entscheidende Ziel amerikanischer Außenpolitik: die Stabilisierung Europas, die eben nur mit einem wirtschaftlichen Neubeginn in Deutschland zu erzielen war. Als Stalin auch auf der zweiten Pariser Außenministerkonferenz das amerikanische Angebot einer wirtschaftlichen Fusion der vier deutschen Besatzungszonen endgültig ablehnte, gab sich Washington mit der kleineren Lösung zufrieden. Eigenständig begann die USA mit der marktwirtschaftlichen und demokratischen Neustrukturierung Westdeutschlands. Mit Großbritannien wurde zum 1. Januar 1947 die Bizone gegründet und in ihren politischen Institutionen das Modell der späteren Bundesrepublik entworfen. Erstmals wurden politische und wirtschaftliche Tatsachen geschaffen, die eine Eigenentwicklung der Westzonen präjudizierten.

Das Konzept der Eindämmung: Die amerikanische Containment-Politik

Was sich in Deutschland abzeichnete, prägte das Bild auch in Europa. In Polen hatte sich mit Moskauer Hilfe eine kommunistische Regierung durchgesetzt. Ähnlich verlief die Entwicklung in Rumänien und Bulgarien. Schon im März 1946 hatte Churchill in seiner berühmt gewordenen

Fulton-Rede das Wort vom „Eisernen Vorhang“ geprägt. Zur gleichen Zeit gewannen auch in der amerikanischen Administration die Stimmen an Einfluß, die nicht länger auf das Konzept der „Einen Welt“ und die globale Kooperation mit der Sowjetunion setzten. Im Sommer 1946 formulierte George F. Kennan, stationiert an der amerikanischen Botschaft in Moskau, in seinem „langen Telegramm“ die Grundsätze einer neuen Politik, die eine politische Eindämmung der Sowjetunion verfolgte. Sollte eine gemeinsame Deutschlandpolitik ursprünglich die globale russisch-amerikanische Zusammenarbeit vorwegnehmen, würde sich von nun an der aufkommende Ost-West-Konflikt in der Teilung Deutschlands widerspiegeln.

Die Truman-Doktrin

Zum Brennpunkt der neuen amerikanischen Außenpolitik war die Konfrontation mit der Sowjetunion geworden. Mit Blick auf den griechischen Bürgerkrieg und seinen von Moskau finanzierten, kommunistischen Verbänden formulierten die USA in der Truman-Doktrin vom 17. März 1947 ihre neue Leitlinie, „freien Völkern bei der Erhaltung ihrer freien Institutionen und ihrer nationalen Identität gegen Bewegungen zu helfen, die ihnen ein totalitäres Regime aufzwingen wollen.“ Interessengegensätze zwischen der Sowjetunion und den USA wandelten sich zum ideologischen Konflikt. Stalins Herausforderung lag in Europa. Hier galt es, die freien Staaten am Rand des neuen sowjetischen Machtblocks zu stabilisieren. Der amerikanische Sicherheitsbegriff wurde „ubiquitär“. Auch ohne direkte sowjetische Bedrohung der Vereinigten Staaten waren strategische amerikanische Interessen berührt.

Der Marshall-Plan

Drei Monate nach der Truman-Doktrin zeigte der Kurswechsel der USA weitreichende Konsequenzen für die Europäer. In Harvard verkündete der amerikanische Außenminister Marshall ein Hilfsprogramm für den wirtschaftlichen Wiederaufbau in Europa (ERP), an dem sich alle europäischen Staaten beteiligen konnten. Einerseits wurde dieser sogenannte Marshall-Plan zum wirtschaftlichen Flankenschutz der antikommunistischen Truman-Doktrin. Andererseits verfolgte Washington über die Finanzmittel für das Wiederaufbauprogramm die wirtschaftliche Integration Europas. Für die tatsächliche Vergabe der ERP-Mittel setzte Washington daher ein Junktim. Erst nach der Gründung einer europäischen Koordinierungsstelle für den wirtschaftlichen Wiederaufbau, der späteren OECD, stellte der amerikanische Kongreß in Washington bis 1952 insgesamt 17 Mrd. \$ an Krediten und Zuschüssen zur Verfügung. Zugleich drängten die USA die Europäer zu Verhandlungen über eine Herabsetzung der europäischen Handelsschranken und Zölle zu ersten Maßnahmen, um die Konvertibilität der europäischen Währungen vorzubereiten. Es wurden die ersten Schritte in Richtung der späteren europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Schritte zu einem völlig neuen Modell europäischer Politik.

Wie in Washington wohl erwartet, lehnten die Sowjetunion und, unter dem Druck Moskaus, die Länder Mittel- und Osteuropas das Angebot ab, sich am ERP zu beteiligen. Stattdessen wurde im September 1947 die Kominform ins Leben gerufen; im Februar 1948 folgte die kommunistische Machtergreifung in der Tschechoslowakei. Europa war geteilt. Eine endgültige Teilung stand nunmehr in Deutschland an.

Die Währungsreform

Der Marshall-Plan wurde dafür zum unvermeidbaren Startsignal. Die Westzonen, repräsentiert durch ihre drei Militärgouverneure, wurden auf Druck der USA in das nun rein westeuropäische Wiederaufbauprogramm einbezogen; sollte Deutschland wieder in der Lage sein, ohne fremde Hilfe zu leben, mußten neue Exportmöglichkeiten geschaffen werden. Unausweichlicher zweiter Schritt für einen wirtschaftlichen Wiederaufschwung war eine Währungsreform. Da eine

gesamtdeutsche Währungsreform zu diesem Zeitpunkt bereits undenkbar geworden war, mußte auch sie die endgültige Teilung Deutschlands vorwegnehmen. Mit der Einführung der D-Mark am 20. Juni 1948 gewann der wirtschaftliche Erholungsprozeß in den Westzonen an Schubkraft. Die Rohstoffimporte und Produktionszahlen der deutschen Industrie stiegen. Dank der schnellen Abfolge von Marshall-Plan, Währungsreform und der Einführung der Marktwirtschaft waren die entscheidenden Weichen für das Wirtschaftswunder der späteren Bundesrepublik gestellt und im gleichen Moment für die Teilung Deutschlands.

Berlin-Blockade

Moskau reagierte prompt. Bereits am 20. März hatte Marschall Sokolowskij aus Protest gegen die Integration der westlichen Besatzungszonen in das Wiederaufbauprogramm den Alliierten Kontrollrat gesprengt. Die Viermächte-Verwaltung Deutschlands war formell beendet. Kurz vor der Währungsreform zog sich die Sowjetunion auch aus der Berliner Kommandantur zurück. Clay schrieb: „Als wir an jenem Tag den Konferenzsaal verließen, wußten wir, daß die Viermächte-Regierung zusammengebrochen war, und daß die Spaltung Deutschlands ... nun Wirklichkeit geworden war.“ Schon zum 1. April hatte durch Verkehrsbehinderungen der sowjetischen Inspektoren eine „kleine“ Blockade Berlins begonnen. Nachdem die Sowjetunion in ihrer Besatzungszone am 23. Juni eine Währungsreform eingeleitet hatte, begann am Tag darauf die totale Blockade aller Zugangswege zwischen den westlichen Besatzungszonen und Berlin.

Berliner Luftbrücke 1948/49

Die amerikanische Administration und General Clay reagierten nun ihrerseits mit unmißverständlicher Entschlossenheit: Die USA würden die alliierten Ansprüche auf den freien Zugang zu Berlin verteidigen, und zwar über die letzte verbliebene Möglichkeit, den Luftweg. Mit der Zusage, „die amerikanische Luftwaffe fliegt alles“, begann das gigantische Versorgungsunternehmen der Berliner Luftbrücke. Innerhalb weniger Monate steigerte sich die tägliche Transportmenge der „Rosinenbomber“ auf 7000 Tonnen. Für die nicht abreißende Kette amerikanischer Flugzeuge, die in Spitzenzeiten alle 80 Sekunden landeten, wurde mit Tegel eigens ein dritter Berliner Flughafen angelegt. Von Kohle über Lebensmittel und Medikamente bis hin zu Rohstoffen für die Verarbeitende Industrie gelangte so über drei Monate alles auf dem Luftweg in die deutsche Hauptstadt, was die Versorgung sicherstellen konnte. Und die Berliner dankten den Alliierten mit einer kompromißlosen Haltung gegenüber den sowjetischen Einschüchterungs- und Lockversuchen.

Frankfurter Dokumente

Im Bewußtsein der amerikanischen Öffentlichkeit verdrängte dieser täglich demonstrierte Freiheitswille der Berliner das Bild des nationalsozialistischen Berlins. Erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg verband Amerikaner und Deutsche eine Koalition gemeinsamer Werte. Die politische Konstituierung eines deutschen Weststaates war unter diesen Bedingungen nur konsequent. Am 1. Juli 1948 übergaben die drei westlichen Militärgouverneure, wiederum auf Betreiben der USA, die sogenannten „Frankfurter Dokumente“, die den deutschen Ministerpräsidenten den Weg zur Gründung eines föderalen, demokratischen westdeutschen Staates eröffneten. Um die Einheit Deutschlands nicht gänzlich zu gefährden, einigte man sich darauf, als Grundlage dieses neuen Staates lediglich ein Grundgesetz und keine Verfassung zu erarbeiten. Sie sollte zudem mit Entscheid der Landtage, nicht aber durch Volksabstimmung in Kraft treten. Dennoch war die Gründung eines Teilstaates unbestreitbare Tatsache.

Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland

Am gleichen Tag, an dem die westlichen Militärgouverneure diese letztlich so dauerhafte Übergangsverfassung genehmigten, endete die Blockade Berlins und damit der sowjetische Versuch, das Unternehmen Bundesrepublik aufzuhalten. Auch Moskau akzeptierte die Teilung Deutschlands. Mit dem Auszug aus dem Alliierten Kontrollrat hatte man den direkten Einfluß auf Gesamtdeutschland aufgegeben. Nun konzentrierte man sich darauf, in der eigenen Besatzungszone unabänderliche Tatsachen zu schaffen. Obwohl der Sonderstatus des freien Berlin eine langfristige Konsolidierung der SBZ untergraben mußte, wurde sie am 7. Oktober 1949 als Deutsche Demokratische Republik zum eigenständigen Staatswesen proklamiert. Eine akute Krise des Problems Deutschland war zunächst gebannt.

Am 8. Mai 1949 verabschiedete der Parlamentarische Rat unter seinem Präsidenten Konrad Adenauer in dritter Lesung das Grundgesetz, die Geburtsurkunde der Bundesrepublik Deutschland. Die Wahlen zum ersten Deutschen Bundestag waren für den August angesetzt. Nur auf Drängen der USA war dieser Schritt in die Selbständigkeit möglich geworden.

4. Ein Staat wird schrittweise souverän

Unübersehbar trat in diesem Sommer 1949 auch die Widersprüchlichkeit der soeben gegründeten Bundesrepublik zutage. Sie entstand als westdeutscher Teilstaat, ohne Gewißheit über die eigenen Kompetenzen oder die letzten Ziele der Westmächte. Das Besatzungsstatut, das Militärische Sicherheitsamt und die Internationale Ruhrbehörde schränkten die außen- und wirtschaftspolitische Handlungsfreiheit erheblich ein. Formal war ein neuer Staat gegründet, realiter fehlte ihm die volle Souveränität.

Die noch zu wählende Bundesregierung stand vor einer Vielzahl von Problemen, die ineinander verwoben, gleichzeitig aber unerreichbar waren:

An vorderster Stelle stand die innenpolitische, wirtschaftliche und soziale Konsolidierung des neuen Staates. Diese war nur außenpolitisch, d.h. in Absprache mit den westlichen Siegermächten zu lösen. Oberstes Ziel mußte daher die volle Souveränität sein, wie sie nur die USA befürworteten.

Angesichts der Berlin-Krise galt es, die Sicherheitslage des neuen Staates verbindlich zu klären - eine Aufgabe, die wiederum nur von den Vereinigten Staaten übernommen werden konnte.

Der westdeutsche Teilstaat mußte in der internationalen Politik rehabilitiert werden und die alleinige Legitimation für Gesamtdeutschland erhalten, die von den westlichen Siegermächten unterstützt werden mußte.

Die Option auf eine deutsche Wiedervereinigung war als vordringliches Thema auf der internationalen politischen Tagesordnung zu halten.

Die ersten Wahlen zum deutschen Bundestag

Adenauers Politik der Westintegration

In dieser schwierigen Situation setzte das Wahlergebnis vom 14. August 1949 zwei wichtige Signale. Mit 31,0% der Stimmen wurden die Unionsparteien CDU und CSU stärkste politische Kraft und nicht etwa die SPD, die auf eine Zusammenarbeit mit den seit 1946 in der SED zwangsvereinigten Kommunisten und Sozialdemokraten der Sowjetischen Besatzungszone setzte. Die Erfahrungen der ersten Berlin-Krise und die Beispiele der schrittweisen kommunistischen Machtübernahme in den Staaten Mittel- und Osteuropas waren den Wählern nur allzu gut im Gedächtnis. Innenpolitisch schrieb diese Entscheidung mit der Vergabe des Wirtschaftsministeriums an Ludwig Erhard den Kurs in Richtung soziale Marktwirtschaft fest. Außenpolitisch bedeutete das Ergebnis durch die Wahl Konrad Adenauers zum ersten

Bundeskanzler die konsequente Fortführung einer Politik der Westintegration. Schon in der ersten Regierungserklärung nach seiner Wahl formulierte Adenauer diese Leitlinie seiner Politik: „Der einzige Weg zur Freiheit ist der, daß wir im Einvernehmen mit der Hohen Alliierten Kommission, d.h. den drei westlichen Besatzungsmächten, unsere Freiheiten und unsere Zuständigkeit Stück für Stück zu erweitern suchen.“

Aussöhnung mit Frankreich

Voraussetzung für den Erfolg dieser Politik war -- neben der Unterstützung der USA -- die Aussöhnung mit Frankreich. Um den französischen Sicherheitsbedürfnissen nach zwei Weltkriegen Rechnung zu tragen, konnte der Weg zu diesem Ziel nur über die europäische Integration der Bundesrepublik führen. Adenauer handelte scheinbar paradox. Um die volle innere und äußere Souveränität der Bundesrepublik zu gewinnen, war er bereit, sie schon im vorhinein durch die europäische Integration in bestimmten Politikbereichen einzuschränken. Eine europäische Gemeinschaft barg für den deutschen Bundeskanzler weitere Vorteile: eine Gemeinschaftspolitik war nur denkbar, wenn auch die Bundesrepublik gleichberechtigt behandelt wurde. Damit war Bonn aus seiner außenpolitischen Isolation herausgelöst. Zugleich trieb Adenauer mit seiner Integrationspolitik die amerikanische Europapolitik voran und versicherte sich dadurch der Unterstützung Washingtons. Nichts konnte eine deutlichere Absage an die frühere deutsche Schaukelpolitik zwischen Ost und West bedeuten.

Adenauers Konzept der Wiedervereinigung

Sah Adenauer daher in Richtung Westen aktiven Gestaltungsraum für seine Politik, so stand die Wiedervereinigung für ihn in Abhängigkeit von den Erfolgen dieser Westpolitik. Freiheit und Sicherheit standen vor der Einheit, die nur aus einer Position der Stärke zu gewinnen sein würde. Der Preis für eine sofortige Wiedervereinigung, der Verzicht auf die volle Souveränität einer deutschen Regierung und die Kontrolle der Sowjetunion, waren für Adenauer indiskutabel. 1949 konnte es in seinen Augen lediglich zwei realistische, ostpolitische Ziele geben: erstens die Verpflichtung der Westmächte auf eine Politik der Wiedervereinigung und zweitens die Anerkennung des Alleinvertretungsanspruchs der Bundesrepublik für alle Deutschen. Zu diesem Entgegenkommen war die USA bereit.

Zwischen amerikanischen und bundesdeutschen Interessen bestand damit eine fast einmalige Komplementarität. Die politischen Ziele in Washington und Bonn ergänzten sich. Das Symbol der Luftbrücke wurde nun Realität in Form einer eng koordinierten Außenpolitik. Schon in den ersten Jahren der Bundesrepublik entstand ein Vertrauensverhältnis, das zur bleibenden Basis der deutsch-amerikanischen Beziehungen werden sollte.

Das Petersberger Abkommen

In einem ersten Schritt erklärte sich Adenauer zunächst bereit, einer internationalen Ruhrbehörde zuzustimmen. Durch seine Zustimmung hoffte er, die Beteiligung der Bundesregierung in dieser Behörde zu erlangen. Wenn auch Frankreich und Großbritannien kaum Interesse an dieser Offerte zeigten, ging die Rechnung des Bundeskanzlers auf: Die USA übernahmen die Vermittlerrolle. Tatsächlich wurde die Bundesrepublik Mitglied der Ruhrbehörde. Vor allem das damit auf den Weg gebrachte Petersberger Abkommen wurde wegweisend. Ab dem 22. November 1949 brachte es de facto die Beendigung der Demontagen durch alle drei westlichen Siegermächte. Es gestand der Bundesregierung einen wesentlich vergrößerten wirtschaftspolitischen Handlungsfreiraum zu und garantierte die Mitwirkung der Bundesregierung im Alliierten Sicherheitsamt in Berlin. Einen weiteren Erfolg konnte Adenauer während seiner anschließenden USA-Reise verbuchen, wo ein bilaterales deutsch-amerikanisches Abkommen zur Marshallplan-Hilfe in Aussicht gestellt wurde.

„Kanzler der Alliierten“?

Innenpolitisch war dieser Kurs Adenauers keineswegs unumstritten. Die SPD unter Kurt Schumacher sah in dem Petersberger Abkommen lediglich den mageren Ersatz für die Teilung Deutschlands. Vor der Realität der doppelten Staatsgründung war Adenauer in Schumachers Augen nur der „Kanzler der Alliierten“, der die endgültige Teilung Deutschlands akzeptierte. Adenauer hingegen sah in der Zielidentität zwischen bundesdeutscher Westintegration und amerikanischer Stabilisierungspolitik die einzige Erfolgsgarantie für die Bundesrepublik.

Europarat und OEEC

Schuman-Plan: Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Die nächsten Monate bestätigten den Kurs Adenauers. Der Teilstaat Bundesrepublik wurde noch 1949 als vollberechtigtes Mitglied in die OEEC aufgenommen. Nur ein halbes Jahr später folgte die Aufnahme in den Europarat. Schließlich war auch Frankreich -- unter amerikanischem Druck -- bereit, Adenauers Angebot einer westeuropäischen Integration der Bundesrepublik aufzugreifen. Der Weg war frei für den Plan einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), wie sie der französische Außenminister Robert Schuman im Mai 1950 in Paris vorschlug. Für die Bonner Regierung bedeutete dies die Ablösung der Internationalen Ruhrbehörde und mit der europäischen Integration die politische Gleichberechtigung und Souveränität. Frankreich wechselte mit dem Schuman-Plan von einer versuchten Kontrolle Deutschlands zu einer Politik der Integration der Bundesrepublik als Partner.

Gründung der Westunion

War Adenauer zunächst mit Initiativen für eine Aussöhnung mit Frankreich in Vorleistung getreten, kam ihm nun die Entwicklung der internationalen Politik als Katalysator zu Hilfe. Zunehmend fühlten sich die Europäer durch die Sowjetunion bedroht. Der Prager Staatsstreich vom 24. Februar 1948 hatte in der Tschechoslowakei eine kommunistische Regierung an die Macht gebracht. Zugleich konnte man die beginnende Aufrüstung der DDR verfolgen. Ein 1947 zwischen Frankreich und Großbritannien in Dünkirchen unterzeichneter Verteidigungsvertrag hatte sich im Kern noch gegen Deutschland gerichtet. Am 17. März 1948 führten Verhandlungen zwischen Frankreich, den Benelux-Staaten und Großbritannien dagegen zur Gründung einer Westunion, deren automatische Beistandspflicht sich scheinbar gegen jeden bewaffneten Angriff richtete -- und Moskau meinte.

Gründung der NATO

Diese politische Lage veranlaßte auch die Amerikaner zu einem entscheidenden sicherheitspolitischen Zugeständnis, der Gründung einer atlantischen Militärallianz. Nachdem der amerikanische Senat in der Vandenberg-Resolution seine Zustimmung zu Bündnisverhandlungen gegeben hatte, stimmten die USA -- ganz gegen ihre außenpolitischen Tradition -- zu, einer unbefristeten militärischen Allianz beizutreten und dauerhaft amerikanische Truppen in Westeuropa zu stationieren. Zwar verpflichtete sich Washington zu keiner automatischen militärischen Beistandspflicht, doch banden sich die USA mit ihrer Unterschrift zur NATO am 4. April 1949 erstmals an ein System kollektiver Selbstverteidigung im Sinn der UN-Charta.

Obwohl beide Bündnissysteme, die Westunion ebenso wie die NATO, die Bundesrepublik noch ausschlossen, schrieb der amerikanische Verteidigungsminister Johnson in einem Bericht an den Nationalen Sicherheitsrat bereits zu diesem Zeitpunkt: „Die Vereinigten Stabschefs sind der festen Überzeugung, daß aus militärischer Sicht die angemessene und frühe Wiederbewaffnung Westdeutschlands von grundlegender Bedeutung für die Verteidigung Westeuropas gegen die

UdSSR ist. ... Bei den Westeuropäischen Staaten, vor allem Frankreich, [ist] die Einsicht in die Notwendigkeit herbeizuführen, die gegenwärtige Abrüstungs- und Entmilitarisierungspolitik ... zu ändern, so daß Westdeutschland wirkungsvoll zur Sicherheit Westeuropas beitragen kann.“ Aufgrund ihrer geostrategischen Lage an der Grenze zu den Satellitenstaaten des sowjetischen Imperiums war die Bundesrepublik für die USA für eine Verteidigung Westeuropas unverzichtbar geworden.

Ausbruch der Korea-Krieges

Zu einer Wiederbewaffnung und militärischen Integration der Bundesrepublik waren die europäischen Allianzmitglieder allerdings erst bereit, als sich die internationale Situation weiter verschärfte. Der Ausbruch des Korea-Krieges im Juni 1950 schien die westlichen Bedrohungsvorstellungen voll zu bestätigen. In Washington schrieb man zur Einschätzung der nationalen Sicherheitslage: „Die sowjetischen Machthaber sind motiviert ... durch die marxistisch-leninistisch-stalinistische Ideologie und ... [werden] unnachgiebig ihren aggressiven Druck auf die nicht-sowjetische Welt, insbesondere auf die Machtposition der westlichen Staaten, fortsetzen.“ Da sich die militärischen Kräfte der Franzosen und Amerikaner in Südostasien konzentrierten und die britische Armee in Malaysia gebunden war, wurde ein bundesdeutscher Verteidigungsbeitrag nun auch für die Westeuropäer unverzichtbar. Adenauer hatte damit das Mittel in der Hand, von den Westalliierten ein größeres Maß an staatlicher Souveränität einzuhandeln.

Pleven-Plan

Zwei Optionen standen zur Verfügung: eine Integration der neu zu gründenden westdeutschen Streitkräfte in eine europäische Sicherheitsstruktur oder die Aufnahme der Bundesrepublik in das transatlantische Bündnis. Da die zweite Alternative für Paris inakzeptabel erschien, unterbreitete der französische Ministerpräsident René Pleven den Vorschlag, die nationalen Streitkräfte der EGKS-Mitgliedstaaten dem gemeinsamen Kommando einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) zu unterstellen. Damit ließ sich eine eigenständige deutsche Armee verhindern, zugleich aber die europäische Integration vorantreiben.

Nach anfänglichem Zögern konnte Paris im Sommer 1951 auch die amerikanische Regierung von der Durchführbarkeit dieses Konzeptes überzeugen. Für Truman ging es vor allem darum, die Bundesrepublik als unverzichtbaren Baustein für ein „Doppel-Containment“ zu gewinnen: Erst durch eine Integration der Bundesrepublik in die westlichen Bündnisstrukturen war die Eindämmung der Sowjetunion sicherzustellen. So war es Washington, das mit dem vorrangigen Ziel einer schnellen Wiederbewaffnung Westdeutschlands äußersten Druck auf die Londoner Regierung ausübte, der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft beizutreten. Und es war Washington, das bis zuletzt versuchte, zwischen der Forderung Adenauers nach einer Gleichberechtigung der Bundesrepublik in der EVG und immer neuen französischen Rückversicherungswünschen zu vermitteln.

EVG und Deutschland-Vertrag

Mit der Bereitschaft zu einer Wiederbewaffnung der Bundesrepublik bestätigte sich das außenpolitische Kalkül des Bundeskanzlers ein zweites Mal. Parallel zu den Gesprächen über den EVG-Beitritt der Bundesrepublik verhandelte Adenauer -- wieder unterstützt von den USA -- über die volle Souveränität des westdeutschen Staates. Im Rahmen eines Deutschland-Vertrages gelang ihm die Anerkennung der Bundesregierung als alleinigen legitimen Repräsentanten des deutschen Volkes und die Verpflichtung der westlichen Alliierten auf das Ziel der deutschen Wiedervereinigung. Bereits als im September 1950 in New York die Entscheidung der Außenminister der drei Westmächte zugunsten der EVG fiel, wurde die

Bundesrepublik zum Partner in einem System wechselseitiger Verpflichtungen. Der Kriegszustand mit Deutschland wurde für beendet erklärt; stattdessen sprachen die ehemaligen Gegner eine Sicherheitsgarantie für den westdeutschen Staat aus. Jeder Angriff auf das bundesdeutsche Territorium würde von nun an militärische Konsequenzen der drei westlichen Siegermächte nach sich ziehen. Das Komplementärziel Adenauers, Sicherheit und Souveränität für die Bundesrepublik durchzusetzen, rückte in greifbare Nähe.

Die endgültigen Fassungen sowohl des Deutschland-Vertrages als auch der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft lagen im Mai 1952 zur Unterschrift bereit. Den Westmächten verblieben damit nurmehr wenige, genau definierte Vorbehaltsrechte: die Rechte in Berlin, für Deutschland „als Ganzes“ und über einen abschließenden Friedensvertrag. Die Bundesrepublik war auf ihrem Weg in die Souveränität.

Die Stalin-Note

Selbst als Stalin am 10. März 1952 in einer Note an die USA, Großbritannien und Frankreich Vier-Mächte-Verhandlungen über ein wiedervereinigtes Deutschland anbot -- eine Offerte, die auf die heftig geführte bundesdeutsche Debatte um die anstehende Wiederbewaffnung abzielte -- hielt Adenauer an seinem Kurs unbeirrt fest. Für die USA blieb eine Ausdehnung des sowjetischen Einflusses auf ein neutrales Deutschland inakzeptabel. Für Adenauer ging die Souveränität nach wie vor über eine sofortige Wiedervereinigung nach den Konditionen Moskaus. Mit der Forderung nach freien, gesamtdeutschen Wahlen unter Aufsicht der Vereinten Nationen wurde Stalins Verhandlungsofferte von seiten der Westmächte de facto abgelehnt.

Das Scheitern der EVG

Das Scheitern des EVG-Vertrages in der französischen Nationalversammlung im August 1954 bedeutete daher einen schweren Rückschlag nicht nur für die europäische Integration, sondern auch für die Politik und Stellung Adenauers. Der Korea-Krieg war inzwischen beendet. Trotz der großen Kompromißbereitschaft Bonn gegenüber den immer neuen Änderungswünschen Frankreichs war die EVG im innenpolitisch äußerst labilen Kräfteverhältnis der französischen Nationalversammlung nicht mehr durchzusetzen. Adenauer befand sich damit in einer prekären Lage. Die Bundesrepublik hatte um den Preis der fortgesetzten Teilung ihre Bereitschaft zu einer Wiederbewaffnung signalisiert. Nun schien die Gegenleistung, die Souveränität, auszubleiben.

Beitrittsverhandlungen zur NATO

Da Adenauer den Vereinigten Staaten als einziger Garant für die Westbindung der Bundesrepublik galt, mußte die amerikanische Politik seine Position unbedingt absichern. Washington griff daher sofort den Vorschlag des britischen Premierministers Eden auf: Innerhalb nur weniger Wochen begannen bundesdeutsche Beitrittsverhandlungen zur NATO selbst. Der amerikanische Außenminister Dulles, der auf der Londoner Neunmächtekonferenz im September 1954 die Fäden zog, bot Frankreich die Präsenz amerikanischer Truppen und eine amerikanische Sicherheitsgarantie für Westeuropa an. Als London sich verpflichtete, zusätzlich die britische Rheinarmee in ihrer bisherigen Stärke in der Bundesrepublik aufrechtzuerhalten, konnte sich Paris diesen sicherheitspolitischen Rückversicherungen und Vorleistungen nicht länger widersetzen. Innerhalb weniger Monate wurden der westdeutsche NATO-Beitritt, die Erweiterung des Brüsseler Paktes zur WEU und der Deutschland-Vertrag abschließend geregelt.

Pariser Verträge

Die zweite Option für einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag, der von Paris ursprünglich abgelehnte NATO-Beitritt der Bundesrepublik, wurde nun Realität. Mit Inkrafttreten der Pariser Verträge am 5. Mai 1955 war das Besatzungsstatut nach zehn Jahren abgelöst und die

Bundesrepublik wieder in die internationale Politik eingebunden. In einer gemeinsamen Erklärung im Oktober 1954 hatten die drei Westalliierten die Grundpfeiler der Bonner Deutschland- und Ostpolitik -- Grenzvorbehalt, Alleinvertretungsanspruch und die Forderung nach freien gesamtdeutschen Wahlen -- ausdrücklich anerkannt.

Deutsche Teilung als Zeichen europäischer Spannungen

Die persönliche Freundschaft zwischen Adenauer und dem amerikanischen Außenminister Dulles wurde Symbol einer deutsch-amerikanischen Interessenkonvergenz, die in den 50er Jahren die Grundlage für die Kooperation der folgenden Jahrzehnte legte. Die Person Adenauers erschien Eisenhower als Garant: sowohl gegen die sowjetische Absicht, ein neutrales Deutschland im Zentrum Europas zu etablieren als auch gegen jede Neuaufgabe einer deutschen Schaukelpolitik zwischen Ost und West. Im Gegenzug wurde die deutsche Teilung ganz im Sinn der Adenauerschen Ostpolitik noch als Ursache europäischer Spannungen verstanden, die es aus der Sicht Washingtons wie Bonns zugunsten einer dauerhaften Stabilität im Zeichen einer Wiedervereinigung aufzuheben galt. Noch ergänzten sich Westintegration und das Streben nach Wiedervereinigung als Doppelziel.

5. Von der Konfrontation zur Koexistenz: Die deutsch-amerikanischen Beziehungen in neuen Rahmenbedingungen

Mit den erfolgreichen Beitrittsverhandlungen Bonns zur NATO waren ab Mitte der 50er Jahre die internationalen Rahmenbedingungen für die deutsch-amerikanischen Beziehungen festgelegt. Die Gründung von NATO und Warschauer Pakt und die Integration der beiden deutschen Teilstaaten in die sowjetische bzw. amerikanische Einflußsphäre definierte den europäischen Status quo nach dem Zweiten Weltkrieg. Auf dieser Basis schien eine Politik der Koexistenz zwischen den beiden Supermächten möglich, selbst als die Konferenz von Berlin im Februar 1954 ebenso wie der Genfer Gipfel im Juli 1955 bestätigten, daß auch nach dem Tod Stalins die Sachdifferenzen zwischen den vier Siegermächten unüberwindbar blieben. Eindrucksvoll wurden diejenigen widerlegt, die von Eisenhowers Konzept des Rollback eine offensive Politik der Zurückdrängung des Kommunismus erwartet hatten. Nur sehr zurückhaltend reagierten die USA auf die sowjetische Niederschlagung der Aufstände in Polen und Ungarn von 1956. Zunehmend war der Kurs der USA gleichzusetzen mit dem Erhalt des Status quo, nicht seiner Veränderung, eventuell durch die Lösung der Deutschen Frage.

Der Sputnik-Schock

Der Sputnik-Schock des Jahres 1957 gab den endgültigen Ausschlag für die amerikanische Abwendung von einer Politik der Status-quo-Veränderung in Europa. Mit dem Start des ersten sowjetischen Satelliten hatte die UdSSR die USA nicht nur technisch überrundet. Politisch zählte vor allem die Tatsache, daß Moskau nachgewiesenermaßen über die technischen Möglichkeiten für interkontinentale Trägersysteme verfügte. 1949 hatte die Sowjetunion das Atommonopol der USA beendet. Nun sahen sich die USA erstmals selbst atomar bedroht. Vordringliche Aufgabe der amerikanischen Außenpolitik war es jetzt, die Chancen einer Koexistenz mit der Sowjetunion auszuloten, um nicht über einen regionalen Konflikt die Gefahr eines globalen, mit Atomwaffen geführten Krieges zu provozieren.

Hallstein-Doktrin und Alleinvertretungsanspruch

Mit seinem Beharren auf einer Verknüpfung von globaler Sicherheitspolitik und deutscher Wiedervereinigung mußte sich Bonn eher als Hemmnis denn als Partner dieses neuen

amerikanischen Strebens nach Koexistenz erweisen. Zwischen dem Bonner Ziel einer deutschen Wiedervereinigung und der amerikanischen Politik des Status-quo-Erhalts begann sich eine Schere zu öffnen. Unter den neuen Rahmenbedingungen der sowjetischen Nuklearrüstung mußte es zwar Adenauers oberstes Ziel bleiben, die amerikanische Sicherheitsgarantie für die Bundesrepublik zu erhalten; doch kam die Sorge auf, die USA könnten sich zu einer völkerrechtlichen Legitimierung des europäischen Status quo, konkret, zu einer Anerkennung der DDR bereitfinden. Damit aber wäre die Ostpolitik des Bundeskanzlers, die sich zwangsläufig immer mehr auf eine Verteidigung völkerrechtlicher Positionen reduzierte, innenpolitisch unhaltbar geworden. Adenauers Politik der Westintegration hatte das Risiko einer vorübergehenden Zementierung der deutschen Teilung in Kauf genommen. Unauflöslich verknüpft mit diesem Zugeständnis an die Realpolitik aber war die Bonner Politik der Hallstein-Doktrin, die weiter auf einer Nichtanerkennung der DDR sowie auf dem Alleinvertretungsanspruch der Bundesregierung für alle Deutschen beharrte -- mit voller Unterstützung der NATO-Partner.

Die zweite Berlin-Krise 1958 -1962

Die Bewährungsprobe für die deutsch-amerikanischen Beziehungen kam mit der zweiten Berlin-Krise nur zu schnell. Chruschtschow vertraute auf die gewandelten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen zugunsten der Sowjetunion, als er am 27. November 1958 ultimativ forderte, Berlin entgegen den Vereinbarungen der Alliierten in eine entmilitarisierte, freie Stadt umzuwandeln. Wenige Monate später drohte er zusätzlich, durch einen separaten Friedensvertrag mit der DDR unabänderliche völkerrechtliche Tatsachen zu schaffen. Zum zweiten Mal versuchte Moskau, eine Lösung der Deutschen Frage in Berlin durchzusetzen.

Für beide Seiten, die Sowjetunion wie die USA, war Berlin der neuralgische Punkt. Sollte die DDR als westlichster Bestandteil des 1955 gegründeten Warschauer Paktes politisch und wirtschaftlich konsolidiert werden, mußte der Flüchtlingsstrom durch Berlin ein Ende finden. Wollten die Vereinigten Staaten eine Stabilisierung in Europa durch die Anerkennung der sowjetischen Interessensphäre erreichen, mußte Washington in Berlin entsprechende Signale setzen.

Vermutungen über eine Umorientierung der USA bestätigten sich früh. Auf der Genfer Außenministerkonferenz vom Sommer 1959 wurden Delegationen beider deutscher Staaten zugelassen, der Status der DDR dadurch aufgewertet. Und obwohl der amerikanische Außenminister Härter in Genf nochmals die Interessen Bonns vertrat, gaben die Westmächte in den anschließenden Geheimverhandlungen de facto das Ziel einer gesamtdeutschen Lösung im Sinn einer Wiedervereinigung auf.

U2-Abschuß

Erste Kuba-Krise

Aber erst unter dem neuen Präsidenten John F. Kennedy wurde die Anerkennung des europäischen Status quo zu einer nicht länger zu leugnenden Notwendigkeit. Sein neues Selbstbewußtsein hatte Moskau noch zur Amtszeit Eisenhowers mit dem Abschluß des amerikanischen Aufklärungsflugzeuges U2 unterstrichen. Nur wenige Monate nach seinem Amtsantritt geriet Kennedy durch die erste Kuba-Krise vom April 1961 noch stärker unter Zugzwang. Die fehlgeschlagene Schweinebucht-Landung exilkubanischer Truppen, die vom CIA ausgerüstet und trainiert worden waren, entpuppte sich als politisches Debakel für den neuen Präsidenten. Für Kennedy wurde Berlin zum unabdingbaren Hebel, um einen Krisenmechanismus zwischen den USA und der Sowjetunion einzurichten.

Kennedys Thesen zu Berlin

Am 25. Juli legte er in einer Rundfunkansprache seine Position zum Berlin-Problem dar. In drei Thesen definierte er anstelle einer vagen Schutzverpflichtung für Gesamt-Berlin die konkreten Garantien der USA für den Westteil der Stadt und unterbreitete Moskau damit die amerikanischen Mindestbedingungen für einen Modus vivendi in Europa. Die Forderungen nach freiem Zugang, dem Erhalt der Lebensfähigkeit der westlichen Stadthälfte und dem Recht auf alliierte Truppenstationierungen untergruben zwar den Viermächte-Status der Stadt und ermöglichten die Stabilisierung der DDR; die völkerrechtlichen Ansprüche der USA als alliierte Siegermacht des Zweiten Weltkriegs wurden jedoch keineswegs aufgegeben. Kennedy akzeptierte die Zeichen der Zeit: Nur ein dritter Weltkrieg hätte wohl den Bau der Berliner Mauer am 13. August 1961 verhindern können. Mehr aber zählte für Bonn, daß die USA trotz der neuen strategischen Sicherheitsbedingungen unmißverständlich ihren Schutz für den Westteil der Stadt unter Beweis stellten. Von den Panzern der Westalliierten an der Sektoren-Grenze über den Besuch von Vizepräsident Johnson bis zur berühmten Berliner Rede Kennedys im Juni 1963 stand die amerikanische Außenpolitik im Zeichen einer politischen Konsequenz: wenn die USA für das Ziel einer Stabilität in Europa bereit waren, den Preis der Teilung Berlins zu zahlen, so mußte die Sowjetunion im Gegenzug die Präsenz der Westmächte im Westteil Berlins als unverrückbare Tatsache akzeptieren.

Der Bau der Berliner Mauer

Während die erste Berlin-Krise als Symbol am Beginn des Kalten Krieges stand, zeigte die Beilegung der zweiten Berlin-Krise den Wandel zu einer Politik der Koexistenz, deren Voraussetzung in der Anerkennung des Status quo lag. Zweimal wurde die Frage nach den Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion in Berlin gestellt. Beide Male blieb -- unter ganz unterschiedlichen Vorzeichen -- die deutsche Teilung bestehen, aber eben auch die amerikanische Sicherheitsgarantie und die Verpflichtung der USA auf das Ziel einer deutschen Wiedervereinigung.

Der Mauerbau wurde zum Schlußstein der sowjetischen Absicherungspolitik wie der amerikanischen Eindämmungspolitik. Kennedy hatte durch die gleichberechtigte Anerkennung der Sowjetunion in Europa die außenpolitische Initiative zurückgewonnen. Zugleich war dem Ziel Moskaus, das seit der Stalin-Note von 1952 in der Ausdehnung des sowjetischen Einflusses auf Gesamtdeutschland bestand, mit der endgültigen Teilung Deutschlands ein Riegel vorgeschoben. Der Weg zu amerikanisch-sowjetischen Nuklearverhandlungen und einer globalen Stabilisierung war eingeschlagen.

Nach den Erfahrungen der zweiten Berlin-Krise stellte sich mit neuer Dringlichkeit die Frage, wie die Bundesregierung den langfristigen Erhalt der amerikanischen Nukleargarantie absichern konnte. Dies galt umso mehr, als bereits seit 1956 die Militärstrategie der NATO vorsah, den Schutz Westeuropas durch einen massiven atomaren Vergeltungsschlag der USA zu garantieren. Drei Punkte waren an diesem Verteidigungsplan der NATO für die Bundesrepublik problematisch: Erstens reduzierte er die politische Bedeutung der rein konventionellen Bundeswehr und die Einflußmöglichkeiten Bonns im Rahmen des NATO-Bündnisses. Zweitens wurde durch den damit ermöglichten, massiven amerikanischen Truppenabbau die militärische Einbindung der USA in die Verteidigung Westeuropas geschwächt. Drittens schließlich diskriminierte das Konzept diejenigen NATO-Verbündeten, die ohne militärische Nuklearkapazitäten im Krisenfall keine Mitentscheidungsbefugnisse über deren Einsätze besaßen.

Multilateral Forces (MLF)

Immer mehr schien der Schlüssel für eine Lösung dieses Problems ebenso wie für die politische Gleichberechtigung Bonns im Zugang zu einem Atomwaffenpotential zu liegen. Da man auf die Option einer eigenen bundesdeutschen Nuklearrüstung mit dem Beitritt zur WEU 1955 vertraglich verzichtet hatte, setzte die Bundesrepublik auf eine europäische Mitverfügungsgewalt in Kooperation mit Frankreich und den USA. Doch blieben die sogenannten multilateral forces (MLF), multinationale Truppen mit Zugriffsmöglichkeiten auf Atomwaffen, eine unrealistische Erwartung.

Zweite Kuba-Krise

Der Grund dafür lag in der zweiten Kuba-Krise. Sie führte der Welt im Oktober 1962 die Gefahr eines globalen Nuklearkrieges nur allzu drastisch vor Augen. Statt den Alliierten die Verfügungsgewalt über Teile des NATO-Nuklearpotentials einzuräumen, besaßen für die USA spätestens seit diesem Oktober Rüstungskontrolle und Rüstungsbegrenzung oberste Priorität. Im Juni des folgenden Jahres wurde ein heißer Draht zwischen Kreml und Weißem Haus installiert, zwei Monate später der Atomteststopvertrag unterzeichnet. Als die Sowjetunion, die sich durch das MLF-Projekt in Europa unter Druck gesetzt fühlte, 1968 auch den Atomwaffensperrvertrag ratifizierte, wurde die Idee einer europäischen MLF endgültig aufgegeben. Die Koexistenz zwischen den Supermächten besaß in Washington höhere Priorität als eine bundesdeutsche nukleare Mitverfügungsgewalt.

Enttäuscht fühlten sich manche Politiker in Bonn versucht, die Kooperation mit den USA zugunsten einer europäischen Alternative wenn nicht aufzugeben -- nur die Vereinigten Staaten waren bereit, der Bundesrepublik eine nukleare Sicherheitsgarantie zu gewährleisten -- so doch zu relativieren. Mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge über eine Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, 1957, dem Startsignal für eine qualitativ neue, supranationale Wirtschaftsintegration, hatte sich die Bonner Regierung größeren außenpolitischen Handlungsspielraum verschafft. Neben der engen sicherheitspolitischen Kooperation mit den Vereinigten Staaten fand die Bundesrepublik als gleichberechtigter Partner Frankreichs in der EWG ein zweites außenpolitisches Forum.

Römische Verträge

NATO-Austritt Frankreichs

Immer mehr jedoch ging man in Paris in der Außen- und Sicherheitspolitik auf Distanz zu den USA. Seit seiner Rückkehr in das Präsidentenamt, 1958, drängte de Gaulle auf die Gleichberechtigung Frankreichs in der NATO. In einer berühmt gewordenen Fernsehansprache im April 1965 gab er zu diesem Zweck den französischen Alleingang in der Nuklearrüstung bekannt. Als es ihm dennoch nicht gelang, für Frankreich eine Gleichberechtigung bei den strategischen Entscheidungen des Atlantischen Bündnis durchzusetzen, begann er den etappenweisen Rückzug aus der NATO, der schließlich 1966 im Austritt Frankreichs aus der integrierten Militärorganisation der Allianz gipfelte.

Damit gerieten die beiden Kernelemente der bundesdeutschen Außenpolitik -- die sicherheitspolitische Orientierung an den USA und die europa- und wirtschaftspolitische Kooperation mit Frankreich -- in Opposition zueinander. Aus drei Gründen saß Bonn mit seiner Außenpolitik zwischen den Stühlen, den Positionen in Paris und Washington:

Während erstens Adenauer hoffte, mit der EWG den europäischen Pfeiler des Atlantik-Bündnisses wirtschaftlich und politisch zu stärken, betrieb de Gaulle eine Politik, die sich gegen den anglo-amerikanischen Einfluß in Europa richtete und Bonn für diese Politik zu gewinnen suchte.

Zweitens standen de Gaulles europapolitische Vorstellungen im Gegensatz zum supranationalen Ansatz des Monnet-Konzepts, das -- so de Gaulle -- nur dazu angetan war, die anglo-amerikanische Vorherrschaft in Europa zu verfestigen. Er trat ein für ein „Europa der Vaterländer“, das kaum Abstriche an der nationalen Souveränität erforderte und die Handlungsfreiheit Frankreichs als außenpolitische Vormacht Europas nicht beeinträchtigen sollte. Die Souveränitätsverzichte Bonns zugunsten der EWG verloren dadurch ihre politische Bedeutung, ja untergruben das Prinzip der Gleichberechtigung unter den EWG- Mitgliedstaaten. Drittens schließlich zeigte sich Frankreich im Rahmen seiner eigenen Ost- und Entspannungspolitik gegenüber Moskau bereit, die völkerrechtlichen Vorbehalte der Bundesrepublik aufzugeben. Dies stand nicht nur in krassem Widerspruch zu Adenauers Ostpolitik, sondern auch zur Überzeugung des Bundeskanzlers, die europäische Integration im Sinne Monnets sei der einzige, langfristig absehbare Weg für eine deutsche Wiedervereinigung, der zugleich den Fortbestand der Westbindung Deutschlands garantieren und die Lage Deutschlands im Zentrum eines wiedervereinigten Europas stabilisieren würde.

Der deutsch-französische Freundschaftsvertrag

Offenkundig wurden diese Konflikte für Bonn mit dem deutsch-französischen Freundschaftsvertrag vom Januar 1963. Durch seine Vereinbarungen über regelmäßige deutsch-französische Konsultationen zur Außen- und Sicherheitspolitik stellte er Bonn unausweichlich vor die Wahl zwischen Washington und Paris. Und die Bonner Entscheidung fiel zugunsten Washingtons. Zwar unterzeichnete Adenauer, dem die Aussöhnung mit Frankreich ein persönliches Anliegen war, doch bestand der deutsche Bundestag im Zuge der Ratifizierung auf einer Präambel, die den deutsch-französischen Vereinbarungen ihre anti-amerikanische Spitze nahm. Adenauer hatte sich weit auf Paris zubewegt, doch siegten das Primat der Sicherheitspolitik und die Gruppe der Atlantiker über die Bonner Anhänger de Gaulles.

Die Strategie der „flexible response“

Mehrere Reformschritte in der NATO bzw. Zugeständnisse der USA sollten diese Entscheidung rechtfertigen. Nach dem Austritt Frankreichs aus dem Atlantischen Bündnis wurden mit der Nuklearen Planungsgruppe und der Eurogruppe zwei Institutionen innerhalb der NATO gebildet, die das Mitspracherecht der Bundesregierung im Bündnis stärkten. Von ausschlaggebender Bedeutung war die Verabschiedung des Harmel-Berichts im Dezember 1967. Durch die neue NATO-Strategie der flexible response wurden die interkontinentalen Trägersysteme der USA zum letzten Mittel einer waffentechnischen Eskalationsleiter. Der strategische Atomschlag der Supermächte blieb nicht mehr die einzige Antwort der USA auf einen Angriff des Warschauer Paktes. Die Schutzgarantie der USA für die Bundesrepublik erhielt damit auch unter den Bedingungen einer nuklearen Verwundbarkeit der USA neue Glaubwürdigkeit. Trotz der neuen nuklearstrategischen Rahmenbedingungen waren die USA bereit, ihre Sicherheitsgarantie für die Bundesrepublik aufrechtzuhalten.

6. Wandel durch Annäherung: Washingtons Détente und Bonns neue Ostpolitik

Suche nach einem Modus vivendi

In der Folge der Kuba-Krise, die als Höhepunkt des Kalten Krieges akut die Gefahr einer nuklearen Eskalation hatte bewußt werden lassen, hatte sich die amerikanische Außenpolitik unter den Administrationen Kennedy und Johnson am Prinzip der Koexistenz orientiert. Die „nukleare Schicksalsgemeinschaft“ erforderte die Perfektionierung des Status quo und die Suche

nach einem Modus vivendi an den Krisenpunkten der amerikanisch-sowjetischen Konfrontation. Erst gegen Ende der 60er Jahre folgte der Durchbruch zu einer Politik der Entspannung, deren auslösendes Moment der Vietnam-Krieg war. Er bündelte für die USA zumindest zwei Krisenfaktoren: Wegen des Krieges in Südost-Asien zerfiel in den USA erstmals der seit 1945 bestehende überparteiliche, innenpolitische Konsens über den Kurs der amerikanischen Außenpolitik. Abgesehen von den militärischen Niederlagen zeigten die wirtschaftlichen und währungspolitischen Konsequenzen des Vietnam-Krieges zudem die Grenzen eines globalen Engagements der USA.

Ziele der Détente

Das Ziel, einer Erweiterung des kommunistischen Machtbereichs der UdSSR entgegenzutreten zu verhindern, erforderte neue Mittel. Ein Versuch der Entspannung im Verhältnis mit der Sowjetunion erfüllte drei Bedingungen zugleich: die Möglichkeit einer Reduzierung der militärischen Aufwendungen, De-Eskalation der nuklearstrategischen Situation und die Chance, über die Zusammenarbeit mit Moskau ein „Self-Containment“ der Sowjetunion zu erreichen. Durch eine Vielzahl von Verträgen und Abkommen sollte Moskau zu einer globalen politischen Kooperation bewegt werden, die den USA gleichzeitig Sanktionsmittel im Fall sowjetischer Verstöße gegen das Entspannungsprinzip an die Hand geben würde. Letztlich griff man damit eine Komponente des alten „One World“-Konzepts der 40er Jahre wieder auf: durch die Vertiefung der bilateralen Kontakte unterstrich man die gemeinsame Verantwortung der USA und der UdSSR für die internationale Politik und hoffte so auf eine Kooperation mit der Sowjetunion. Mehrere Gründe konnten die Sowjetunion zu einem solchen Wandel ihrer Außenpolitik bewegen: die Aussicht auf eine formale Anerkennung des Status quo in Europa und die Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen mit den USA. Ein Technologietransfer konnte die stockende Wirtschaft der Warschauer-Pakt-Staaten ankurbeln und die Versorgung mit amerikanischen Agrarprodukten verbessern.

Am Tag der Amtsübernahme Richard Nixons unterbreitete die Sowjetunion daher ein erstes Angebot über Rüstungskontrollverhandlungen. Als Voraussetzung für Fortschritte in diesem Bereich der strategischen Rüstungskontrolle definierte die amerikanische Seite eine Lösung des Vietnam-Problems. Man bot die vertragliche Anerkennung des Status quo und eine politische sowie wirtschaftliche Vertiefung der Beziehungen. Nur ein Gesamtpaket aus Konzessionen und Gegenleistungen, das ein globales „Management der Rivalität“ erlaubte, kam in Frage.

Nixons Ziel: Stabilisierung des europäischen Status quo

Wieder stellte die neue amerikanische Administration die Deutschlandpolitik in einen neuen Kontext. Für die Nixon-Administration war es von entscheidender Bedeutung, über ein Vier-Mächte-Abkommen zu den noch ungeklärten Fragen um Berlin den Status quo in Europa zu stabilisieren und damit den Nutzen einer engeren sowjetisch-amerikanischen Kooperation zu dokumentieren. Wieder wurde die geteilte Stadt, dieses Mal auf Initiative der USA und unter den umgekehrten Vorzeichen der Entspannung, zum Instrument der internationalen Politik. Eine Lösung der Deutschen Frage war damit, wie es der amerikanische Deutschland- und Osteuropaexperte William E. Griffith formulierte, „auf Eis“ gelegt. Deutschlandpolitisch vollendete Washington seine Kehrtwende. Ohne die völkerrechtlichen Positionen Bonns zu desavouieren, waren die USA nicht nur zur Koexistenz, sondern auch zur Kooperation auf der Basis der bestehenden Fakten bereit.

Ostpolitische Positionsveränderungen der Regierung Erhard

Je weniger das ursprüngliche Adenauersche Konzept der 50er Jahre unter diesen Bedingungen dem Einfluß Bonns in Washington noch förderlich war, desto mehr mußten für die

bundesdeutsche Außenpolitik neue Optionen entwickelt werden. Ohne eine Änderung der bisherigen Ost- und Deutschlandpolitik, so die Befürchtung, waren eventuell nicht einmal die völkerrechtliche Minimalpositionen der Bonner Ostpolitik auf Dauer zu aufrechtzuerhalten. Vorsichtige Positionsveränderungen kennzeichneten daher die Außenpolitik unter der Regierung Erhard. Obwohl die Hallstein-Doktrin noch ihre prinzipielle Gültigkeit behielt, wurden in Rumänien, Ungarn und Bulgarien erste Handelsmissionen gegründet. Mit einer Friedensnote unterbreitete die Bundesregierung im März 1966 den Staaten Osteuropas ein Angebot zu Verhandlungen über bilaterale Gewaltverzichtsabkommen. Allerdings blieb die DDR aus dem Adressatenkreis der Note kompromißlos ausgeschlossen.

Ende der Hallstein-Doktrin

Die Große Koalition unter Kurt Georg Kiesinger, die sich am 1.12.1966 konstituierte, unternahm weitere Korrekturen der bundesdeutschen Ost- und Deutschlandpolitik. Mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien und Jugoslawien und ersten vorsichtigen Kontakten mit Regierungsmitgliedern der DDR läutete sie das Ende der Hallstein-Doktrin ein.

Ende des Prager Frühlings

Doch hatte sich bereits im Februar 1967 die außenpolitische Linie des Warschauer Paktes in Europa wieder verhärtet. Ulbricht konnte alle Mitgliedstaaten darauf verpflichten, auf eine Normalisierung der Beziehungen mit der Bundesrepublik zu verzichten, solange dies nicht auch für die DDR galt. Freundschaftsverträge verstärkten die Einbindung der DDR in Osteuropa. Diese Abkommen setzten den Verhandlungsofferten der Bundesregierung ein Ende. Der Einmarsch der Truppen des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei, das Ende des Prager Frühlings 1968, brachte den endgültigen Abbruch der Kontakte. Die neuen Fakten hatten die Hürden erhöht. Einerseits mußten die völkerrechtlichen Vorbehalte und damit die Option auf eine Wiedervereinigung gewahrt bleiben. Dies war nicht nur innenpolitisch unumgänglich; auch das Grundgesetz, das in seiner Präambel auf eine Politik der Wiedervereinigung verpflichtete, stellte hier unumstößliche Richtlinien auf. Andererseits drängten die USA im globalen Kontext auf einen Entspannungskurs.

„Wandel durch Annäherung“

Die neue Regierungskoalition zwischen SPD und FDP unter Bundeskanzler Willy Brandt, die sich in Westdeutschland nach den Wahlen vom 28. September 1969 formierte, stand vor einer schwierigen Aufgabe. Brandt und Egon Bahr, der in seiner Tutzingener Rede von Juli 1963 den Begriff von einem „Wandel durch Annäherung“ geprägt hatte, mußten die Hauptarchitekten einer endgültigen Kurskorrektur werden. Bereits in seine Regierungserklärung vom Herbst 1969 nahm Bundeskanzler Brandt daher den entscheidenden Satz auf: erstmals sprach er von zwei deutschen Staaten. Sie bildeten durch ihr gemeinsames kulturelles Erbe und das Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen eine Nation. Für die Gegenwart aber gelte es, die Perspektiven verbesserter „innerdeutscher“ Beziehungen in reale Politik umzusetzen. Mit Verweis auf die Friedensnote von 1966 versprach Brandt, eine Politik der Normalisierung fortzuführen. Das Prinzip des Gewaltverzichts sollte durch die vertragliche Anerkennung der territorialen Integrität sowohl der Sowjetunion als auch der Staaten Osteuropas bestätigt werden. Obwohl damit auch Bonn auf eine Entspannung im Ost-West-Verhältnis setzte, blieben bundesdeutsche Ostpolitik und amerikanische Détente in einem eigentümlichen Spannungsverhältnis. Für die USA war die Kooperation mit der Sowjetunion lediglich eine neue Version ihrer Containment-Politik. Die deutschlandpolitischen Ambitionen der sozial-liberalen Koalition schürten dagegen bei der Opposition im Bundestag wie auch in Washington den

Verdacht, die Bundesregierung wolle in Eigeninitiative die alte Schaukelpolitik zwischen Ost und West wieder aufnehmen und das Konzept des Doppel-Containment unterlaufen.

Aus amerikanischer Sicht durfte die Détente-Politik Moskau keinesfalls erlauben, die einheitliche Position des Westens aufzubrechen oder die Verpflichtungen der Europäer gegenüber der NATO zu reduzieren. Europäische Verständigungsbemühungen mußten sich an diesen Vorgaben orientieren. Gegenüber Bonn herrschte daher Mißtrauen. Das Bahr-Wort vom „Wandel durch Annäherung“ oder die Formulierung Brandts über die gemeinsame Verantwortung der beiden deutschen Staaten für den Frieden Europas klangen in den Ohren Washingtons äußerst ambivalent. Auf seiten der Opposition im Bundestag kamen daher erneut Befürchtungen auf, daß die USA durch ein zu schnelles und eigenständiges Vorpreschen der Bundesregierung in der Ostpolitik ihre völkerrechtlichen Vorbehalte in bezug auf Gesamtdeutschland und Berlin aufgeben könnten.

Magnet auf Osteuropa?

Wenig hilfreich war in dieser Situation, daß weder Nixon noch Kissinger ein gutes persönliches Verhältnis zu Brandt entwickelten. Kissinger glaubte in Bahr einen „linken Nationalisten“ zu erkennen. Während Brandt hoffte, mit der neuen Ostpolitik könne die Trennungslinie zwischen Ost und West an Deutlichkeit verlieren und die Bundesrepublik wie ein Magnet auf Osteuropa wirken, rätselte Kissinger „auf welcher Seite der Trennungslinie der Magnet entstehen würde.“ Obwohl gerade das delikate Gleichgewicht zwischen Bonner Eigeninitiative und globaler amerikanischer Entspannungspolitik ständige Konsultationen erforderte, herrschten auf beiden Seiten stets Zweifel über die jeweilige politische Motivation des anderen, die eine exakte Abstimmung der zeitlichen Planung im Linkage-Konzept Kissingers erschwerten.

Eine neue Ostpolitik

Bereits in der Anfangsphase des Entspannungsprozesses entstanden erste deutsch-amerikanische Differenzen über das Tempo der Verhandlungen. Für Brandt und Bahr lag der Schlüssel ihres außenpolitischen Konzepts in Moskau. Nur Moskau konnte den Weg für Folgeverhandlungen zwischen der Bundesrepublik und den osteuropäischen Staaten freigeben. Voraussetzung dafür war allerdings eine Abklärung der alliierten Vorbehaltsrechte und der noch offenen Fragen um Berlin zwischen den Siegermächten von 1945. Noch 1969 hatte Bonn zunächst den Nicht-Verbreitungsvertrag unterzeichnet und Unterstützung für die Moskauer Initiative zu einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) signalisiert. Sofort nachdem der NATO-Rat im Dezember 1969 die neue Ostpolitik Bonns grundsätzlich gebilligt hatte, begannen von bundesdeutscher Seite aus erste Verhandlungen zwischen Bahr und dem sowjetischen Außenminister Andreij Gromyko über einen bilateralen Gewaltverzichtvertrag.

Vier-Mächte-Abkommen

Letztlich waren jedoch alle bilateralen Kontakte von Fortschritten bei den Vier-Mächte-Verhandlungen über Berlin abhängig. Nur in diesem multilateralen Rahmen konnte Moskau die angestrebte Rückversicherung über den Status quo in Europa erhalten. Nur die USA konnten Moskau von der neuen Entspannungspolitik überzeugen, die erst den Rahmen für die bilateralen bundesdeutschen Verhandlungen schuf. Und es war dieser multilaterale Rahmen, der durch eine erneute, multilaterale Bestätigung der bundesdeutschen Völkerrechtspositionen die innenpolitische Voraussetzung für eine erfolgreiche Ratifizierung der Ostverträge im deutschen Bundestag war. Die sozial-liberale Regierung strebte dementsprechend eine möglichst frühzeitige Unterzeichnung des Vier-Mächte-Abkommens an.

SALT I-Vertrag

Entgegengesetzt lagen, da unterdessen die SALT-Verhandlungen zwischen Washington und Moskau nur zögerlich anliefen, Zeithorizont und Prioritätenliste der USA. Für Kissinger besaßen das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin und die Einberufung einer KSZE-Konferenz, die beide im Interesse Moskaus den Status quo abschließend bestätigen sollten, eine ganz andere Funktion. Sie waren nicht Ziel, sondern Mittel: einerseits, um auf die sowjetischen Verhandlungspositionen bei SALT Druck ausüben zu können, andererseits, um das Tempo der bundesdeutschen Ostpolitik abzubremsen und in den globalen Kontext einzupassen. Mehrmals verschob Kissinger fest terminierte Vier-Mächte-Runden, bis der SALT I-Vertrag im Sommer 1972 unterzeichnet werden konnte. Trotz des frühen Verhandlungsbeginns der Bonner Regierung über die Ostverträge traten daher der Moskauer Vertrag wie auch der Warschauer Vertrag erst im Juni 1972 in Kraft, nach der Unterzeichnung des Vier-Mächte-Abkommens. Die bundesdeutsche Ostpolitik blieb abhängig vom Verlauf des globalen Entspannungsprozesses im Rahmen der Linkage-Politik Kissingers.

Der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag

Beitritt zur UNO

Bonn war dennoch Hauptgewinner der Détente. Durch den Vier-Mächte-Vertrag garantierte nun auch die Sowjetunion den freien Zugang zu West-Berlin und den rechtlichen Sonderstatus der Stadt. Der Weg war frei für einen Vertrag mit Prag, der den Streit über das Münchner Abkommen von 1938 bereinigen würde. Das Transitabkommen vom Dezember 1971, die deutsch-deutsche Ergänzung des Berlin-Abkommens, und ein erster Verkehrsvertrag wurden zur Brücke für einen Grundlagen-Vertrag zwischen den beiden deutschen Staaten. Unter dem Druck des sich anbahnenden KSZE-Prozesses konnte die Regierung in Ost-Berlin ihre Maximalforderung, die volle völkerrechtliche Anerkennung der DDR, nicht durchsetzen. Der Sturz Ulbrichts im Mai 1971 war ein Zeichen dafür. Beide deutsche Staaten, Bundesrepublik und DDR, gewannen durch ihre Aufnahme in die Vereinten Nationen im September 1973 erheblich an internationalem Prestige. Es war jedoch allein die Bundesrepublik, die mit Rückendeckung der USA erheblich an eigenem, außenpolitischen Spielraum, vor allem im Osten gewann.

Die Konvergenz-Theorie

Aufgrund dieser Erfolgsbilanz der Entspannungspolitik für Bonn blieb die Bewertung der Détente zwischen der Bundesregierung und der Administration in Washington umstritten. Für die USA bildete die Entspannungspolitik eine Fortsetzung der Containment-Strategie; für Bonn eine Politik „beyond containment“, über das Konzept des Containment hinaus. Durch wirtschaftliche und politische Kooperation, so prognostizierte die Konvergenztheorie, war eine Annäherung der Systeme zu erwarten, die beiden deutschen Staaten Perspektiven für eine spätere Einheit Deutschlands zu eröffnen schien. Die neue Entspannungspolitik dokumentierte ihre konkretesten Ergebnisse ja gerade durch die Erleichterungen menschlicher Kontakte und im Transitverkehr an der innerdeutschen Grenze.

Der Wunschtraum vom Ende des Ost-West-Konflikts verdrängte die Realität, in der nur der Westen sich nach Osten öffnete und die strikt limitierte Ausreise für DDR-Bürger in den Westen zum politischen Instrument wurde. Die Entspannung wurde idealisiert, fast ideologisiert, der Begriff des Totalitarismus tabuisiert. Nur so erklärt sich die sogenannte immanent-kritische Theorie der bundesdeutschen DDR-Forschung, die von den Ereignissen ab Sommer 1989 ebenso überrollt wurde wie Politik und Öffentlichkeit. Nur so erklärt sich aber auch die Neigung, den Entspannungsprozeß als regionales Ereignis verstehen zu wollen, abschottbar von den globalen Veränderungen der internationalen Politik -- eine Einschätzung, die neue Konflikte mit den USA präjudizieren mußte.

KSZE: Die Schlußakte von Helsinki

Je intensiver die Bundesrepublik versuchte, über die KSZE systemübergreifende, integrative Strukturen in Europa zu entwickeln und den regionalen Entspannungsprozeß zu institutionalisieren, umso mehr sahen die USA darin die Gefahr einer Schwächung des Atlantischen Bündnisses. Die KSZE-Verhandlungen in der zweiten Phase der Détente-Politik ab 1973, die in der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki 1975 gipfelten, besaßen für die amerikanische Außenpolitik nie die Bedeutung wie für Bonn. Für Washington blieb die Unterzeichnung des SALT I-Paketes im Mai 1972 der Höhepunkt der Détente. SALT I beendete den Kalten Krieg im Sinn einer direkten militärischen Konfrontation. Eine Friedensstruktur auf der Basis der Verflechtung in Abkommen und Verträgen entstand jedoch nicht. Wie der Bürgerkrieg in Angola schon 1974 bestätigte, ging der politisch-ideologische Kampf um die globalen Einflußsphären der Supermächte unvermindert weiter. Die MBFR-Verhandlungen über eine Streitkräftereduzierung in Europa, die im Oktober 1973 begannen, sollten bis 1989/90 keine Fortschritte erzielen. Der erst 1979 in Wien unterzeichnete SALT II-Vertrag wurde von den USA nicht mehr ratifiziert. Auch er konnte weder dem qualitativen Rüstungswettlauf Einhalt gebieten, der nach den quantitativen Beschränkungen des ersten SALT-Vertrages einsetzte, noch zuverlässige Verifikationsmechanismen für tatsächliche Abrüstungsschritte entwickeln.

Mit ihrer Détente-Politik hatten die USA den Rahmen und den Weg für die neue Ostpolitik der Bonner Regierung vorgegeben. Ohne die völkerrechtlichen Positionen des Bündnispartners aufzuweichen, war die innerdeutsche Grenze zwar nicht aufgehoben, aber in gewissen Bereichen menschlicher geworden. Maßgeblich hatte Washington zum Erfolg der neuen Außenpolitik der Bundesrepublik beigetragen. Die Vereinigten Staaten erwiesen sich nach ihrer Hilfe für den wirtschaftlichen Wiederaufbau Westdeutschlands auch als Begleiter des internationalen Wiederaufstiegs.

7. USA und DDR: die Diplomatie der Nicht-Beziehungen

Aufnahme diplomatischer Beziehungen

Erst am 4. September 1974 wurden nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den USA und der DDR Botschaften in den beiden Hauptstädten eingerichtet. Mehr als zwei Jahrzehnte hatte es gedauert, bis die DDR von den Vereinigten Staaten völkerrechtlich anerkannt worden war. Dadurch hatte zwar die Isolierung der DDR formal ein Ende gefunden; von einer Normalisierung der Beziehungen konnte jedoch auch anschließend nie die Rede sein. Erst knapp vier Monate vor der Verwirklichung der deutschen Einheit stand mit Lothar de Maizière am 11. Juni 1990 erstmals ein Ministerpräsident der DDR im Oval Office des Weißen Hauses. Die politische Anerkennung durch die Vereinigten Staaten, diesen jahrelang von Erich Honecker angestrebten Prestigegewinn, fand die DDR erst zu einem Zeitpunkt, zu dem ihre Auflösung als eigenständiges Staatswesen absehbar war.

Rahmenbedingungen

Aus mehreren Gründen waren die Beziehungen zur Regierung der DDR für die USA Bestandteil übergeordneter Rahmenbedingungen und an präzise Vorgaben geknüpft. So war schon allein aufgrund des Berliner Sonderstatus und der alliierten Vorbehaltsrechte für Gesamtdeutschland Moskau der weit gewichtigere und einzig legitime Ansprechpartner. Trotz entsprechender Ansprüche der DDR-Regierung wurden ihr bei diesen Themen keinerlei Kompetenzen zu gestanden; Ost-Berlin blieb im Schatten Moskaus. Rücksicht galt es auch auf den Partner Bundesrepublik zu nehmen, dessen deutschlandpolitische Positionen feste Orientierungspunkte für die amerikanischen DDR-Politik vorgaben. Erst der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag gab

das Signal für die internationale Anerkennung der DDR. Und auch später definierte Bonn den Gestaltungsspielraum der amerikanischen Beziehungen zu Ost-Berlin. Solange eine deutsche Wiedervereinigung ausgeschlossen war, erforderte die Partnerschaft mit Bonn zumindest ein Offenhalten der Deutschen Frage im Völkerrecht. Mit diesem Blick auf Bonn verteidigten die USA die mit Kennedys „Essentials“ formulierten Minimalpositionen der Westmächte für Berlin bis in die Feinheiten des diplomatischen Protokolls.

Schon die Dauer der Gespräche über die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen vom August 1973 bis zum September 1974 verdeutlicht die vielfältigen völkerrechtlichen Konfliktpunkte, die es unter diesen Bedingungen zu umschiffen galt. Ähnlich wie sich Bonn nur zur Errichtung einer „Ständigen Vertretung“ in Ost-Berlin, nicht aber einer Botschaft einverstanden erklärte, entstand die amerikanische Botschaft lediglich „bei“, nicht „in“ der DDR. Im Konsularabkommen wurde bei der Frage der DDR-Staatsbürgerschaft genau unterschieden zwischen den Begriffen „national“ und „citizen“. Zugleich wurde betont, daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen keinerlei Änderung des rechtlichen Status quo beinhaltete. Alle weiteren Abkommen waren von rein technisch-administrativer Natur und vermieden jegliche politische Aufwertung Ost-Berlins. Lediglich im kulturellen und wissenschaftlichen Bereich gab es punktuelle Fortschritte in den Beziehungen der beiden Staaten zu verzeichnen.

Konflikte um den Status Berlins

Aufgrund dieser Vorgaben mußte sich immer neuer Konfliktstoff für die bilateralen Kontakte zwischen Ost-Berlin und Washington entwickeln:

Gerade weil die alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten für Berlin und „Deutschland als Ganzes“ die Souveränität der DDR in Zweifel zogen, versuchte die DDR in immer neuen Varianten, die bestehenden Vertragsregelungen durch Neuinterpretationen zu unterminieren. In der Lesart Ost-Berlins besaß das Vier-Mächte-Abkommen nur für die Westsektoren Gültigkeit, während der Ostteil zur Hauptstadt der DDR erklärt und vollständig in die DDR integriert wurde. Die kontinuierlichen Versuche, diese Position schrittweise im Völkerrecht durchzusetzen, mußten Washington immer wieder provozieren. Militärparaden in Ost-Berlin, die Direktwahl der Abgeordneten Ost-Berlins in die Volkskammer oder der Versuch, von amerikanischen Diplomaten die Vorlage ihrer Reisepässe zu verlangen: alle diese Nadelstiche führten zu sofortigen Protestnoten über die Mißachtung des Vier-Mächte-Status. Für die USA blieb die Sektorengrenze zwischen Ost- und Westberlin lediglich eine Demarkationslinie, wurde nicht zur Staatsgrenze.

Fehlende demokratische Legitimität

Ebensowenig ließ die fehlende demokratische Legitimität der Ost-Berliner Regierung für die USA eine Verbesserung der Beziehungen durch politische oder wirtschaftliche Zugeständnisse in Betracht kommen. Insbesondere Präsident Carter knüpfte engere politische Kontakte zur DDR an eine Verbesserung der Menschenrechts-Situation. Doch auch unter seinen Nachfolgern gaben weder die KSZE-Berichte des amerikanischen Außenministeriums noch die Länderberichte über die Menschenrechtspraxis in der DDR Anlaß für eine Verbesserung der Beziehungen.

Bis in das Jahr 1989 hinein fehlte der DDR-Außenpolitik Eigenständigkeit, besaß das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten in Ost-Berlin für die USA kein eigenes Gewicht. Das politische Bündnis mit der Sowjetunion, das unbedingte Voraussetzung für den inneren Machterhalt war, verhinderte zumindest bis zur Mitte der 80er Jahre die Flexibilisierung der Außenpolitik der DDR, die für eine grundsätzliche Verbesserung der Beziehungen zu den USA

unumgänglich blieb. Kaum förderlich für das Ansehen der DDR konnte in diesem Kontext die Hilfe Ost-Berlins beim Aufbau totalitärer Sicherheitsapparate in Staaten der Dritten Welt sein.

Das Thema Entschädigung

Zudem belasteten Probleme, die noch aus der Zeit des Nationalsozialismus stammten, die bilateralen Beziehungen. Neben Albanien blieb die DDR der einzige Staat Osteuropas, der nach dem Zweiten Weltkrieg jede Entschädigungsleistung für enteigneten amerikanischen Besitz verweigerte, ganz abgesehen von Ersatzansprüchen jüdischer Bürger, die in die USA emigriert waren. Strikt lehnte es Ost-Berlin ab, als neu gegründeter deutscher Staat die Verantwortung für die Zeit des Nationalsozialismus mitzutragen. Man bestand auf einer fallweisen Regelung, während die amerikanische Seite einen Pauschalbetrag von insgesamt 250 Millionen errechnet hatte. 1976 bot Honecker zwar eine pro-forma-Zahlung von \$ 1 Million an in den USA lebende Opfer des Nationalsozialismus; jedoch scheiterten die Verhandlungen an dem damit verknüpften Junktim Ost-Berlins, zugleich offizielle Gespräche über verbesserte Handelsbeziehungen aufzunehmen. Strikt beharrte Washington zuerst auf einer Begleichung seiner Ansprüche ohne Gegenleistungen. In mehr als achtjährigen, mühsamen Verhandlungen wurde nie eine Einigung erzielt.

Ambivalenz der Amerikapolitik der DDR

Speziell im letzten Beispiel spiegelt sich die Ambivalenz der Ost-Berliner Amerikapolitik. Die streng ideologisch ausgerichtete Propaganda diffamierte die Vereinigten Staaten als imperialistisch-kapitalistischen Aggressor, während gleichzeitig eine engere wirtschaftliche wie politische Kooperation gesucht wurde. Eindrucksvoll belegen insbesondere die letzten Jahre des Honecker-Regimes diesen Zwiespalt.

Flexibilisierung

Selbst in den 80er Jahren konnte man sich in Ost-Berlin nicht zu einer grundlegenden Neuorientierung durchringen, obwohl man in Washington während der ersten Amtszeit Reagans erste außenpolitische Signale einer größeren Unabhängigkeit von Moskau wahrzunehmen glaubte. Honecker sprach, obwohl sich das Klima der Ost-West-Beziehungen durch den Krieg in Afghanistan und das Kriegsrecht in Polen zusehends verschlechterte, mit Blick auf die NATO-Nachrüstung von einer „Koalition der Vernunft“ zwischen den beiden deutschen Staaten und von „Schadensbegrenzung“. Als Hinweise für eine „Politik der Differenzierung“ sah Washington auch den Abbau der Selbstschußanlagen, der 1983 begann, die Lockerung in der Handhabung des Schießbefehls und den vergrößerten religiösen Freiraum der Kirchen in der Folge des Lutherjahres 1983.

Trotz gewisser Irritationen über eine mögliche Eigendynamik dieser regionalen „kleinen Entspannung“ war man auf amerikanischer Seite an Fortschritten interessiert: Ohne die DDR protokollarisch aufzuwerten, verdichteten sich die Kontakte zwischen Washington und Ost-Berlin. Im Winter 1983 fand ein erster Besuch amerikanischer Kongreßrepräsentanten in Ost-Berlin statt. Am Rand einer Sitzung der Vereinten Nationen folgte 1984 ein Gespräch zwischen den Außenministern Shultz und Fischer. 1985 informierte die amerikanische Regierung Ost-Berlin über den Genfer Gipfel und stimmte Gesprächen zwischen den Rüstungsexperten der beiden Staaten zu.

Sicherheitspartnerschaft

Allzu schnell zeigten sich jedoch die engen Grenzen dieser Schein-Flexibilisierung in der Außenpolitik der DDR. Die gestiegenen Besuchszahlen der DDR-Bürger in der Bundesrepublik blieben atmosphärische Vorbereitung für den Bonn-Besuch Honeckers vom September 1987. Und die Gespräche auf politischer Ebene offenbarten eher die bleibenden Differenzen. Der

Begriff der „Sicherheitspartnerschaft“ blieb für Washington inakzeptabel, solange dies nach ostdeutscher Interpretation eine Verurteilung jeder westlichen Rüstungsmodernisierung oder gar die Vorstellung eines Netzwerkes atomwaffenfreier Zonen in Europa beinhaltete.

Während die USA bereits erfolgreich mit Michail Gorbatschow eine neue Ära der Beziehungen mit der Sowjetunion gestalteten, wurde Ost-Berlin nicht zum Kommunikationspunkt zwischen den beiden Großmächten, sondern fiel hinter die Dynamik der neuen politischen Initiativen zurück. Bis 1985 mochte das außenpolitische Dilemma der DDR in ihren Beziehungen zu Washington durch die enge Bindung an Moskau unentwerrbar erscheinen. Nach dem Amtsantritt Gorbatschows besaß die Ost-Berliner Regierung jedoch selbst nicht den Willen und die Kraft zu einer einschneidenden Reform der verkrusteten Strukturen.

Die bilateralen Handelsbeziehungen

Bestes Spiegelbild der unterkühlten Beziehung mit ihren immer neu auflebenden Belastungen waren die Handelsstatistiken. Stets hatten die USA die Meistbegünstigungsklausel für die bilateralen Handelsbeziehungen verweigert, da sie nur Staaten gewährt werden konnte, die eine Garantie für die Auswanderungsfreiheit ihrer Bürger abgaben. Wie von allen Ostblockstaaten wurde diese Forderung jedoch auch von der DDR als unzulässige Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten abgelehnt.

Weitere schwer überwindbare Hemmnisse für einen Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen bestanden aufgrund der Zugehörigkeit der DDR zum Warschauer Pakt. Für viele High-Tech-Produkte mußten Exportlizenzen beim amerikanischen Handelsministerium beantragt werden, andere unterlagen dem Exportverbot der COCOM-Liste der westlichen Staatengemeinschaft. Die mangelnde Kreditwürdigkeit der DDR, die fehlenden Rechtsgrundlagen für Wirtschaftskooperationen und die komplizierten Genehmigungsverfahren der Planwirtschaft schreckten eventuelle Interessenten aus der amerikanischen Privatwirtschaft zusätzlich ab.

Hauptcharakteristikum blieb daher das geringe Volumen des bilateralen Handels. Nur etwa 25% des Außenhandels der DDR wurden an westliche Staaten exportiert. Daran betrug der Anteil des DDR-Exports in die USA zwischen einem und gut neun Prozent, während sich zum Vergleich der innerdeutsche Handel auf etwa ein Drittel des Westhandels der DDR belief. Stets entstand ein Handelsbilanzdefizit zu Lasten der DDR, das mit wertvollen Valuta zu begleichen waren. Wenngleich die Regierung der DDR auch versuchte, die wirtschaftlichen Beziehungen unabhängig von der aktuellen politischen Situation zu intensivieren, richtete sich der Handelsumfang stets nach den Phasen und dem Zustand des Ost-West-Verhältnisses. Zu keinem Zeitpunkt erreichten die Wirtschaftsbeziehungen eine Qualität, die sich für die Regierung in Ost-Berlin in politische Einflußmöglichkeiten hätte umsetzen lassen.

Resümee: Beziehungen ohne Substanz

Als 1974 mit den USA der letzte Signatarstaat des Vier-Mächte-Abkommens diplomatische Beziehungen mit der DDR aufnahm, hatte die Ost-Berliner Regierung ein primäres außenpolitisches Ziel seit der Staatsgründung von 1949 erreicht. Unter den formalen Gesichtspunkten des Völkerrechts hatte sie die internationale Anerkennung als selbständiger, zweiter deutscher Staat weitgehend durchgesetzt. Der Mißerfolg offenbarte sich dagegen an den in der Folge angestrebten, unerreichten außenpolitischen Zielen der DDR. Das neue völkerrechtliche Prestige brachte in den Beziehungen zur USA keinen Gewinn; die politischen Kontakte blieben ohne Substanz. Letztlich begann man in Ost-Berlin nur eine Politik, die den Versuch unternahm, die fehlende innenpolitische Legitimation durch außenpolitische Kontakte zur führenden Macht des westlichen Militärbündnisses aufzuwiegen, ein Versuch, der fehlschlagen mußte.

8. Wirtschafts- und Währungspolitik: Von der Dollarlücke zur Interdependenz

Die Ökonomisierung der Politik

Seit Beginn der 70er Jahre waren die Zeichen einer wachsenden Interdependenz zwischen den USA und den Staaten Westeuropas, eine zunehmende Abhängigkeit in Wirtschaft und Politik, nicht länger zu übersehen. Immer mehr bestimmten wirtschaftliche Themen die Tagesordnung der internationalen Politik. Immer stärker verschoben sich die Gewichte zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa zugunsten der wirtschaftlich und politisch erstarkten Europäer. In engem Zusammenhang mit dieser „Ökonomisierung“ der internationalen Politik entstand die Notwendigkeit, die Beziehungen zwischen den USA und Europa zu reformieren. Als die Erdölkrise die Volkswirtschaften der westlichen Welt erschütterte, waren Lösungen für die seit den 60er Jahren auftretenden Probleme der transatlantischen Wirtschafts- und Währungspolitik nicht länger aufzuschieben.

Amerikanisch-europäische Handelskonflikte

Diese mit Spannungen belastete Phase der amerikanisch-europäischen Beziehungen wurde unausweichlich zur Bewährungsprobe speziell für das Vertrauensverhältnis zwischen Washington und Bonn. Denn gerade das wirtschaftliche Potential der Bundesrepublik hatte sich zunehmend in einen bedeutenden politischen Faktor verwandelt. Als größte westeuropäische Wirtschaftsmacht war die Stimme Bonns mit ausschlaggebend für den Kurs der EWG in ihrer Außenhandelspolitik -- auch gegenüber den USA. Durch die Stabilitätspolitik der deutschen Bundesbank war die westdeutsche Währung zu einer wichtigen Größe auf den internationalen Kapitalmärkten geworden.

Mehrere Faktoren hatten dazu beigetragen, daß im Verlauf der 70er Jahre die seit langem bestehenden amerikanisch-europäischen Handelskonflikte ein kritisches Stadium erreichten:

Europäischer Agrarprotektionismus

Bereits seit der Kennedy-Runde des GATT von 1964-67 kritisierte Washington den europäischen Agrarprotektionismus. Da die gemeinsame Agrarpolitik das Herzstück des politisch-wirtschaftlichen Ausgleichs zwischen Paris und Bonn in der EWG bildete, verfestigte sich diese Politik der Europäer trotz der amerikanischen Kritik mit der weiterschreitenden Integration der Gemeinschaft immer mehr. Mit der Erweiterung der EWG um Großbritannien, Irland und Dänemark im Januar 1973 wurde der amerikanische Agrarexport nun auch von diesen Märkten verdrängt.

Lomé-Abkommen

Seit dem ersten Abkommen von Yaoundé 1963 versuchte die EWG zudem ihren globalen Wirtschaftseinfluß durch Assoziierungsabkommen mit einer wachsenden Anzahl von Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifischen Raum (AKP) zu stärken. Zu diesem Zweck sicherte sie den beteiligten AKP-Staaten mittels eines Präferenzsystems den zollfreien Zugang zum Markt der Gemeinschaft zu, obwohl diese einseitigen Handelsbegünstigungen eine Verletzung der international gültigen Meistbegünstigungsklausel darstellten und andere Handelsnationen auf den Märkten der AKP-Staaten benachteiligen mußten. Als 1975 die bestehenden Abkommen durch das umfassendere System der Lomé-Abkommen abgelöst wurden, verschärfte sich die amerikanische Kritik entsprechend.

Defizite in der amerikanischen Handelsbilanz

Größere politische Brisanz erhielten diese Querelen durch die Tatsache, daß Washington 1971 erstmals ein Defizit im amerikanischen Handel mit Westeuropa hinnehmen mußte.

Wirtschaftlich war die Nachkriegszeit beendet, die Produktivität und Konkurrenzfähigkeit der europäischen Unternehmen auf dem Weltmarkt wiederhergestellt. Amerikanische Unternehmen hatten auf dem heimischen Markt verstärkt mit europäischen Konkurrenten zu rechnen. Sie drängten daher im amerikanischen Kongreß auf protektionistische Schutzmaßnahmen.

Auswirkungen der Erdöl-Krise

Auch durch die Erdöl-Krisen mit ihren wirtschaftlichen Auswirkungen wurde der Ruf nach einer protektionistischen Handelspolitik scheinbar gerechtfertigt. Als nach dem Beginn des Yom-Kippur-Krieges vom Oktober 1973 das Preisdiktat der arabischen OPEC-Staaten den Erdölpreis explosionsartig nach oben steigen ließ, war die amerikanische Wirtschaft besonders schwer betroffen. Durch den Lieferboykott gegen die USA stiegen die Energie- und damit die Produktionskosten gerade für amerikanische Unternehmen enorm, während die Volkswirtschaften der Europäischen Gemeinschaft vergleichsweise weniger hart getroffen wurden und daher preisgünstiger bzw. konkurrenzfähiger produzierten.

Anfang der 70er Jahre kam es daher zu einer entscheidenden Wende in der Außenhandelspolitik der USA, die bis heute ihre Nachwirkungen zeigt. Indem der amerikanische Kongreß die bereits bestehenden Importbeschränkungen für die Europäer mit einer Zusatzsteuer von 10% auf selektierte Importgüter tatsächlich verschärfte, gab er ein lange verfolgtes, außenpolitisches Prinzip auf: Washington war nicht länger bereit, die wirtschaftlichen Nachteile, die den USA aus der europäischen Integration entstanden, widerspruchslos dem politischen Ziel einer Stärkung Westeuropas unterzuordnen. Sowohl in der Tokio-Runde bis 1979 als auch in der Uruguay-Runde des GATT setzten die Vereinigten Staaten die europäische Agrarpolitik ganz oben auf die Tagesordnung. Zwar konnte die EWG aufgrund der Erdölkrise, die während der Tokio-Runde alle anderen Themen verdrängte, eine Reform ihres Agrarmarktes noch hinauszögern; allerdings ließ auch der Druck seitens der USA nicht nach. In der 1986 in Punta del Este (Uruguay) eingeläuteten Folgerunde des GATT machten die USA eine Neuregelung der Agrarmärkte unwiderruflich zur Vorbedingung eines neuen GATT-Abschlusses.

Die GATT-Uruguay-Runde

In diesen Fragen fiel Bonn eine wichtige Mittlerrolle zu. Zwar war die bundesdeutsche Exportwirtschaft an einem sicheren europäischen Markt interessiert, sie orientierte sich jedoch unter den europäischen Volkswirtschaften am stärksten am Weltmarkt und suchte daher den Trend der amerikanischen Innenpolitik in Richtung Protektionismus nach Möglichkeit zu bremsen. Ohne die agrarpolitische Kooperation mit Paris zu gefährden, wollte man über das GATT den Ausgleich mit den USA finden. So war es die Bonner Politik, die sich zunächst innerhalb der EG durchsetzte und eine grundlegende Reform der gemeinsamen Agrarpolitik in der EG vorantrieb. Sie schuf damit die Grundlage für das spätere Blair-House-Abkommen zwischen den USA und der EG bzw. Frankreich im Rahmen der GATT-Uruguay-Runde. Erstmals gelang es, die Agrarpolitik in das System der multilateralen Handelsverträge des GATT einzubeziehen.

Auch die Abschlußverhandlungen der Uruguay-Runde hätten ohne die enge deutsch-amerikanische Kooperation kaum erfolgreich zu Ende geführt werden können. Die Bundesrepublik besaß in der EG zwar nur eine Stimme, konnte also die europäischen Verhandlungspositionen nicht generell beeinflussen, wie es seitens der USA oft fälschlich erwartet wurde; doch zeigten die bilateralen Konsultationen zwischen Bonn und Washington hinter den Kulissen zumindest neue Lösungswege für eine Verständigung mit Frankreich auf. So gab schließlich die französische Regierung trotz innenpolitischer Schwierigkeiten ihre Zustimmung zum Gesamtpaket der Uruguay-Runde, als Bonn einer Verschärfung des EG-Handelsinstrumentariums zustimmte. Trotz aller Härte der Verhandlungen zwischen der

Brüsseler EG-Kommission und dem amerikanischen Handelsrepräsentanten bewährte sich das Vertrauensverhältnis zwischen Bonn und Washington auch in diesen oft langwierigen und komplizierten Verhandlungen.

Konflikte in der Währungspolitik

Belastungen für die deutsch-amerikanischen Beziehungen ergaben sich seit den 60er Jahren auch in der Währungspolitik -- paradoxerweise zum Teil hervorgerufen durch den wirtschaftlichen Erfolg der Bundesrepublik, dessen Fundament die liberale Wirtschafts- und Handelspolitik der USA gelegt hatte. Noch 1950 hatte der deutsche Anteil am Welthandel lediglich 3,7% betragen, bereits acht Jahre später waren es 7,5%. Während das deutsche Pro-Kopf-Einkommen Anfang der 50er Jahre nur etwa ein Drittel des amerikanischen Durchschnittseinkommens erreichte, lag es 1960 bei 40% und Anfang der 70er Jahre bei 85%. Aufgrund dieser Daten und gefördert durch die streng anti-inflationäre Politik der Bundesbank stand die D-Mark unter stetem Aufwertungsdruck.

Amerikanische Zahlungsbilanzprobleme

„Great Society“

Dagegen entstanden in den USA Ende der 60er Jahre erste Zahlungsbilanzprobleme, die den amerikanischen Dollar unter zunehmenden Abwertungsdruck setzten. Die amerikanischen Währungsprobleme waren auf mehrere Ursachen zurückzuführen. Schon Kennedy hatte in den Kosten für amerikanische Truppenstationierungen im Ausland und in der amerikanischen Militär- und Entwicklungshilfe an befreundete Staaten einen wesentlichen Grund für die amerikanischen Haushaltsdefizite gesehen. Das eskalierende Engagement der USA im Vietnam-Krieg schlug zusätzlich mit enormen Kosten zu Buche, die die amerikanische Notenbank notgedrungen mit einem Anwachsen der Dollar-Bestände finanzierte. Unweigerlich entwickelte sich daraus eine steigende Inflationsrate, die durch die steigenden Rohstoffpreise in Folge der Erdölkrisen weiter in die Höhe getrieben wurde. Binnen weniger Jahre verwandelte sich die europäische Dollarlücke der Nachkriegsjahre in eine inflationäre Dollarschwemme. Andere Probleme waren hausgemacht. Vor allem die unter Präsident Johnson verabschiedeten Sozialprogramme der „Great Society“ belasteten den amerikanischen Bundeshaushalt. Allein im Jahr 1966 verdoppelte sich deshalb das amerikanische Zahlungsbilanzdefizit. Da diese Verschuldung jedoch nicht durch zusätzliche Bundessteuern ausgeglichen wurde, gewann die Inflation in den USA weiter an Schubkraft.

Wechselkursanpassungen waren in dieser Situation währungstechnisch gesehen unvermeidbar, politisch und wirtschaftlich jedoch nicht opportun. Die Bundesregierung wollte die westdeutsche Exportwirtschaft nicht durch einen höheren Kurs der D-Mark belasten, der deutsche Produkte im Ausland verteuern würde. Die USA wollten nur die Ursachen für ihre Inflationsrate gelten lassen, die mit ihrem globalen Engagement als westliche Führungsmacht in Zusammenhang standen. In Washington forderte man daher für die Stützung des Dollarkurses die Solidarität der europäischen Bündnispartner ein, die ihrerseits die Hauptursachen der amerikanischen Inflation in der Innen- und Sozialpolitik der USA zu erkennen glaubten.

Mansfield-Amendment

Ungeachtet dieser europäischen Argumentation und unter dem Eindruck der explodierenden Kosten des Vietnam-Einsatzes drohte der demokratische Fraktionsführer im amerikanischen Kongreß, Mansfield, im August 1966 erstmals mit einem teilweisen Truppenabzug aus Europa. Um die Inflationsgefahr einzudämmen, setzte er auf Einsparungen im Bereich der Außenpolitik, die politisch wesentlich leichter durchzusetzen waren als Steuererhöhungen. Da etwa 63% der

amerikanischen Truppen in Europa auf dem Territorium der Bundesrepublik stationiert waren, mußte sich von diesem Plan vor allem die Bundesrepublik angesprochen fühlen. Wieder waren die deutsch-amerikanischen Beziehungen in erster Linie von den transatlantischen Spannungen betroffen.

Stationierungskosten

Schon früher hatte Bonn bei Stationierungskosten Kompromißbereitschaft gezeigt. Zwar waren im Verlauf der 50er Jahre keine direkten Kostenerstattungen in Frage gekommen, wie sie unter dem Besatzungsstatut bis 1955 stattgefunden hatten. Doch hatte Adenauer die elegante Lösung gefunden, die militärische Erstausrüstung der Bundeswehr vorwiegend aus den USA zu beziehen und über diese Zahlungen an die amerikanische Privatwirtschaft indirekt Teile der internationalen Verteidigungsanstrengungen der USA mitzufinanzieren. Ab Mitte der 60er Jahre konnte diese Lösung nicht mehr ausreichen. Während der Aufbau der Bundeswehr größtenteils abgeschlossen und die bundesdeutschen Rüstungseinkäufe in den USA dementsprechend rückläufig waren, vergrößerten sich mit dem Vietnam-Krieg die Offset-Probleme der Vereinigten Staaten.

Einer Wechselkursanpassung der D-Mark stellte sich die Bundesregierung jedoch entschieden entgegen. Noch wirkten, so das Argument, die Weimarer Inflationserfahrungen in der deutschen Bevölkerung fast traumatisch. Eine mit der Kursanpassung drohende Steigerung der Inflationsrate sei politisch nicht zu verantworten. Auch Bonn sah es als Aufgabe der USA, das amerikanische Zahlungsbilanzdefizit durch Haushaltskürzungen abzubauen und die roten Zahlen der Handelsbilanz über eine Abwertung des Dollar auszugleichen.

Devisenausgleichsabkommen

Blessing-Brief

Ein Interessenausgleich fand sich im Bereich der Währungspolitik mit einem Bündel anderer Maßnahmen: Zwischen 1961 und 1975 schloß die Bundesrepublik acht Devisenausgleichsabkommen, die sich insgesamt auf ein Volumen von rund 40 Mrd. DM beliefen. Dazu traten mehrfach Ankäufe mittelfristiger US-Staatspapiere, Darlehen an die US-Regierung und finanzielle Beiträge der Bundesregierung zu den Infrastrukturkosten der amerikanischen Truppen in Deutschland. Zusätzlich verpflichtete sich die Deutsche Bundesbank in direkter Reaktion auf die Mansfield-Vorschläge -- und ganz im Gegensatz zu Frankreich -- mit dem sogenannten Blessing-Brief von 1967, die eigenen Dollarbestände nicht zur Konvertierung gegen Gold vorzulegen. Dieser ungewöhnliche Schritt erlaubte zumindest vorübergehend eine Stabilisierung des Dollar-Kurses. Die Bundesbank kaufte den US-Dollar auf den internationalen Kapitalmärkten auch weiterhin zum festgesetzten, hohen Wechselkurs, der im Verhältnis zu den geschrumpften amerikanischen Goldbeständen und in Anbetracht der amerikanischen Inflationsrate längst zur Fiktion geworden war. Indirekt finanzierte die deutsche Bundesbank durch diese Kursstützung die Kosten des amerikanischen Vietnam-Einsatzes mit. Statt direkter Kostenerstattung nutzte Bonn nun also währungspolitische Maßnahmen, um einen größeren Anteil der gemeinsamen Lasten der NATO zu übernehmen.

Das Bretton-Woods-System

Das Entgegenkommen Bonns konnte jedoch die währungspolitischen Probleme nicht lösen. Im Bretton-Woods-System bestand ein Regime fester Währungsparitäten, die sich an einem fixen, von der amerikanischen Notenbank garantierten Gold-Dollar-Standard ausrichteten. Eine flexible Reaktion der Wechselkurse auf die divergierenden wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Trends der einzelnen nationalen Volkswirtschaften war daher

ausgeschlossen. Ganz im Gegenteil: Durch enorme Devisentransfers waren die nationalen Zentralbanken verpflichtet, den Kapitalmarkt gegen die Marktbewegungen zu stabilisieren. Unweigerlich mußten sich die unterschiedlichen wirtschafts- und fiskalpolitischen Probleme der Einzelstaaten zu Währungskrisen aufschaukeln.

Dies ging vor allem zu Lasten der auf Währungsstabilität pochenden deutschen Bundesbank mit ihrer Politik der strikten Dollar-Stützung. In deren Tresoren sammelten sich riesige Dollar-Bestände, gerade weil der künstlich gestützte Dollar-Kurs in Opposition zu den Grunddaten der amerikanischen Wirtschaft stand. Ab dem Frühjahr 1971 nahmen die Dollar-Fluten, verstärkt durch immense Spekulationsgelder, ungekannte Ausmaße an. Eine Notenbank allein war zu einer Steuerung dieser Entwicklungen nicht mehr in der Lage.

Die Suspendierung der Gold-\$-Konvertibilität

Plaza-Abkommen und Louvre-Akkord

Zwar hatten Bonn und die Bundesbank die Rolle der D-Mark als Stützpfiler des Dollar und die Kosten dieser Politik akzeptiert, doch als sich in dieser Situation keine konzertierte Aktion der europäischen Notenbanken abzeichnete, entschloß sich Bonn zum Alleingang. Nachdem die Bundesbank gezwungen gewesen war, innerhalb weniger Tage die ungeheure Summe von 2,1 Mrd. US-Dollar zur Stützung der amerikanischen Währung aufzukaufen, ging die Frankfurter Zentralbank zum „Floaten“ über. Sie gab den Wechselkurs der D-Mark gegenüber dem amerikanischen Dollar frei. Schon am 15. August 1971 suspendierte Nixon die inzwischen nurmehr fiktive Gold-Dollar-Konvertibilität. Zwar hielt er am Prinzip der festen Wechselkurse fest; das Bretton-Woods-System der Nachkriegsjahre stand jedoch vor seinem Zusammenbruch. Wie kein anderer Staat hatten die Bundesregierung und die Politik der Bundesbank dazu beigetragen, diesen Kollaps hinauszuzögern. Ohne international abgestimmte, fiskal- und währungspolitische Maßnahmen war er allerdings nicht mehr aufzuhalten. Durch fixe, oft mehr politisch denn wirtschaftlich motivierte Wechselkurse ließ sich das gewachsene Potential der internationalen Kapitalmärkte nicht mehr kontrollieren. Erst das Plaza-Abkommen 1985 bzw. der sogenannte Louvre-Akkord vom Februar 1987 konnte nach einer Phase frei schwankender Wechselkurse wieder ein Regelsystem „gestalteter“ Wechselkurse einführen, die eine flexible Reaktion auf die Entwicklung der nationalen Wirtschaftsdaten erlaubte und den Exportwirtschaften einen gewissen Planungsrahmen zusicherte.

Um sich vor den Auswirkungen der amerikanischen Wirtschafts- und Fiskalpolitik bzw. vor den Unruhen auf den internationalen Finanzmärkten abzusichern, entstand mit dem Ende des Bretton-Woods-Systems unter den Europäern der Plan einer europäischen Währungskooperation. Es galt, über kalkulierbare Wechselkurse die innereuropäischen Handelsströme abzusichern:

Die europäische Währungsschlange

Das EWS

Im März 1973 beschloß die Mehrheit der westeuropäischen Staaten den endgültigen Bruch mit dem Dollar. Während die europäischen Notenbanken untereinander feste Wechselkurse aufrechterhielten, ließen sie ihre Währungen in einer „Währungsschlange“ gemeinsam gegenüber dem Dollar schwanken. Eine Interventionspflicht bestand damit nur noch für diese Gruppe europäischer Währungen. Aufgrund einer deutsch-französischen Initiative gelang 1978 mit der Gründung des Europäischen Währungssystems (EWS) auch eine Institutionalisierung dieser währungspolitischen Zusammenarbeit. Eine neu geschaffene internationale Rechnungseinheit, die Korbwährung ECU, deren Wert sich aus den gewichteten Kursen aller

EWS-Mitgliedswährungen errechnete, übernahm eine Art Pufferfunktion gegenüber den internationalen Währungsturbulenzen. Für die Bundesrepublik brachte diese Einbettung in das EWS wesentliche Vorteile, da sie:

die finanziellen Risiken, die mit der Rolle der D-Mark als Hauptinterventions- und Reservewährung verbunden waren, auf alle Währungen des EWS-Raumes verlagerte;

die strengen Stabilitätsvorgaben der Bundesbank an die beteiligten Währungen und Notenbanken, ohne die deutschen Exportchancen zu beeinträchtigen, exportierte;

die Exportwirtschaft aller beteiligten Mitgliedstaaten im Wirtschaftsraum des EWS über gesicherte Wechselkurse absicherte und

die deutsch-amerikanischen Beziehungen, die durch die wiederholten währungspolitischen Konflikte immer wieder in Mitleidenschaft gezogen wurden, zumindest entlastete.

Trotz dieser währungstechnischen Lösungen auf europäischer wie internationaler Ebene blieben die Wechselkurse und die Zinspolitik der USA eine Belastung für die transatlantischen und damit auch der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Ein schwierig zu kontrollierender Kreislauf war in Gang gesetzt:

Hochzinspolitik der USA

Die Fremdfinanzierung der amerikanischen Defizite über den internationalen Kapitalmarkt in Verbindung mit den steigenden Direktinvestitionen europäischer und japanischer Anleger stärkte protektionistische Tendenzen in der amerikanischen Öffentlichkeit und im Kongreß. Damit geriet unter den europäischen Exporteuren vor allem der bundesdeutsche Außenhandel unter Druck, der die größten Handelsvolumina mit den Vereinigten Staaten aufwies.

Zum zweiten übertrug sich die Hochzinspolitik der USA, die für die Aufnahme internationalen Kapitals notwendig wurde, zwangsläufig auf die Gläubiger-Nationen, vor allem Japan und die Bundesrepublik, die sich gegen den Kapitalabfluß in die USA durch eigene Zinserhöhungen zu wehren versuchten. Zugunsten der amerikanischen Schuldentilgung mußten die Investitionen zurückgehen, ein Trend, der sich langfristig auch auf dem Weltmarkt konjunkturhemmend auswirken mußte.

Problematisch war zudem die Tatsache, daß die aufgenommenen Gelder in den USA nicht für Investitionen in der Privatwirtschaft oder in Infrastrukturprogramme, sondern für den Privatkonsum genutzt wurden. Während die USA sowohl unter Carter als auch unter Reagan das Problem der amerikanischen Zahlungsbilanzdefizite durch rein monetäre Maßnahmen, also durch ihre Zinspolitik zu beseitigen suchten, drängten Bundesbank wie Bundesregierung auf eine Haushaltskonsolidierung der USA als unerläßliche Komplementärmaßnahme, da der in den USA künstlich geförderte Konsum über die sogenannte „importierte Inflation“ auch die D-Mark in ihrer Stabilität bedrohte.

Wirtschaftslokomotive Bundesrepublik?

Zwar profitierte die bundesdeutsche Konjunktur von den guten Absatzchancen in den USA, die durch den hohen Dollar-Kurs und die amerikanische Hochzinspolitik entstanden; doch mußten die Rückwirkungen auf die amerikanische Wirtschaftslage schon aufgrund der Größenverhältnisse der beiden Volkswirtschaften relativ marginal bleiben. Die Probleme einer negativen amerikanischen Handels- und Zahlungsbilanz waren durch eine künstlich über Konjunkturprogramme in Fahrt gebrachte „Wirtschaftslokomotive“ Bundesrepublik, wie von amerikanischer Seite immer wieder gefordert, nicht zu lösen.

Der Weg zur Triade

Letztlich unterwanderten die USA durch ihre Haushaltspolitik ab den 60er Jahren selbst die von ihnen seit 1945 so erfolgreiche Weltwirtschafts- und Währungspolitik. Die erste Aufspaltung des

globalen Bretton-Woods-Systems durch das Europäische Währungssystem signalisierte die beginnende Regionalisierung der Handelsströme in der späteren Triade, zwischen den Vereinigten Staaten (NAFTA), Europa (EU) und Japan (Tigerstaaten und China). Im europäischen Binnenmarktprogramm, das mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1987 auf den Weg gebracht wurde, sahen dann auch viele Amerikaner die Gefahr einer „Festung Europa“; eine Entwicklung, die die USA -- wenn auch unfreiwillig -- selbst mit gefördert hatten. Schon zu Beginn der 70er Jahre waren die Konflikte der nachfolgenden Jahrzehnte angelegt. Gerade weil die amerikanische Außenpolitik die währungspolitischen Prinzipien des Bretton-Woods-Systems unterminierte, förderte sie die Unabhängigkeit der Europäer. Zugleich reduzierte die Ökonomisierung der Politik die Vormachtstellung der USA, die sich nun auf die militärisch-sicherheitspolitischen Aspekte des Ost-West-Konflikts beschränkte. Internationale politische Krisen waren jedoch, wie die beiden Erdöl-Krisen von 1973 und 1979/80 eindrucksvoll vorführten, nicht mehr von wirtschaftlichen Turbulenzen zu trennen. Gerade die Bundesrepublik mußte unter diesen neuen Rahmenbedingungen an internationalem Einfluß gewinnen. Kein Ereignis symbolisiert diese Entwicklung deutlicher als die Konferenz der Staats- und Regierungschefs, die im Januar 1979 auf Initiative Frankreichs auf Guadeloupe stattfand. Neben den drei westlichen Siegermächten von 1945 war die exklusive Runde für einen Meinungsaustausch über die weltpolitische Lage erstmals um einen Teilnehmer erweitert worden: den Bonner Regierungschef.

Resümee: Wichtige wirtschafts- und währungspolitische Beziehungen

Die politische Eigenständigkeit, die Bonn im Verlauf der 70er Jahre mit der Ostpolitik gewonnen hatte, entwickelte sich parallel auch in der Wirtschafts- und Währungspolitik. Sie entstand nicht ohne Reibungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen. Bi- und multilaterale Konsultationen gewannen an Bedeutung. Neue Kooperationsformen mußten entwickelt werden. Gerade vor dem Hintergrund der wirtschafts- und währungspolitischen Turbulenzen der 70er Jahre mußte sich das deutsch-amerikanische Vertrauensverhältnis neu beweisen. Die schwierige, aber letztlich erfolgreiche Kompromißsuche zwischen den beiden Staaten war daher die beste Bestätigung für die Kooperation zwischen Bonn und Washington. Die Bundesrepublik wurde auch im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik zu einem wichtigen, selbständigen Partner der Vereinigten Staaten.

9. Bewährung in schwierigen Zeiten: Die Sicherheitspolitik der 80er Jahre

Neue Ost-West-Konfrontation

Als sich am Ende der Ost-West-Détente neue Konfliktpunkte zwischen Washington und Bonn abzeichneten, stand die deutsch-amerikanische Partnerschaft im Bereich der Sicherheitspolitik vor Turbulenzen. Die Erfolge der Entspannungspolitik hatten die sicherheitspolitischen Dilemmata der Bundesrepublik, die sich aus ihrer geopolitischen Lage ergaben, in den Hintergrund rücken lassen. Erst als nicht länger zu leugnen war, daß die Beziehungen zwischen den Supermächten immer mehr von neuen Konfrontationen denn von vertrauensvoller Kooperation geprägt waren, traten sie wieder in das Bewußtsein der bundesdeutschen Öffentlichkeit. Ausgelöst wurde die Debatte um die deutsche Sicherheitspolitik durch den NATO-Doppelbeschluß. Ihre Ursachen lagen tiefer: Im Zeitalter potentieller nuklearer Kriegsführung konnte es gerade für die Bundesrepublik keine unbedingte Sicherheit geben. Am Ende des amerikanisch-sowjetischen Tauwetters entstanden „Zyklen deutscher Angst“ zwischen Zweifeln an der amerikanischen Sicherheitsgarantie für die Bundesrepublik einerseits und

Zweifeln am NATO-Prinzip der nuklearen Abschreckung andererseits. Die Beziehungen zwischen Bonn und Washington standen vor ihrer schwierigsten Probe.

Entwicklungen nach SALT II

Noch während der Verhandlungen zum zweiten SALT-Vertrag hatten sich die Beziehungen zwischen den USA und Moskau merklich abgekühlt. Grund für die Verschlechterung im bilateralen Verhältnis der beiden Supermächte war sowohl eine quantitative wie eine qualitative Aufrüstung des sowjetischen Militärpotentials. Seit Mitte der 70er Jahre hatte die Sowjetunion ihre von SALT I nicht erfaßten, seegestützten Nuklearsysteme ausgebaut. Gleichzeitig betrieb Moskau mit der Aufstellung neuer Waffensysteme mittlerer Reichweite, den SS20, den qualitativen Ausbau des sowjetischen Militärpotentials. Dies führte zu Vorteilen des Warschauer Paktes im eurostrategischen Bereich. Im Mai 1977 reagierte die NATO darauf mit einem langfristigen Verteidigungsprogramm: Auf dem Londoner Gipfel beschlossen sie eine jährliche Aufstockung der nationalen Militärbudgets um drei Prozent. Noch bekräftigten die NATO-Mitgliedstaaten zwar ihre Überzeugung, „daß die Sicherheit in Europa und in der Welt ... konkrete Bemühungen um eine Senkung des Rüstungsniveaus durch realistische Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen erfordert.“; schon aber begann sich eine neue Rüstungsrunde abzuzeichnen.

Afghanistan-Krieg

Den unwiderruflichen Wendepunkt in den Beziehungen der Supermächte markierte nur ein halbes Jahr nach der Unterzeichnung des SALT II-Vertrages der sowjetische Einmarsch in Afghanistan im Dezember 1979. Schon 1978 hatte Carter der Sowjetunion vorgeworfen, ihren globalen Einflußbereich erneut auszudehnen. Es sei Absicht der UdSSR, „totale und repressive Regierungsformen zu exportieren.“ Jetzt bestätigte sich für die Carter-Administration dieses Bild der sowjetischen Politik. Auch unter dem Eindruck der Geiselnahme des amerikanischen Botschaftspersonals in Teheran beantragte Carter im Kongreß die Erhöhung des amerikanischen Verteidigungsbudgets um real fünf Prozent. Geplant wurde zusätzlich der Aufbau einer speziellen Eingreiftruppe, die an allen Krisenherden, insbesondere im Persischen Golf, schnell einsatzbereit sein sollte. Der SALT-Vertrag wurde aus dem Ratifikations-Prozeß des Kongresses herausgenommen, die Teilnahme der USA an den Olympischen Spielen in Moskau abgesagt.

„Nettoimporteure an Sicherheit“

Auch Bonn schloß sich dieser Geste an; die bundesdeutschen Athleten reisten nicht nach Moskau. Als „Nettoimporteure an Sicherheit“ war die Bundesrepublik vom Ende der Entspannungspolitik am meisten betroffen. In einer berühmt gewordenen Rede vor dem Londoner IISS-Institut hatte Helmut Schmidt bereits im Oktober 1977 auf die Konsequenzen der partiellen militärischen Überlegenheit der Sowjetunion im eurostrategischen Bereich hingewiesen. Sie bestand weniger im Sinn einer zusätzlichen militärischen Bedrohung für Westeuropa als in der Bedeutung der neuen Nuklearsysteme als politisches Druckmittel. Mit ihrer Reichweite zielten die SS20 allein auf die Westeuropäer und speziell auf die Bundesrepublik, denn Bonn mußte mit Rücksicht auf die innerdeutschen Beziehungen besonders an der Abschirmung der regionalen Entspannung in Europa vor einer Verschlechterung des globalen sicherheitspolitischen Klimas liegen. Die Bundesrepublik konnte in ihrem außenpolitischen Kurs erpreßbar werden. In dieser Situation mußten die USA der Zuverlässigkeit des NATO-Partners Bundesrepublik versichert werden. Langfristig galt es, einer drohenden Spaltung des transatlantischen Bündnisses frühzeitig entgegenzutreten. Entweder mußten sich die USA zu Nachrüstungsschritten in Europa und der Bundesrepublik bereiterklären oder aber die Sowjetunion auf die Ziele eines SALT II-Folgeabkommens verpflichtet werden.

Der NATO-Doppelbeschuß

Diesen Vorstellungen entsprach der NATO-Doppelbeschuß vom 12. Dezember 1979. Mit der Ankündigung, ab Ende 1983 neue amerikanische Mittelstreckensysteme in Europa zu stationieren, verknüpften die NATO-Partner das Angebot zu Verhandlungen über Rüstungsbeschränkungen in eben diesem eurostrategischen Bereich. Der Doppelbeschuß verkörperte exemplarisch beide Säulen der Bonner Sicherheitspolitik, Verteidigungsbereitschaft und Verhandlungswillen, förderte in gleichem Maße aber auch deren Widersprüchlichkeit zutage. Im Rahmen der flexible response-Strategie der NATO, der einzig glaubwürdigen Sicherheitsgarantie für die Bundesrepublik, stand man in Bonn aufgrund der geopolitischen Lage in zweierlei Hinsicht vor einem Rationalitätsdilemma:

Ohne Nachrüstung im eurostrategischen Bereich riß aus Bonner Sicht eine inakzeptable Lücke in die Eskalationsleiter der NATO, die das Risiko einer sicherheitspolitischen Abkopplung der USA heraufbeschwor und die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Sicherheitsgarantie für Deutschland untergrub. Aus diesem Grund war auch eine Null-Lösung, d.h. die vollständige Abrüstung eurostrategischer Systeme auf beiden Seiten, politisch wie militärisch für Bonn nicht wünschenswert. Gleichzeitig aber bedeutete eine Nachrüstung mit Pershing II und Marschflugkörpern unter dem Eindruck wieder aufflammender Konfrontationen zwischen den Supermächten einen weiteren Schritt im Rüstungswetlauf mit seinen potentiellen Gefahren und eine Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen in Europa, insbesondere im Verhältnis zur DDR. Diese Punkte mußten die Bundesregierung innenpolitisch belasten.

Ein zweites Dilemma bestand aufgrund der direkten Nachbarschaft zu den Staaten des Warschauer Paktes, die für die Bundesrepublik eine „Vorneverteidigung“ direkt an ihren Grenzen unverzichtbar machte. Bonn mußte auf eine Stationierung möglichst vieler verschiedener Waffensysteme auf bundesdeutschem Territorium drängen. Diese herausgehobene militärische Bedeutung der Bundesrepublik führte jedoch zwangsläufig zu einer Singularisierung der sicherheitspolitischen Position innerhalb der NATO; sie schuf eine ungleiche relative Risikoverteilung und mußte die Bundesrepublik im Kriegsfall besonders gefährden. Waffensysteme, die durch ihre Abschreckungswirkung politische Krisen stabilisieren konnten, würden sich im Fall einer militärischen Eskalation als zusätzliche Bedrohung erweisen.

Automatismus der Eskalation?

Bonn fand sich in einem „Paradox der Furcht vor dem Einsatz und dem Nicht-Einsatz“ der amerikanischen strategischen Nuklearwaffen, je mehr sich Rüstungskontrolle und Nachrüstung, Entspannung und Abschreckung auseinander bewegten, ein Paradox, das die deutsch-amerikanischen Beziehungen in Mitleidenschaft zog. Für die Bundesrepublik war die NATO-Strategie der flexible response nur solange eine glaubwürdige Sicherheitsgarantie als der Eskalation der militärischen Mittel ein unbedingter Automatismus innewohnte. Erst die unkalkulierbare Möglichkeit eines Einsatzes der amerikanischen nuklearstrategischen Systeme steigerte das Risiko für den potentiellen Aggressor und konnte die notwendige Abschreckungswirkung entfalten. Jeder Eskalationsschritt mußte unausweichlich die Involvierung der USA garantieren und den Konflikt potentiell zum globalen Nuklearkrieg ausweiten. Vor allem diesem Zweck dienten die amerikanischen Truppenstationierungen in der Bundesrepublik.

Dem entgegengesetzt waren die USA unter dem Eindruck der eigenen Verwundbarkeit bestrebt, die Schwelle für den Einsatz ihrer Nukleardispositive anzuheben. Ein breiteres Reaktionsspektrum militärischer Optionen sollte dem Weißen Haus vor allem größere politische Flexibilität verschaffen. Ziel war eine möglichst rational-kontrollierte Anwendung verschiedener Eskalationsstufen, die der Verteidigung Westeuropas trotz des strategischen Nuklearpatts Glaubwürdigkeit verleihen konnte. Für die USA wurden Nuklearwaffen verschiedener

Reichweite zum Instrument eines potentiell regional begrenzbaren Krieges, ganz entgegen den Interessen Bonns.

Ein doppeltes Mißverständnis

Bezüglich des NATO-Doppelbeschlusses bestand zwischen Washington und Bonn ein doppeltes Mißverständnis:

Weil Bundeskanzler Schmidt in seiner Rede vor dem IISS als erster auf die Bedeutung der sowjetischen SS 20-Aufrüstung hingewiesen hatte, ging die amerikanische Regierung davon aus, Bonn sei vor allem an militärischen Gegenmaßnahmen der USA und einer landgestützten Stationierung dieser Systeme in der Bundesrepublik gelegen. In Wirklichkeit aber sah die Bundesregierung in den eurostrategischen Mittelstreckensystemen der UdSSR eine vornehmlich politische Bedrohung, da sie Zonen ungleicher Sicherheit schufen und die Glaubwürdigkeit der NATO-Verteidigungsstrategie für die Bundesrepublik bzw. Westeuropa untergruben. Nur um die Verknüpfung europäischer und transatlantischer Sicherheit zu dokumentieren, war die Bundesregierung bereit, zusätzliche landgestützte Waffensysteme auf ihrem Territorium zu stationieren.

Als Konsequenz ergab sich unweigerlich ein zweites Mißverständnis: Sollte das Verhandlungsangebot in den Augen Carters wie später Reagans den Zeitraum bis zur Dislozierung der Pershing II und Marschflugkörper in Europa lediglich politisch überbrücken, war es das Ziel Bonns, eine Nachrüstung über diese Verhandlungen zu verhindern. Der Doppelbeschuß war hier nur Druckmittel für Verhandlungen über Rüstungsbegrenzungen.

„Fenster der Verwundbarkeit“

Symptomatisch für diese Fehldeutungen waren die sicherheitspolitischen Debatten auf beiden Seiten des Atlantiks, die mit dem Nachrüstungs-Beschluß erstmals in der Öffentlichkeit geführt wurden. In den USA sprach ein „Committee on the Present Danger“, das Ronald Reagan in seinem Wahlkampf gegen Präsident Carter unterstützte, von einem neuen „Fenster der Verwundbarkeit“ für die USA. Während des Wahlkampfes trat diese Gruppierung vehement für neue amerikanische Rüstungsinitiativen ein, eine Politik, die von der amerikanischen „Freeze“-Bewegung ebenso heftig abgelehnt wurde. Schon seit der von Präsident Carter ausgelösten Diskussion um die Einführung der Neutronenwaffe verzeichnete die Friedensbewegung auf bundesdeutscher Seite wie auch in der DDR enormen Zulauf, da der geplante taktische Einsatz dieser Waffe mit einer verstärkten nuklearen Strahlung vor allem die beiden deutschen Staaten betroffen hätte.

Die Friedensbewegung

Dieser innenpolitische Dissens über die Sicherheitspolitik schränkte den Handlungsspielraum sowohl der Regierung in Bonn als auch in Washington ein. In der Bundesrepublik etablierte sich durch die Gründung der „Grünen“ die Friedensbewegung auch in der Parteienlandschaft. Die SPD zeigte sich tief gespalten. Ein ähnlicher Riß ging durch die Demokratische Partei in den USA. Ein innerparteilicher wie innenpolitischer Konsens über den außen- und sicherheitspolitischen Kurs der beiden Staaten war nur schwer herzustellen. Die Parteikonsolidierung erforderte mehr und mehr den Einsatz der Regierung. Dagegen geriet die außenpolitische Abstimmung ins Abseits. Der auffällige Mangel an bilateralen wie multilateralen Konsultationen drohte sich über den Wendungen der öffentlich geführten Strategiedebatten zu einem wechselseitigen transatlantischen Mißtrauenskreislauf aufzuschaukeln.

Neutronenwaffe

Der amerikanische Entscheidungsverlauf bereitete der bundesdeutschen Seite auch vermeidbare Probleme. Das Vorpreschen der Carter-Administration beim Thema Neutronenwaffe hatte die westeuropäischen Verbündeten unvorbereitet getroffen. Und auch mit dem späteren Entschluß, den Bau der Neutronenwaffe zu verschieben, d.h. angesichts der Zurückhaltung der Europäer de facto aufzugeben, überraschte die amerikanische Administration die Bundesregierung und ihre europäischen Partner ohne Konsultationen. Da der Bundeskanzler die Stationierung der Neutronenwaffe nur unter Mühen hatte innenpolitisch durchsetzen können, bedeutete der erneute amerikanische Alleingang eine schwere innenpolitische wie innerparteiliche Belastung.

Das „Reich des Bösen“

Der Amtsantritt Ronald Reagans im Jahr 1981 setzte aus mehreren Gründen einen neuen „Zyklus deutscher Angst“ in Gang:

Die sogenannte Reagan-Doktrin lieferte dafür den ersten Auslöser, denn mit seiner Politik eines „Neo-Containment“ unter unanfechtbarer amerikanischer Führung setzte der neue Präsident wieder auf die Unterstützung anti-kommunistischer Freiheitsbewegungen als offensives Mittel einer Eindämmung der sowjetischen Einflußsphäre. Militäraktionen der USA -- vor allem in Lateinamerika -- besaßen in dieser Politik durchaus ihren Platz. Und auch Reagans Rhetorik vom „Reich des Bösen“ verfehlte nicht ihre Wirkung auf die bundesdeutsche Öffentlichkeit, selbst wenn die Außenpolitik der Reagan-Administration in der Realität wesentlich pragmatischer gehandhabt wurde. Indirekt war ein regionaler Krieg zwischen den USA und der Sowjetunion in Europa denkbar geworden. Direkt betroffen war die Bonner Politik vornehmlich durch den neu eingeforderten Führungsanspruch der USA, der sich in einem weiter zunehmenden amerikanischen Unilateralismus äußerte. Mit ihrer Fixierung auf eine bipolare Weltordnung räumte die amerikanische Politik Konsultationen in multilateralen Foren, wie etwa der NATO, kaum mehr Platz ein.

„Neo-Containment“

Mit dem „Neo-Containment“ erlangten die militärischen Aspekte der Eindämmungspolitik verstärkte Priorität. Bereits in seinem Wahlkampf hatte Reagan der Carter-Administration vorgeworfen, die militärische Parität der Sowjetunion passiv hingenommen zu haben. Eine neu zu schaffende Position militärischer Stärke sollte nun zunächst die Grundlage für spätere Verhandlungen mit der Sowjetunion bilden. Mit Hilfe enormer Nachträge zu den Haushalten der Jahre 1981 und 1982, die Reagan nur sechs Wochen nach seiner Amtseinführung einbrachte, stieg der Anteil der Verteidigungsausgaben am amerikanischen Haushalt bis 1985 um real 51%, insgesamt um fast 2 Billionen US Dollar.

Nach diesem Ansatz war es nur konsequent, daß trotz des Drängens der Bonner Regierung die Verhandlungen über die Mittelstreckensysteme erst im November 1981 wiederaufgenommen wurden, die START-Verhandlungen über strategische Nuklearsysteme nochmals sechs Monate später. Unaufhaltsam entwickelte sich der NATO-Doppelbeschuß aus amerikanischer Perspektive, insbesondere nach der Verhängung des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1981, zum unwiderruflichen Nachrüstungsauftrag.

Die SDI-Initiative

Die im März 1983 von Reagan völlig überraschend angekündigte SDI-Initiative belastete die Situation ein weiteres Mal. Trotz des eingepplanten enormen Kostenaufwands, den die europäischen NATO-Partner zu einem erheblichen Teil mittragen sollten, bestanden beträchtliche Zweifel an der technischen Durchführbarkeit des Projekts. Umstritten war auch das Ausmaß

einer europäischen Beteiligung an den Forschungsprojekten und den Regierungsaufträgen für die Privatwirtschaft, die im Rahmen des SDI-Programms vergeben werden sollten.

Vor diesen Erwägungen besaßen jedoch sicherheitspolitische Überlegungen das größte Gewicht: wieder bestand durch das von Reagan konzipierte weltraumgestützte Verteidigungssystem die Gefahr, Zonen ungleicher Sicherheit zu schaffen, die das NATO-Konzept in seiner Glaubwürdigkeit untergruben.

Von Schmidt zu Kohl

Daher verbesserte sich das Klima zwischen Bonn und Washington auch unter der Regierung Kohl, die im Herbst 1982 ihr Amt antrat, zunächst nur wenig. Mit der Stationierung der Mittelstreckensysteme in der Bundesrepublik hatte die neue Bundesregierung ihre Zuverlässigkeit als NATO-Partner unübersehbar unter Beweis gestellt. Die bilateralen Zusatzverträge zur SDI-Initiative, die der Bundesrepublik eine gewisse wirtschaftliche und technologische Beteiligung an dem Forschungsprogramm zusicherten, konnten zwar die akute Krise überwinden, doch blieb der Dissens über die langfristigen, sicherheitspolitischen Implikationen des „Star War“-Programms bestehen.

Auf den ersten Blick erscheint es verwunderlich, daß in Reagans zweiter Amtsperiode diese deutsch-amerikanischen Spannungen unter exakt umgekehrten Vorzeichen neuen Nährstoff erhielten. Zurückzuführen war dieses Phänomen erneut auf die öffentliche Meinung in der Bundesrepublik. Die Abrüstungspolitik der USA seit 1985, konkret die amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen über eine doppelte Null-Lösung bei den soeben stationierten Mittelstreckensystemen, stießen bei der bundesdeutschen Friedensbewegung und in der Öffentlichkeit insgesamt auf große Zustimmung. Nur scheinbar aber entsprachen diese Verhandlungen, die durch weitreichende Zugeständnisse der neuen Regierung Gorbatschow in Gang gekommen waren, der von Bonn so betonten, zweiten Komponente des NATO-Doppelbeschlusses; denn unweigerlich würde eine doppelte Null-Lösung erneut die Frage nach der Zuverlässigkeit der amerikanischen Nukleargarantie für Europa stellen. Die europäischen Regierungen hatten zwar mit Blick auf die öffentliche Meinung selbst ein entsprechendes Verhandlungsangebot der NATO formuliert; man wollte dies jedoch nur als Ausgangsposition verstanden wissen. Ziel blieb es, die Mittelstreckensysteme auf möglichst niedrigem Niveau in Westeuropa zu stationieren und die Chance einer amerikanischen Abkoppelung zu reduzieren. Auf dem überraschend geplanten amerikanisch-sowjetischen Gipfel von Reykjavik im Oktober 1986 trat dieses neue Mißverständnis zwischen den USA und den europäischen NATO-Partnern zutage, als Reagan dem sowjetischen Vorschlag über eine generelle Abschaffung aller Nuklearwaffen zunächst zustimmte.

Der Gipfel von Reykjavik

INF-Vertrag

Dennoch wurde gerade der Gipfel von Reykjavik auch zum positiven Wendepunkt für die transatlantischen Beziehungen. Dem im Anschluß an den Gipfel fertiggestellten INF-Vertrag war es zu verdanken, daß sich die Krisenstabilität in Europa deutlich verbesserte. Erstmals gelang eine Einigung über glaubwürdige Verifikationsmaßnahmen, die zu echten Abrüstungsschritten führten. Vor allem aber profitierten die deutsch-amerikanischen Beziehungen jetzt von der mit der Nachrüstung bewiesenen Zuverlässigkeit der Bundesrepublik als NATO-Partner. Es gelang der Bundesregierung, die spezifischen deutschen Sicherheitsinteressen auf Platz eins der amerikanischen Tagesordnung zu setzen. Als Bedingung für jede weitere Abrüstungsverhandlung der NATO sollte erstens die konventionelle Überlegenheit des Warschauer Paktes in Europa reduziert und zweitens ein globales Verbot

chemischer Waffen durchgesetzt werden. Die Tragkraft der deutsch-amerikanischen Beziehungen hatte sich auch in der Sicherheitspolitik unter Beweis gestellt.

Gorbatschow

Noch wichtiger aber war, daß sich die seit dem Machtantritt Gorbatschows in Bonn und Washington so entgegengesetzten Einschätzungen der sowjetischen Politik wieder einander annäherten. Vor dem Erfolg des INF-Vertrages hatten die USA den außenpolitischen Kurs Genschers äußerst mißtrauisch beobachtet, als er in einer Rede vor dem Davoser Weltwirtschaftsforum im Februar 1987 dazu aufgerufen hatte, Gorbatschow in bezug auf seine Abrüstungsangebote beim Wort zu nehmen. Meinungsumfragen in der Bundesrepublik ergaben, daß lediglich 11% der Bevölkerung die Sowjetunion noch als Gefahr für den Weltfrieden wahrnahmen. Aus Washington traf die Bundesregierung vorübergehend sogar der Vorwurf, sie strebe nach einer „Finnlandisierung“ der Bundesrepublik. Noch glaubte man in Washington nicht an die Unumkehrbarkeit der von Gorbatschow eingeleiteten Reformen. Der INF-Vertrag war jedoch ein kaum von der Hand zu weisender Erfolg. Der Wendepunkt im Verhältnis der beiden Großmächte mußte diesem Disput an Brisanz nehmen und die deutsch-amerikanischen Beziehungen festigen. Eine wieder harmonisierende außenpolitische Linie gegenüber Moskau rückte in greifbare Nähe.

SNF-Modernisierung

Greifbar wurde diese Annäherung mit der Debatte über die Modernisierung der nuklearen Kurzstreckensysteme (SNF), die als Folgeprodukt aus der Unterzeichnung des INF-Vertrages entstand. Um die Glaubwürdigkeit der Eskalationsstrategie der NATO wiederherzustellen, drängten Amerikaner wie Briten zunächst auf eine Modernisierung der veralteten, taktischen Lance-Systeme, die durch die doppelte Null-Lösung im Mittelstreckenbereich erheblich an Bedeutung gewonnen hatten. Wieder argumentierte man mit der Abkoppelungsgefahr, die aus einer Denuklearisierung Europas entstünde. Dagegen betrachtete Bonn einen erneuten Modernisierungsbeschuß als falsches Signal. Die Bundesregierung sah dadurch die Position Gorbatschows und das innenpolitische Reformprogramm der Sowjetunion gefährdet und beharrte darauf, den Verhandlungen über eine konventionelle Abrüstung in Europa Vorrang über einer SNF-Modernisierung zu geben.

„Beyond Containment“

Dieser Bonner Einschätzung der sowjetischen Politik kamen die USA letztlich weit entgegen. Die Bush-Administration hatte sich bei ihrem Regierungsantritt viel Zeit genommen, um auch nach dem INF-Vertrag zunächst nur äußerst vorsichtige Revisionen in den Beziehungen zur Sowjetunion einzuleiten. Man erklärte die Regelung regionaler Konflikte vor allem in Lateinamerika zum Test für eine neue Politik des Kreml. Auf dem NATO-Gipfel vom Mai 1989 aber war ein Kurswechsel der USA nicht mehr zu übersehen: Aufgabe der NATO, so Bush, müßte es sein, neue Perspektiven zu eröffnen und den Wandel im Ost-West-Verhältnis mitzugestalten. Ziel sei ein geeintes, freies Europa „beyond containment“, jenseits der Nachkriegspolitik der Eindämmung. Der amerikanische Präsident offerierte konkrete Kürzungsvorschläge für die Verhandlungen zur konventionellen Abrüstung, eine einseitige Reduzierung der nuklearen Artillerie und -- für die Bonner Regierung ausschlaggebend -- verschob das Thema der SNF-Modernisierung. Nur einen Monat später folgte ein Angebot Bushs über eine multilaterale Abrüstungskonferenz im Bereich chemischer Waffen, wobei zunächst in bilateralen Gesprächen mit der Sowjetunion mögliche Verifikationsmaßnahmen ausgelotet werden sollten.

„Partnerschaft in der Führung“

Während seines Staatsbesuches in der Bundesrepublik ging Bush im Mai 1989 noch einen weiteren Schritt, der dazu gedacht war, die deutsch-amerikanischen Beziehungen auf eine neue Stufe zu heben: In der Mainzer Rheingoldhalle bot er Bonn eine „Partnerschaft in der Führung“ - ein historisch keineswegs selbstverständlicher Vertrauensbeweis und eine Aufforderung zur Pflege und Weiterentwicklung dieser transatlantischen Kooperation. Der Vision Gorbatschows über das „europäische Haus vom Atlantik bis zum Ural“ stellte Bush ergänzend die erprobten engen deutsch-amerikanischen Beziehungen zur Seite. Die sicherheitspolitischen Themen der 80er Jahre hatten das Verhältnis zwischen Bonn und Washington teils harten Proben ausgesetzt. Gerade dadurch aber hatte diese Partnerschaft ihre Tragfähigkeit unter Beweis gestellt. Ein Jahrzehnt, das mit der NATO-Nachrüstung begonnen hatte, endete mit ersten echten Abrüstungsschritten. Die deutsch-amerikanischen Beziehungen hatten dem Druck nicht nur standgehalten, sondern standen vor einer Weiterentwicklung. Das gegenseitige Vertrauen hatte sich bewährt -- ein Aktivum, das schon im November des Jahres 1989 ungeahnte Bedeutung erhalten sollte.

10. Partnerschaft unter neuen Vorzeichen: Die USA und die deutsche Einheit

Der Fall der Berliner Mauer

In keinem anderen Land stieß der Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 auf größere Begeisterung als in den Vereinigten Staaten. In stundenlangen Sonderberichterstattungen übertrugen die amerikanischen Fernsehstationen die Ereignisse aus der Mitte Berlins direkt in die USA. Schon im November 1989 befürworteten 67% der Amerikaner eine deutsche Wiedervereinigung. Bis zum März 1990 stieg diese Quote sogar auf 77%. In den Augen einer überwiegenden Mehrheit war ein wiedervereinigtes Deutschland keine Bedrohung für den Frieden in Europa.

Die USA hatten seit der Gründung des Teilstaates Bundesrepublik den Anspruch des deutschen Volkes auf eine friedliche Wiedervereinigung verteidigt. Jetzt war man bereit, für die Verwirklichung dieses Zieles einzutreten. Dabei ließen sich drei klare Leitlinien der amerikanischen Politik erkennen:

Die Frage nach der Westintegration Deutschlands blieb unabänderlich beantwortet. Eine neutrale Position Deutschlands zwischen Ost und West durfte es auch im Zeichen der Wiedervereinigung nicht geben. Die weitere NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands blieb das Maximalziel der USA gegenüber Moskau und zugleich Voraussetzung für die weiter notwendige Europa-Verankerung Washingtons, die eine Vereinigung erst ermöglichte.

Deutschland sollte seine volle Souveränität und Gleichberechtigung ohne jegliche Übergangsregelungen oder Vorbehalte der Siegermächte erhalten.

Die Revolution in der DDR durfte den Reformprozeß in der Sowjetunion nicht gefährden. Die Beziehungen zwischen den USA und der UdSSR mußten vor Turbulenzen abgeschirmt werden. Ganz in diesem Sinne vermied Bush jegliche Siegerposen.

Der Malta-Gipfel

Auf dem ersten amerikanisch-sowjetischen Gipfel zwischen Bush und Gorbatschow vor Malta im Dezember 1989 war, laut Bush, die deutsche Wiedervereinigung kein Thema der internationalen Politik. Sie war nur als Ergebnis eines langfristigen und friedlichen Prozesses im Rahmen einer gestärkten KSZE und eines zunehmend integrierten Europas denkbar. Statt dessen

ginge es den beiden Präsidenten zunächst um eine „neue Partnerschaft“ zwischen ihren Regierungen.

Was Bonn nicht gelang, war jedoch über den Atlantik hinweg undenkbar: Es siegte die Eigendynamik des Umbruchs. Das Tempo der Revolution in der DDR war aus Washington nicht zu steuern, der innerdeutsche Prozeß nicht zu verlangsamen. Der amerikanische Botschafter in Bonn, Vernon Walters sollte recht behalten: Er hatte schon seit dem Beginn der Ausreisewellen im Frühsommer 1989 eine schnelle Wiedervereinigung vorausgesagt. Die Frage der deutschen Wiedervereinigung war nicht mehr mittelfristig zu regeln, sondern konnte nurmehr steuernd begleitet werden. Mit seinem Zehn-Punkte-Plan hatte Bundeskanzler Kohl bereits im November 1989 die wichtigsten Schritte für diesen Prozeß aufgezeigt. Im Januar 1990 schlossen sich Baker und Bush diesen Positionen Kohls an. Eine beispiellos enge Koordination der Bonner und Washingtoner Außenpolitik begann.

Kohls Zehn-Punkte-Plan

Unterstützung Gorbatschows durch Bush

Die amerikanische Diplomatie wurde zum aktiven und unverzichtbaren Wegbereiter der deutschen Vereinigung. Insbesondere gegenüber Moskau, aber auch bei den europäischen Nachbarn Deutschlands stellte sie entscheidende Weichen. So hielt Bush vor allem an seinem Kurs einer außenpolitischen Unterstützung Gorbatschows fest, obwohl der amerikanische Kongreß wegen der unnachgiebigen sowjetischen Haltung zur litauischen Unabhängigkeitsbewegung auf eine härtere Gangart gegenüber Moskau drängte. Gorbatschow schien der einzige sowjetische Politiker zu sein, der einer deutschen Wiedervereinigung stattgeben konnte. Ihn galt es über außenpolitische Erfolge im Verhältnis zur USA und zur NATO aufzuwerten. Ihm versuchte Bush nach Möglichkeit Rückenwind für den bevorstehenden KPdSU-Parteitag zu verschaffen.

Londoner NATO-Gipfel

Eine entscheidende amerikanische Initiative in diesem Kontext war die Umgestaltung der NATO. Schon in der „Botschaft von Turn berry“ vom Juni 1990 hatte die NATO ihrer Entschlossenheit Ausdruck gegeben, eine neue Friedensordnung in Europa zu schaffen. Auf dem Londoner NATO-Gipfel vom Juli 1990, der zeitgleich mit dem entscheidenden 28. KPdSU-Parteitag zusammenfiel, beschlossen die Allianzpartner nun zusätzlich die politische Neuorientierung des Bündnisses. Auf Drängen der USA bot die NATO den Staaten des Warschauer Paktes diplomatische Beziehungen an und stellte eine Revision ihrer Militärstrategie in Aussicht. Die Sowjetunion betrachtete man nicht länger als Gegner; stattdessen wurden die Grundlagen für einen NATO-Kooperationsrat formuliert, an dem alle Staaten des Warschauer Paktes beteiligt werden sollten.

Genscher-Plan

In einem weiteren Zugeständnis an Moskau machte sich die amerikanische Administration den sogenannten Genscher-Plan zu eigen. Trotz der NATO-Mitgliedschaft eines vereinten Deutschlands würden die NATO-Strukturen nicht auf den Ostteil des wiedervereinigten Landes übertragen werden. Die NATO sollte keinen Vorteil aus dem Zerfall des Warschauer Paktes ziehen. Vielmehr biete das reformierte atlantische Bündnis, so die Argumentation der USA, mit der sicherheitspolitischen Verankerung Deutschlands eine Garantie gegen ein erneutes deutsches Vormachtstreben in Europa. Dieses Argument Washingtons unterstrich wiederum die Bundesregierung. Im Verlauf der KSZE-Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa begannen sich -- ebenfalls auf Betreiben der USA -- schnelle Fortschritte abzuzeichnen.

In diesem Rahmen verpflichtete sich Bonn mit einer einseitigen Erklärung, die Gesamtstärke der vereinten deutschen Streitkräfte auf 370.000 Mann zu reduzieren.

Die „Zwei-plus-Vier“-Formel

Parallel setzte Washington bei der Suche nach einem geeigneten Rahmen für die Verhandlungen über die internationalen Aspekte der deutschen Vereinigung in London und Paris die deutsch-amerikanische Position durch. Keinesfalls durfte in einem antiquierten Vier-Mächte-Mechanismus über die Köpfe der Deutschen hinweg entschieden werden. Ende Januar 1990 hatte man im State Department die Idee einer Sechserkonferenz mit einer Beteiligung der vier Siegermächte und der beiden deutschen Staaten, die „Zwei-plus-Vier“-Formel, entwickelt. Sie wurde Mitte Februar am Rande der „Open Sky“-Konferenz im kanadischen Ottawa nach intensiven diplomatischen Bemühungen schließlich von allen sechs beteiligten Außenministern akzeptiert. Der Verhandlungsrahmen war damit vorgegeben.

Die Volkskammerwahlen

Nachdem die Volkskammerwahlen in der DDR am 18. März 1990 die Entwicklung noch einmal beschleunigt hatten, überzeugte Bush im April auch Briten und Franzosen auf getrennten Gipfeltreffen davon, nun über die vorbehaltlose Beendigung der Vier-Mächte-Rechte zu verhandeln. Bundesregierung und Bush-Administration hatten damit ein weiteres, gemeinsames Ziel erreicht: Auf der Tagesordnung stand die volle Souveränität Deutschlands, nicht Verhandlungen über eine Übergangslösung. Es waren daher aber auch die USA, die Bonn zu einer nochmaligen Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze drängten. Nur in Grenzen, die endgültigen Charakter besaßen, konnte Deutschland wiedervereinigt werden.

Lösung im Kaukasus

Als Bundeskanzler Helmut Kohl im Juli 1990 in Stavropol von Gorbatschow die Zustimmung der Sowjetunion zur deutschen Vereinigung erhielt, hatte die amerikanische Diplomatie den Weg in den Kaukasus geebnet. Ohne die Bereitschaft der USA, unter den westeuropäischen Nachbarn für Vertrauen zu werben und Moskau durch einschneidende Reformen der NATO zu gewinnen, wäre jeder Plan für eine deutsche Einheit unweigerlich gescheitert. Über vier Jahrzehnte hinweg hatten vor allem die USA stets das Recht Deutschlands auf eine friedliche Vereinigung verteidigt. Im entscheidenden Moment war George Bush bereit, diese völkerrechtliche Position aktiv mit seiner Außenpolitik zu unterstützen und das Risiko einer Neuordnung Europas einzugehen.

11. Perspektiven der deutsch-amerikanischen Beziehungen

Wie soll sich in Zukunft die „Führungspartnerschaft“ Bushs zwischen den USA und dem vereinigten Deutschland gestalten? Nach wie vor besitzt die USA eine europäische Rolle. Trotz der auf 100.000 Mann verringerten amerikanischen Militärpräsenz ist der Verbleib dieser US-Truppen in Europa unerlässlich, als Rückversicherung und nukleare Schutzmacht gegen Instabilitäten in Rußland, gegen eine Renationalisierung der europäischen Sicherheitspolitik und gegen ein potentiell Streben Deutschlands nach einer europäischen Vorherrschaft. Wieder bleibt die USA für die gesamteuropäische Stabilität und vor allem für Deutschland in seinem Zentrum unverzichtbar. Wieder führt die Suche der USA nach einer neuen gesamteuropäischen Stabilitätsordnung für Deutschland.

Die Bedeutung der neuen Bundesrepublik für die amerikanische Außenpolitik ergibt sich aus ihrer integrativen, multilateralen Rolle. Sie ist unmittelbarer Nachbar Mittel- und Osteuropas und NATO-Partner der Vereinigten Staaten; sie ist Protagonistin der Europäischen Union und eine

am Weltmarkt orientierte Exportnation, die nicht in Verdacht steht, einer protektionistischen „Festung Europa“ stattzugeben. Allerdings ist es eben diese vielfältige multilaterale bzw. supranationale Integration Bonns, die auch in Zukunft die Grenzen der amerikanisch-deutschen Kooperation auf bilateraler Ebene aufzeigen wird. Diese Balance ist die Herausforderung für die Zukunft der deutsch-amerikanischen Beziehungen.

Über das neue politische Gewicht des wiedervereinigten Deutschland wird heute ebenso viel spekuliert wie über die Stellung der USA als einzig verbliebener Weltmacht. Sowohl in den USA als auch in der Bundesrepublik befindet man sich in einer Phase der außenpolitischen Neuorientierung, auf der Suche nach einem neuen innenpolitischen Konsens über den Kurs der Außenpolitik. In den USA ist die Wahl Bill Clintons Ausdruck der Forderung nach wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Reformen am Ende des Ost-West-Konflikts. In Deutschland mußte erst das Bundesverfassungsgericht die Frage nach der neuen, internationalen Rolle der Bundeswehr im Sinn der Bundesregierung klärend beantworten. Noch diskutiert man über das Für und Wider einer permanenten Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Die USA wenden sich nach innen, die Bundesrepublik muß sich nach außen neu definieren.

In der neuen amerikanisch-europäischen Sicherheitsarchitektur sind die deutsch-amerikanischen Beziehungen deswegen nur denkbar als Lastenteilung im Sinn gemeinsamer zu tragender Verantwortung in der internationalen Politik. Eine auf finanzielle Leistungen beschränkte Solidarität wie im Golfkrieg reicht nicht länger aus. Ebenso wenig opportun sind deutsche Alleingänge wie etwa bei der Anerkennung Kroatiens und Sloweniens.

In der internationalen Politik verbinden die USA und die Bundesrepublik Deutschland eine Vielzahl gemeinsamer Interessen, die eine gute Basis für eine neue Qualität in der internationalen Zusammenarbeit der beiden Staaten vorgeben:

Auf bilateraler Ebene bilden die Wirtschaftsbeziehungen ein festes Band. Insgesamt investierten amerikanische Unternehmen ca. 8 Milliarden DM allein in den neuen Bundesländern. Für die bundesdeutsche Wirtschaft bleiben die USA der wichtigste außereuropäische Exportmarkt. Gerade deswegen ist der Schutz eines liberalen Weltwirtschaftssystems im Rahmen des GATT, wie es im April 1994 durch den Abschluß der Uruguay-Runde und die Gründung einer ständigen Welthandelsorganisation gestärkt wurde, ein gemeinsames Ziel.

Beiden, den USA wie der Bundesrepublik, muß in gleichem Maße an der sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und demokratischen Stabilisierung Mittel- und Osteuropas und der GUS-Staaten gelegen sein. Der NATO-Gipfel vom Januar 1994 eröffnete den Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes nach der Gründung des NATO-Kooperationsrates auch den Weg zu einer späteren Mitgliedschaft im Atlantischen Bündnis. Während die amerikanische Außenpolitik sich dabei vor allem auf Rußland konzentriert, sieht es Washington als Aufgabe der Bundesrepublik, die Staaten Mittel- und Osteuropas an die Europäische Union heranzuführen und durch eine europäische Einbindung zu stabilisieren. Das Einverständnis der USA mit einer Weiterentwicklung der WEU als sicherheitspolitischer Komponente einer eigenen, europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität ist dafür ein wichtiges Signal: Es verschaffte der Bonner Politik zusätzlichen, sicherheitspolitischen Spielraum gegenüber den mitteleuropäischen Nachbarn und vor allem gegenüber Polen. Ein erster Erfolg zeigt sich auch im Rahmen der Europäischen Union. Sowohl der Stabilitätspakt zwischen der EU und den Staaten Mittel- und Osteuropas, den der französische Ministerpräsident Balladur ins Leben rief, als auch die WEU-Assoziierung dieser Staaten im Mai 1994 sind Schritte für eine Annäherung zwischen altem West und Ost.

Auf internationaler Ebene unterstützen die USA wie kaum ein zweites Land das Bestreben der Bundesrepublik Deutschland nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Gerade hier liegt Washington an einer Lastenteilung in der globalen Verantwortung vom Umweltschutz bis zur Friedenssicherung. Die Bereitschaft dazu bekräftigte Bundeskanzler Kohl -- gestärkt durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts -- ausdrücklich im

Rahmen der deutsch-amerikanischen Konferenz im Anschluß an den Abzug der Westalliierten aus Berlin im September 1994.

Bei diesen neuen Aufgaben werden die deutsch-amerikanischen Beziehungen im Rahmen der NATO eine geringere Rolle spielen können. Dagegen werden die UNO und die EU/WEU mit ihren neuen Befugnissen an Bedeutung gewinnen. Für die Zukunft der deutsch-amerikanischen Partnerschaft erhalten auch kulturelle und wirtschaftliche Kontakte mehr Gewicht.

Die Chancen für eine gefestigte Kooperation sind nicht schlecht. Trotz vieler Prophezeiungen, daß der Atlantik zwischen den USA und Europa am Ende des Ost-West-Konflikts weiter geworden sei, besteht ein dichtes Geflecht an offiziellen und privaten Kontakten. Sie sind ein zuverlässiges Fundament für die zukünftige Partnerschaft. Mit dem Abzug der alliierten Truppen aus Berlin ist das Kapitel der Nachkriegsgeschichte zu Ende geschrieben. Die Fäden für die Handlung in dem neu eröffneten Kapitel sind schon ausgelegt: Die deutsch-amerikanischen Beziehungen werden ein zentraler Handlungsstrang bleiben.

12. Literaturempfehlungen

Bortfeldt, Heinrich: Washington, Bonn, Berlin. Die USA und die deutsche Einheit, Bonn 1993.

Dembinski, Matthias/Rudolf, Peter/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt. Baden-Baden 1994.

Friedrich, Wolfgang-Uwe (Hrsg.): Die USA und die Deutsche Frage 1945-1990. Frankfurt/New York 1991.

Fröhlich, Stefan: Die USA und die neue Weltordnung. Zwischen Kontinuität und Wandel, Bonn/Berlin 1992.

Hacke, Christian: Von Kennedy bis Reagan. Grundzüge amerikanischer Außenpolitik 1960-1984, Stuttgart 1984.

Hanrieder, Wolfram F.: Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1989, Paderborn/München/Wien/Zürich 1991.

Hubel, Helmut: Das vereinte Deutschland aus internationaler Sicht. Eine Zwischenbilanz, Bonn 1992 (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik Heft 73 des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik).

Knapp, Manfred (Hrsg.): Die deutsch-amerikanischen Beziehungen nach 1945, Frankfurt/New York 1975.

Mahncke, Dieter (Hrsg.): Amerikaner in Deutschland. Grundlagen und Bedingungen der transatlantischen Sicherheit, Bonn 1991.

Marsh, David: Die Bundesbank. Geschäfte mit der Macht, Gütersloh 1992.

Mathiopoulos, Margarita (Hrsg.): Das neue Europa. Ein deutsch-amerikanischer Dialog, Bonn/Berlin 1992.

Morgan, Roger: Washington und Bonn. Deutsch-amerikanische Beziehungen seit dem Zweiten Weltkrieg, München 1975.

Pond, Elizabeth: Beyond the Wall. Germany's Road to Unification, Washington 1993.

Rupieper, Hermann-Josef: Die Wurzeln der westdeutschen Nachkriegsdemokratie. Der amerikanische Beitrag 1945-1952, Opladen 1993.

Schwartz, Thomas Alan: Die Atlantik-Brücke. John McCloy und das Nachkriegsdeutschland, Frankfurt/Berlin 1992.

Trommler, Frank (Hrsg.): Amerika und die Deutschen. Bestandsaufnahme einer 300jährigen Geschichte, Opladen 1986.

13. Abkürzungsverzeichnis

<i>AKP</i>	Unterzeichnerstaaten der Lomé-Verträge in Afrika, Karibik und Pazifik
<i>EEA</i>	Einheitliche Europäische Akte
<i>EGKS</i>	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
<i>EPZ</i>	Europäische Politische Zusammenarbeit
<i>ERP</i>	European Recovery Program (Marshall-Plan)
<i>ESVI</i>	Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität
<i>EU</i>	Europäische Union
<i>EVG</i>	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
<i>EWG</i>	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
<i>EWS</i>	Europäisches Währungssystem
<i>EWUU</i>	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
<i>GASP</i>	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
<i>GATT</i>	General Agreement on Tariffs and Trade
<i>INF</i>	Intermediate Nuclear Forces (Mittelstreckenwaffen)
<i>KSZE</i>	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<i>MLF</i>	Multilateral Forces
<i>NATO</i>	North Atlantic Treaty Organization
<i>OECD</i>	Organization for Economic Cooperation and Development
<i>OPEC</i>	Organization of Petrol Exporting Countries
<i>SALT</i>	Strategic Arms Limitation Talks
<i>SDI</i>	Strategic Defense Initiative
<i>SNF</i>	Short Range Nuclear Forces (Kurzstreckenwaffen)
<i>START</i>	Strategic Arms Reduction Talks
<i>WEU</i>	Westeuropäische Union
<i>WP</i>	Warschauer Pakt