

Auswirkungen der öffentlichen Meinung auf den sicherheitspolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik

Von Hans Rattinger

1. Einleitung

Vielen erscheint die Feststellung selbstverständlich, die Einstellungen zur Sicherheitspolitik in der Öffentlichkeit der Bundesrepublik hätten sich in den letzten Jahren dramatisch verändert. Ein genaues Datum für den Beginn dieses Wandels ist schwer festzumachen. Sicher ist, daß die Art der Diskussionen um die »unmoralische« Neutronenwaffe, von *Egon Bahr* als »Perversion des Denkens« bezeichnet, beträchtliche Veränderungen gegenüber Jahren widerspiegelte, in denen atomare Gefechtsköpfe in der Bundesrepublik stationiert oder abgezogen werden konnten, ohne daß dies in der Öffentlichkeit überhaupt zur Kenntnis genommen worden wäre. Eine Schlüsselrolle spielt natürlich der Doppelbeschluß der NATO vom Dezember 1979. Spätestens seit diesem Zeitpunkt haben Beobachter und Entscheidungsträger immer wieder ihre Besorgnis über die Entwicklung der Einstellungen zur Sicherheitspolitik in der Öffentlichkeit zum Ausdruck gebracht, die sie zunehmend gekennzeichnet sahen von Pazifismus und Neutralismus, von einer potentiell gefährlichen Erosion der Unterstützung für das westliche Bündnis im allgemeinen und für die nukleare Abschreckung und damit zusammenhängende militärische Maßnahmen im besonderen.

Je nach dem, als wie tiefgreifend diese Veränderungen gesehen wurden, war zumindest die Frage aufgeworfen, wie man eine westliche Verteidigungs- und Sicherheitspolitik betreiben kann, die nach militärischen und strategischen Kriterien effektiv zu sein verspricht und gleichzeitig im gesellschaftlich konsensfähigen Bereich bleibt. Viel weiter geht die Sorge, in den sichtbar gewordenen öffentlichen Einstellungen dokumentiere sich eine prinzipielle Unvereinbarkeit zwischen demokratischer Öffentlichkeit und der kollektiven Selbstbehauptung durch die Anwendung oder die Androhung von militärischer Macht.

Andererseits wurde auch die Auffassung vertreten, in den grundsätzlichen mehrheitlichen Einstellungen der Bevölkerung habe sich nur wenig geändert, von der Notwendigkeit einer fundamentalen Überprüfung der Grundlagen bisheriger Sicherheitspolitik könne nicht die Rede sein. Diese Standpunkte wurden und werden begründet durch Verweis auf die Haltung der Bevölkerung. In der Auseinandersetzung ist »die öffentliche Meinung« zur Begründung und zur Rechtfertigung für fast jede beliebige Aussage zur Sicherheitspolitik geworden. Mit der öffentlichen Meinung werden Forderungen nach radikalen Veränderungen ebenso begründet wie Forderungen nach Kontinuität. Nicht nur diente die

öffentliche Meinung als Instanz, auf die man sich zur Begründung der gegensätzlichen Ansichten berief, sie war natürlich auch einer der gewichtigsten Adressaten dieser Auseinandersetzungen.

Ob und wie sicherheitspolitische Akzeptanz als Problem gesehen wird, hängt von unterschiedlichen Lagebeurteilungen in folgenden drei Punkten ab: Erstens herrscht Unklarheit darüber, ob es sich um beständige oder vorübergehende Veränderungen handelt. Einerseits wird argumentiert, daß wir die längst fällige »Demokratisierung« der Sicherheitspolitik erlebt haben, daß die Beteiligung der Bevölkerung unumkehrbar sei. Andererseits wird die vermeintlich große Bedeutung von Sicherheitspolitik für die Öffentlichkeit für eher temporär gehalten.

Meinungsverschiedenheiten herrschen zweitens darüber, ob die Entwicklung mit Freude oder mit Sorge betrachtet werden muß. Viele derjenigen, welche die gesellschaftliche Akzeptanz westlicher Abschreckungspolitik als in Auflösung begriffen ansehen, befürchten, daß gesellschaftliche Entwicklungen in den westlichen Demokratien die Fähigkeit zum Überleben in Freiheit und Sicherheit untergraben. Andererseits wird begrüßt, daß nun endlich der Druck der Öffentlichkeit die Regierungen dazu zwingen könnte, ausgetretene Pfade der Sicherheitspolitik zu verlassen, die unmenschliche Abhängigkeit von der nuklearen Abschreckung aufzugeben, einseitige Schritte zur Rüstungskontrolle oder Abrüstung ins Auge zu fassen oder gar nach völlig neuen Grundlagen der Sicherheit zu suchen, die auf die Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt verzichten.

Drittens schließlich werden unterschiedliche Auffassungen darüber vertreten, in welcher Breite und mit welcher Intensität die Öffentlichkeit in der Bundesrepublik von solchem Einstellungswandel erfaßt worden ist. Man kann kaum bezweifeln, daß in der Tat bei relativ begrenzten – aber sehr aktiven und artikulierten – Teilen der Bevölkerung eine Aushöhlung der Unterstützung für die NATO und für ihre Sicherheitspolitik stattgefunden hat, daß die Vereinigten Staaten – und nicht nur die Sowjetunion – als hauptsächlich den Frieden bedrohend angesehen werden usw. Dem wird entgegengehalten – z. B. unter Verweis auf das Ergebnis der Bundestagswahl 1983 – daß die Thematik die Bevölkerung insgesamt weit weniger beschäftigt hat und beschäftigt als vielfach geglaubt wurde. Nach dieser Auffassung verläuft die entscheidende Trennlinie nicht zwischen denjenigen, die neue Raketen und andere militärische Maßnahmen befürworten oder sie ablehnen – was gerade bei den Raketen natürlich die meisten Menschen tun – sondern zwischen denjenigen, für die diese Positionen persönlich eminent wichtig sind, und denjenigen, bei denen das nicht der Fall ist.

Diese unterschiedlichen Sichtweisen der Realität unterstreichen die Dringlichkeit einer sorgfältigen Analyse, womit es die Sicherheitspolitik in der Gesellschaft der Bundesrepublik zu tun hat, der Kriterien und der Intensität, mit der in der Öffentlichkeit auswärtige Bedrohung und die eigenen Vorkehrungen dagegen wahrgenommen und bewertet werden. Eine solche Analyse ist die Voraussetzung für eine Antwort auf die Frage, ob und wie Abschreckung, Verteidigungsbereitschaft und gesellschaftliches Vertrauen miteinander vereinbart werden können.

Das Material für eine solche Analyse liefern in erster Linie natürlich Daten über die Haltung der Bevölkerung zur Sicherheitspolitik aus Meinungsumfragen. Die Beschränkung auf dieses Material bringt jedoch vier Probleme mit sich.

Obwohl viele derjenigen, die Umfrageergebnisse zu sicherheitspolitischen Themen produzieren, in Auftrag geben oder auswerten, bereitwillig Auskunft über die Frage der gesellschaftlichen Akzeptanz geben, muß man erstens darauf hinweisen, daß die Untersuchung der öffentlichen Meinung nur *einen* Aspekt des gesamten sozialen Kontexts der Sicherheitspolitik ausleuchtet. Zu der Gesamtdynamik dieses sozialen Kontexts gehören auch die Meinungsbildung innerhalb von Gruppen von »Meinungsführern«, ihre Organisation und ihre Aktivitäten, ihr Zusammenwirken mit politischen Parteien, gesellschaftlichen Gruppen, den Medien und die Rückwirkungen all dieser Faktoren auf die Einstellungen in der breiten Öffentlichkeit selbst. Für politische Entscheidungsträger ist die Gewißheit der Unterstützung durch eine »schweigende Mehrheit« nicht sehr tröstlich, wenn der Widerstand von Minderheiten auf tiefsitzenden Überzeugungen beruht, wenn er gut organisiert ist und in wichtigen sozialen Gruppen, politischen Parteien und den Medien Verbreitung und Rückhalt findet. Der gesellschaftliche Konsens über Sicherheitspolitik hat viel mit Einstellungen in der breiten Öffentlichkeit zu tun, es handelt sich dabei jedoch nicht um eine ausschließlich quantitativ festzumachende Größe.

Zweitens sind solche Umfrageergebnisse nicht nur Quellen für die wissenschaftliche Analyse, sondern sie sind selbst Instrumente, wenn nicht gar Produkte, der politischen Auseinandersetzung. So sehr man sich auch um wissenschaftlich distanzierte Darstellung bemühen kann, muß man sich stets bewußt bleiben, daß das wichtigste verfügbare Material auch ganz anderen Zwecken dient, bis hin zur Manipulation und Propaganda.

Drittens ist die zugegebenermaßen ausschnittsweise Analyse des gesellschaftlichen Kontexts von Sicherheitspolitik anhand von Umfragedaten für sich genommen recht mühsam. Das liegt nicht zuletzt an einer Besonderheit der verfügbaren Datenbasis. Seit Beginn der achtziger Jahre wurden in den Medien regelmäßig die neuesten Umfragedaten über Atomwaffen, Nuklearstrategie, Rüstungskontrolle und das atlantische Bündnis usw. veröffentlicht. Diese Fülle neuerer Daten ist jedoch genau ein Teil des Problems, denn sie steht in auffälligem Gegensatz zu der Dürftigkeit vergleichbarer früherer Daten. Oft wissen wir nicht, ob die in den letzten Jahren erkundeten Einstellungen Veränderungen gegenüber früher darstellen. Es könnte durchaus sein, daß Einstellungen oder Widersprüche in Einstellungen, die in der jüngeren Vergangenheit ermittelt wurden, überhaupt keine Neuigkeiten sind, daß diese Positionen vielmehr in früheren Jahren nur nicht bekannt waren, weil man mangels Relevanz und Aktualität darüber gar nichts wissen wollte und nichts erhoben hat.

Aus dem gleichen Grund hat es auch relativ wenig ernsthafte Forschung über die Entstehung, Struktur und Entwicklung von Einstellungen zur Sicherheitspolitik gegeben. Man könnte sogar von einem Mangel an Forschung über Einstellun-

gen zur Außenpolitik im allgemeinen sprechen, der aus der verbreiteten Vorstellung herrührt, daß Themen der Außenpolitik und der internationalen Beziehungen für viele Bürger kaum vertraut sind und deshalb auch keine Objekte echter Einstellungen sein können. Die in Fragen der Außenpolitik empfangsbereite und kenntnisreiche Öffentlichkeit wurde in der Vergangenheit stets eher als eine recht eingeschränkte »Elitenöffentlichkeit« begriffen. Eine der referierten Thesen besagt, genau hier hätten sich die entscheidenden Wandlungen vollzogen, nun seien *breite* Bevölkerungsteile auf solche Fragen aufmerksam geworden.

Trotz dieser Behauptung besteht aber die Möglichkeit, daß viele Menschen immer noch relativ wenig Interesse an Sicherheitspolitik haben, nicht sehr gut informiert sind und diesen Themenbereich für sie persönlich von minderer Bedeutung einschätzen. Unter solchen Bedingungen kann viertens die reaktive Messung in Meinungsbefragungen zu problematischeren Ergebnissen führen als bei Befragungen von interessierten und involvierten Eliten, wie sie zur Sicherheitspolitik etwa von *Schössler* und *Weede* durchgeführt wurden.¹ Eine Frage, die im Eliteninterview ausgeprägte Denkstrukturen und beständige Überlegungen des Gesprächspartners anspricht, kann wegen ihrer Unvertrautheit durchschnittliche Befragungspersonen völlig überfordern.

Deshalb sind der Kenntnisstand und die persönliche Bedeutung der Thematik ausschlaggebend für eine sinnvolle Bewertung von Umfrageergebnissen zu sicherheitspolitischen Themen. Leider werden diese Dimensionen oft vernachlässigt, selbst wenn sehr in Einzelheiten gehende Fragestellungen vorgelegt werden. Man fragte etwa, ob die Entscheidung von Präsident *Reagan*, Neutronenwaffen entwickeln und bauen zu lassen, befürwortet wird, ohne vorab zu erheben, wer überhaupt weiß, worum es sich bei diesen Waffensystemen handelt. Derart könnten oft Wahrnehmungen oder Bewertungen über Dinge erhoben werden, zu denen die Interviewpartner kaum Information haben und über die sie niemals nachdenken und eine Meinung bilden mußten. Natürlich könnten sie die Antwort verweigern oder sagen, daß sie nichts wissen oder keine Meinung haben. Wenn solche Antworten jedoch nicht als legitim angeboten werden, besteht die Gefahr, daß viele Befragte lieber eine der angebotenen Antworten auswählen als von sich aus Nichtwissen oder Meinungslosigkeit zum Ausdruck zu bringen. Werden reaktive Meßverfahren in Situationen angewandt, in denen solche Gefahren bestehen, dann enthalten die Ergebnisse einen mehr oder weniger hohen Anteil von »Nicht-Einstellungen«, also Antworten, die sich anhören und aussehen wie Wahrnehmungen, Urteile, Bewertungen oder Erwartungen, die aber vor Beginn der Befragung nicht vorhanden waren und wahrscheinlich danach auch nicht erhalten bleiben. Die Befragten wählen zum Teil zufällig unter den Antwortvorgaben aus, sie orientieren sich daran, was sie für gesellschaftlich erwünscht oder akzeptabel halten, ihre Antworten können völlig andere – z. B.

1 *Dietmar Schössler und Erich Weede, West German Elite Views on National Security and Foreign Policy Issues*, Königstein 1978.

durch den jeweiligen Fragewortlaut angesprochene – Einstellungsdimensionen widerspiegeln als diejenigen, die eigentlich erhoben werden sollen.

Aus diesen Schwierigkeiten folgt, daß im Bereich der öffentlichen Meinung zur Sicherheitspolitik die Formulierung von Umfrageinstrumenten die Ergebnisse in beachtlichem Umfang beeinflußt. Vielleicht ist es keine Übertreibung, daß man durch verschiedene Frageformulierungen eine große Bandbreite von Einstellungen bei denjenigen Befragten hervorrufen kann, bei denen die Komplexität der sicherheitspolitischen Thematik auf einen niedrigen Informationsstand und geringfügige persönliche Involvierung trifft. Genau deshalb ist die Versuchung so groß, die geeigneten Daten gezielt zu produzieren, welche die eigene Deutung der Wirklichkeit belegen.

Kommen wir nun nach der Charakterisierung der Problemstellung und der durch sie aufgeworfenen Schwierigkeiten für die Forschung zur Darstellung der verfügbaren Erkenntnisse über die öffentliche Meinung zur Sicherheitspolitik in der Bundesrepublik.² Ich möchte dabei nicht Zahlen, Tabellen oder Graphiken anhäufen, sondern eine analytische Zusammenfassung der schier unübersehbaren Fülle neuerer Einzelbefunde vortragen. Dabei werde ich – in dieser Reihenfolge – auf die Bedeutung der sicherheitspolitischen Thematik für die Öffentlichkeit eingehen, auf Einstellungen zur Sowjetunion, zu den westlichen Alliierten und zu den Prämissen, Strategien und Instrumenten der westlichen Sicherheitspolitik. Danach komme ich auf die Zusammenhänge zwischen solchen sicherheitspolitischen Einstellungen und parteipolitischen Konfliktlinien zu sprechen, wobei die Frage zu stellen sein wird, wie die Dynamik einer entsprechenden Polarisierung von Parteien und Öffentlichkeit aussieht. Diese Frage ist offenkundig eng gekoppelt mit derjenigen, ob und welche sicherheitspolitischen Akzeptanzprobleme es auf der Ebene der öffentlichen Meinung überhaupt gibt oder ob sie nicht vielmehr aus den politischen Auseinandersetzungen zwischen konkurrierenden Eliten herrühren.

2. Die Bedeutung von Sicherheitspolitik für die Öffentlichkeit

Obwohl die persönliche Bedeutung von ökonomischen Problemen diejenige von Themen aus dem Bereich der Sicherheitspolitik in der Bundesrepublik immer noch bei weitem übertrifft, ist den verfügbaren Daten ein Anstieg in der Beschäftigung der Öffentlichkeit mit solchen Themen zu entnehmen. Es ist jedoch alles andere als eindeutig, was denn genau für die Öffentlichkeit bedeutungsvoller geworden ist. Während Konzepte wie »Sicherheit«, »militärisches Gleichgewicht« oder »Verteidigung« breite Zustimmung finden, wird die Bedeutung von Streitkräften nicht sehr hoch eingestuft. Wenn man sich gar die Unterstützung für

² Vgl. hierzu ausführlich: H. Rattinger, »The Federal Republic of Germany«, in: G. Flynn, H. Rattinger, eds., *The Public and Atlantic Defense*, Totowa, N.J., 1985, 101–174.

spezifische Maßnahmen ansieht, welche die Verteidigungsfähigkeit aufrechterhalten sollen, dann wird in der Regel die Zustimmung von Ablehnung bei weitem übertroffen. Fragt man dagegen nicht nach der Wichtigkeit von Verteidigung und Streitkräften im allgemeinen, sondern nach Schutz vor äußerer Bedrohung und Aggression, dann wird dies für wesentlich wichtiger gehalten. Diese unterschiedliche Zunahme der Bedeutung verschiedener Aspekte der Sicherheitspolitik kann natürlich damit zusammenhängen, daß die Sicherheit der Bundesrepublik als gewährleistet angesehen wird. Es ist keinesfalls ungewöhnlich, daß die Nachfrage nach öffentlichen Gütern am geringsten ist und sie als am unwichtigsten eingeschätzt werden, wenn die zufriedenstellende Versorgung sichergestellt erscheint.

Steigerungen in der sicherheitspolitischen Aspekten zugeschriebenen Bedeutung sind am eindeutigsten sichtbar, wenn die Erhaltung des Friedens, Kriegsvorhütung oder Kernwaffen angesprochen werden. Auch hier steht jedoch nicht fest, was diese Befunde eigentlich besagen. Erstens sind sie mit den verschiedensten Haltungen zu diesen Problemen vereinbar. Zweitens kann man nicht behaupten, daß der Informationsstand und das Interesse oder das Gefühl der Urteilsfähigkeit in sicherheitspolitischen Fragen gewachsen sind. Das könnte bedeuten, daß der festgestellte Anstieg der persönlichen Bedeutung von sicherheitspolitischen Problemen nicht nur wirkliche individuelle Sorge widerspiegelt, die eigentlich zur gesteigerten Informationssuche und höherem Interesse führen sollte, sondern auch einer Art »Mitläufereffekt« entspringt. Drittens kann man nicht sicher sein, was dieser Anstieg hinsichtlich der Verhaltensorientierungen von Individuen bedeutet.

Über den Zusammenhang zwischen sicherheitspolitischen Einstellungen und parteipolitischen Bindungen wird noch einiges zu sagen sein. An dieser Stelle soll nur hervorgehoben werden, daß noch nicht einmal intensive parteipolitische Auseinandersetzungen über Sicherheitspolitik dazu führen müssen, daß diese Thematik für breitere Schichten der Bevölkerung politisch verhaltensrelevant wird. Über die Bundestagswahl vom März 1983 etwa läßt sich eindeutig sagen, daß die Nachrüstungssproblematik für die Stimmabgabe der meisten Wähler kaum eine Rolle spielte. Gegen den starken Verlust in der Einschätzung als für wirtschaftspolitische Problemlösung kompetente Partei konnten die Sozialdemokraten mit der Denunzierung der CDU/CSU als »Raketenpartei« wenig ausrichten. Wie sicherheitspolitische Einstellungen politisch verhaltensrelevant werden können, zeigte sich nicht bei der letzten Wahl in der Bundesrepublik, sondern vielmehr bei den englischen Unterhauswahlen im gleichen Jahr. Die Ablehnung der radikalen Kritik der Labour Party am Doppelbeschluß und der Nachrüstung selbst unter ihren Anhängern trug entscheidend zur Niederlage bei, wie Crewe gezeigt hat.³ Bei nach Meinungsumfragen ungefähr gleicher Einschätzung der Wichtigkeit sicherheitspolitischer Probleme in der Bevölkerung konnte die par-

3 I. Crewe, »Britain: Two and Half Cheers for the Atlantic Alliance«, in: G. Flynn, H. Rattinger, eds., *The Public and Atlantic Defense*, Totowa, N. J., 1985, 11–68.

teipolitische Polarisierung in einem Land auf politisches Verhalten durchschlagen, in der Bundesrepublik geschah das nicht.

Dies zeigt, wie unvollständig das Wissen darüber ist, was die subjektive Einschätzung der Wichtigkeit von Problemen bestimmt und wie sie mit konkretem Verhalten zusammenhängt. Sicher ist vor allem, daß die Bedeutung dieses Themenbereichs bei großen Teilen der Bevölkerung auch in den letzten Jahren diejenige anderer, vor allem wirtschaftlicher, Fragen nicht überflügelt hat. Deshalb sind wir mit der doppelten Schwierigkeit konfrontiert, daß wir einerseits Probleme mit der zuverlässigen Erhebung von Einstellungen zur Sicherheitspolitik haben und daß wir andererseits selbst dann, wenn die Güte der Erhebung gesichert erscheint, nicht genau wissen, wie sehr sich diese Einstellungen in konkreten Verhaltensweisen niederschlagen, wie relevant sie deshalb für die Definition sicherheitspolitischer Handlungsoptionen durch politische Entscheidungsträger sind.

3. Einstellungen zur Sowjetunion

Die Einstellungen in der westdeutschen Öffentlichkeit zur Sowjetunion zusammenzufassen, ist eine vergleichsweise einfache Aufgabe. Drei Punkte erscheinen besonders wichtig. Erstens sind diese Einstellungen von großem Mißtrauen geprägt. Die Sowjetunion wird als ein möglicher Gegner mit keinesfalls gutartigen Motiven betrachtet, auf dessen Kooperationsbereitschaft man sich nicht verlassen kann. Die negativen Urteile über die Sowjetunion sind mit der wachsenden Skepsis gegenüber Einzelheiten der amerikanischen Politik nicht vergleichbar. Die Öffentlichkeit ist von einer Gleichsetzung der beiden Supermächte weit entfernt. Die empirischen Ergebnisse tragen die Behauptung nicht, man müßte der Öffentlichkeit die sowjetischen Ziele nur deutlicher aufzeigen, um sie zu einer stärkeren Unterstützung westlicher Verteidigungspolitik zu bringen. An Illusionen über die sowjetische Politik liegt es nicht, wenn Aspekte der westlichen Sicherheitspolitik kritisch beurteilt werden.

Zweitens ist festzustellen, daß die Skepsis gegenüber der Sowjetunion und ihren Zielen die Anhänger fast aller politischer Lager umfaßt. Natürlich gibt es gewisse Unterschiede, wenn man das politische Spektrum durchläuft, eine mehrheitlich positive Einschätzung der Sowjetunion ist jedoch bei der Anhängerschaft keiner Partei festzustellen. Drittens schließlich hat diese Skepsis keine Wahrnehmung einer unmittelbaren Bedrohung für die westliche Sicherheit zur Folge. Die Aufrüstung und das Verhalten der Sowjetunion werden zu den Hauptursachen internationaler Spannungen gezählt, sie werden aber nicht mit einer greifbaren Bedrohung gleichgesetzt. Hier scheint sich gegenüber früher einiges verändert zu haben: Eine weit weniger mächtige Sowjetunion wurde in der Nachkriegszeit als eine viel unmittelbarere Bedrohung angesehen als die heutige globale Supermacht,

die in ihrem militärischen Machtpotential mit den Vereinigten Staaten gleichgezogen hat.

Vor diesem Hintergrund kann man vielleicht sagen, daß die Sowjetunion für die Öffentlichkeit in der Bundesrepublik ein eher »normaler« Akteur der internationalen Politik geworden ist. Es herrscht die Auffassung vor, daß es darum geht, mit der Sowjetunion zu leben und sich mit ihr zu arrangieren, und nicht darum, sie international zu isolieren oder sie zu »besiegen«. Unter dem Aspekt ihrer Unterstützung durch die Öffentlichkeit ist es unerlässlich, daß die westliche Politik gegenüber dem Osten die Bereitschaft zur Entspannung, zum Dialog, zu Verhandlungen und zur Kontrolle des Wettrüstens enthalten muß.

4. Einstellungen zu den Verbündeten

In den letzten Jahren ist oft behauptet worden, das westliche Bündnis sei auf der Ebene der öffentlichen Meinung in Gefahr geraten. Für Teile der politischen Eliten oder Gegeneliten trifft dies sicherlich zu. Große Mehrheiten der westdeutschen Bevölkerung zeigen aber nach wie vor eine starke Bindung an das westliche Bündnis und halten es für unentbehrlich zur Aufrechterhaltung der Sicherheit. Die Unterstützung von Alternativen zur NATO ist ausgesprochen gering; die Bevölkerung findet sich nicht einfach mit der Notwendigkeit des westlichen Bündnisses ab, sondern gibt ihm eindeutig den Vorzug. Die traditionelle Furcht, das Bündnis könne im Krisenfall nicht funktionieren und Amerika könne Westeuropa und die Bundesrepublik im Stich lassen, hat in den letzten Jahren sogar abgenommen.

Die Meinung, daß die NATO die beste Organisationsform westlicher Sicherheitspolitik darstellt, führt jedoch nicht zu der Überzeugung, daß ihre konkreten Bestrebungen am besten zur Gewährleistung der Sicherheit taugen. Das wird im folgenden am Beispiel der Skepsis gegenüber Rüstungsausgaben und der Opposition gegen die Stationierung neuer Kernwaffen im Vollzug des Doppelbeschlusses darzustellen sein.

Der Überzeugung von der Notwendigkeit des Bündnisses und amerikanischer Sicherheitsgarantien steht ferner eine möglicherweise gefährliche Erosion des Vertrauens in die USA gegenüber. Auf der Ebene der Bevölkerung insgesamt kann dieser Vertrauensverlust noch nicht als verbreiteter Antiamerikanismus interpretiert werden, denn positive Meinungen über die Vereinigten Staaten überwiegen trotz ihres Rückgangs immer noch bei weitem. Es gibt auch keine Belege dafür, daß die beiden Supermächte völlig auf eine Stufe gestellt werden. Der Vertrauensverlust bezieht sich auch weniger auf die amerikanische Zuverlässigkeit im Konfliktfall, sondern eher auf die Berechenbarkeit und Urteilsfähigkeit der amerikanischen Politik. Dies ist die Ursache für die gestiegene Bereitschaft, eigenständige Sicherheitspolitik zu befürworten, wenn europäische und amerikanische Interessen als gegenläufig gesehen werden. Der Widerspruch zwischen der

generell starken Befürwortung der westlichen Allianz und der Ablehnung einiger konkreter Aspekte ihrer Politik muß die Grundlagen ihrer Akzeptanz nicht aushöhlen. Wenn dieser Widerspruch erträglich bleiben soll, dann dürfen jedoch die abgelehnten Aspekte nicht derart interpretierbar sein, daß die NATO sich in eine völlig unannehmbare Richtung bewegt. Hier ist in den letzten Jahren sicherlich ein Risiko zutage getreten. Die Unterstützung der Allianz bezieht sich ausschließlich auf ihre defensive Zielsetzung. Solange eine solche Wahrnehmung vorherrscht, werden Tendenzen zum Neutralismus durch die Furcht blockiert, die als so wesentlich für die eigene Sicherheit eingeschätzte amerikanische Freundschaft und Unterstützung zu verlieren. Dies ist bereits in den fünfziger Jahren von *Deutsch* und *Edinger* als grundlegende Ausgangssituation der westdeutschen Sicherheitslage beschrieben worden.⁴ Man kann sich jedoch kaum vorstellen, daß die Unterstützung des Bündnisses überleben könnte, wenn es zunehmend assoziiert werden sollte mit der Perpetuierung von Zuständen, die verbreitet mit Sorge betrachtet werden, nämlich des grenzenlosen Wettrüstens und der Konfrontation mit der Sowjetunion. Die öffentliche Akzeptanz des Bündnisses steht und fällt damit, wofür es einsteht. Eine auf Kooperation und Ausgleich bedachte Allianz wird wesentlich weniger Akzeptanzprobleme haben als eine, die ihre Daseinsberechtigung in der beständigen Konfrontation mit dem »Reich des Bösen« sieht.

5. Einstellungen zur Sicherheit, Verteidigung und Abschreckung

Widersprüche zwischen Zustimmung im Prinzip und Ablehnung von Details kennzeichnen auch die Auffassungen über militärische Sicherheitspolitik in der öffentlichen Meinung. Einerseits befürworten große Teile der Bevölkerung den Grundsatz der militärischen Verteidigung gegen einen Angriff, sie halten militärische Einrichtungen für notwendig und sprechen sich für die Aufrechterhaltung eines Kräftegleichgewichts zwischen Ost und West als Grundvoraussetzung der westlichen Sicherheit aus. Dem steht jedoch Skepsis gegenüber den Folgerungen entgegen, die daraus gezogen werden, etwa der Notwendigkeit, die militärischen Potentiale für wirksame Verteidigung zur Verfügung zu haben, oder Versuchen zur Aufrechterhaltung des militärischen Kräftegleichgewichts. Betrachtet man solche Ergebnisse isoliert, dann könnte man meinen, der gesellschaftliche Konsens über Sicherheitspolitik sei in der Tat stark angeschlagen.

Man kann aber argumentieren, daß solche Widersprüche nur normal sind. Wenn sicherheitspolitische Themen nicht zu den persönlich als am wichtigsten eingeschätzten Bereichen gehören, dann sind Kenntnisse über sachliche Notwendigkeit und über Ziel-Mittel-Hierarchien nicht sehr ausgeprägt und es ist leicht, sich nach dem jeweiligen emotionalen Gehalt von Fragen zu richten. Es ist nun

⁴ *Karl W. Deutsch, Lewis J. Edinger, Germany Rejoins the Powers*, New York 1973.

einmal unvermeidlich, daß die meisten Dinge, die mit der konkreten Umsetzung des allgemeinen Grundsatzes der militärischen Selbstverteidigung zu tun haben, mehr oder weniger unangenehme Verhaltensoptionen darstellen, also z. B. Steigerung von Verteidigungsausgaben, Modernisierung von Waffensystemen, Vorbereitung auf bestimmte Arten der Kriegführung usw. Solche Dinge anzusprechen, ruft Opposition fast automatisch hervor. Andererseits ist Verteidigung ein hinreichend abstraktes Konzept, um im Zusammenhang mit positiven Einstellungen zur nationalen Souveränität, Unabhängigkeit und Selbstbestimmung unterstützt zu werden. Die konkreten Forderungen dieses Prinzips können aber abgelehnt werden, wenn diese globalen Ziele als erfüllt angesehen werden. Die entscheidende Frage lautet natürlich: Wo liegt die »Realität«? In der Unterstützung des allgemeinen Prinzips oder in der Ablehnung seiner konkreten Implikationen?

Auseinandersetzungen über nukleare Abschreckung und die atomare Rüstung des Westens sind der Hauptgrund für das gestiegene Interesse an der öffentlichen Meinung zur Sicherheitspolitik. Wie beim Prinzip der Verteidigung findet man auch hier den Widerspruch zwischen Zustimmung im Allgemeinen und Ablehnung im Detail. Wirklich dramatische Veränderungen in den Einstellungen der Bevölkerung zu Kernwaffen scheint es aber nicht gegeben zu haben. Viel eher sind angesichts der aktuellen Ereignisse Attitüden an die Oberfläche gekommen, die latent bereits vorhanden waren, über die man sich früher aber kaum Gedanken machte. Auch heute noch findet man nur in relativ kleinen Teilen der Bevölkerung eine tief verwurzelte und grundsätzliche Ablehnung von Kernwaffen und nuklearer Abschreckungsstrategie vor. Natürlich gibt es nur wenige Menschen, die Kernwaffen besonders schätzen, und ebenfalls sehr wenige Menschen können sich für die Idee der Dislozierung zusätzlicher Kernwaffen begeistern. Diese Einstellungen führen bei den meisten Menschen aber viel eher zu einer diffusen Furcht als zu einer artikulierten Opposition gegenüber der westlichen Strategie.

Der Widerspruch zwischen Akzeptanz des globalen Prinzips und Ablehnung seiner konkreten Implikationen nimmt sich bei der nuklearen Abschreckung etwas anders aus als beim Konzept der Verteidigung. Bereits ihre Logik, daß nämlich eine Waffe einsetzbar sein muß, um abschrecken zu können, wird verbreitet nicht akzeptiert. In der Öffentlichkeit scheint der Glaube vorzuherrschen, daß die Atomwaffen allein durch ihre Existenz Kriege unmöglich machen – zumindest als »rationale« Fortsetzung politischen Konflikts. Die Konfrontation mit dem Paradox der Abschreckung – wenn eine Waffe nie eingesetzt werden kann, hat der Gegner nichts zu fürchten – scheint in den letzten Jahren die Angst gesteigert zu haben, daß das System versagen könnte – wenn eine Waffe einsetzbar ist, dann könnte sie auch wirklich gebraucht werden. Als Instrumente der Kriegführung aber werden Kernwaffen von einer großen Bevölkerungsmehrheit abgelehnt.

Der Hintergrund der Weigerung, mit der Logik der nuklearen Abschreckung zu leben, ist auch in den unterschiedlichen Interpretationen zu suchen, welche die

Nuklearstrategie bereits seit geraumer Zeit in Westeuropa und in den Vereinigten Staaten erfährt. Die der Öffentlichkeit in der Bundesrepublik durch führende Politiker und die Medien früher häufig präsentierte Version bezog sich in der Regel auf die Vorstellung der »massiven Vergeltung«. Die zentrale Rolle der amerikanischen strategischen Kernwaffen wurde immer betont, im Vergleich dazu die Wichtigkeit konventioneller Truppen heruntergespielt. Manchmal wurde konventionelle Stärke des Westens sogar als dysfunktional interpretiert, weil sie die Ankoppelung der strategischen Rüstung der USA an die Sicherheit Europas beeinträchtigen könnte. Die Möglichkeit der Eskalation in den allgemeinen Atomwaffenkrieg wurde, ganz im Sinne der »reinen« Abschreckung, als die wichtigste Grundlage der eigenen Sicherheit dargestellt. In einer solchen Vorstellung, der Osten müsse entweder auf einen Angriff verzichten oder es drohe allseitige Vernichtung, ist wenig Platz für die Notwendigkeit, beständig die Einsetzbarkeit aller möglichen militärischen Potentiale im Rahmen aller plausiblen Szenarien zu prüfen. Die Androhung der gegenseitigen Vernichtung ist aber das Geschäft der Vereinigten Staaten. Abschreckung nach dieser Interpretation bedeutet, daß man sich über Krieg und Kriegführung nicht mehr Gedanken machen muß und selbst nicht für die Abschreckung verantwortlich ist.

In den letzten Jahren ist die Interpretation der NATO-Doktrin der flexiblen Reaktion, die in den Vereinigten Staaten seit geraumer Zeit vorherrscht, zunehmend in der Bundesrepublik bekannt und diskutiert worden. Ihre auf erfolgreiche Kriegführung abzielende Logik, daß die andere Seite am ehesten von einem Angriff absehen wird, wenn sie sicher sein muß, daß er nach allen verfügbaren Kriterien keinen Erfolg haben kann, läßt sich mit den in der Bundesrepublik beliebten Vorstellungen von nuklearer Abschreckung kaum vereinbaren. Die Reaktion auf die vermeintlich »neue« Nuklearstrategie in der Bundesrepublik war denn auch großes Erschrecken. Dieses Erschrecken konnte propagandistisch ausgebeutet werden, indem die Auslegung der Abschreckungsstrategie als eine Strategie der Fähigkeit zur erfolgreichen Kriegführung mit dem Wunsch gleichgesetzt wurde, tatsächlich konventionelle und/oder atomare Kriege vorzubereiten und unter geeigneten Umständen zu führen.

Es ist hier nicht die Frage, welche Ereignisse, welche Rhetorik, welche Personen oder wessen Versäumnisse bei der Aufklärung der westdeutschen Öffentlichkeit für diesen Aufeinanderprall gegenläufiger Auslegungen der atomaren Abschreckung verantwortlich waren. Es besteht aber kein Zweifel daran, daß die Öffentlichkeit in den letzten Jahren Informationen und Debatten über die Sicherheit des westlichen Bündnisses ausgesetzt war, die eingefahrene Vorstellungen in Frage gestellt haben. Das gilt nicht nur für die Führbarkeit, sondern auch für die Begrenzbarkeit eines Atomkrieges: Im Gegensatz zu Strategieexperten kennt die Öffentlichkeit nur eine Nuklearschwelle. Wenn unter der fortgesetzten mehrheitlichen Unterstützung für das Prinzip der Abschreckung die Einstellungen zu ihren praktischen Erfordernissen und militärischen Grundlagen sich

geändert haben sollten, dann hat das sicherlich viel mit diesen Erfahrungen zu tun.

6. Bestimmungsfaktoren sicherheitspolitischer Einstellungen

Kommen wir nun zu der Frage nach den wichtigsten Determinanten des Wandels der öffentlichen Meinung zur Sicherheitspolitik. Der Generationenwandel wird oft als ein zentraler Bestimmungsfaktor der Probleme bezeichnet, die hinsichtlich der Akzeptanz der westlichen Sicherheitspolitik in der Bevölkerung bestehen. Die nach dem Zweiten Weltkrieg geborenen Generationen, die wenig unmittelbare Erfahrung mit einer auswärtigen Bedrohung haben, vertreten angeblich Ansichten, die sich dramatisch von denen der älteren Generationen unterscheiden, die den letzten Weltkrieg noch selbst erlebt haben und anschließend das westliche Bündnis aufgebaut haben. Oft wird die Analogie von Leuten gebraucht, die an einem Strom leben, der durch den Bau solider Dämme vor langer Zeit seine Bedrohlichkeit verloren hat, und die zu fragen beginnen, ob diese überdimensionierten Deiche wirklich erforderlich sind.

Die Daten zeigen in der Tat, daß in dieser »Nachfolgeneration« die westliche Sicherheitspolitik am schärfsten in Frage gestellt wird. Daß die Aktivistengruppen relativ jung sind, bedeutet jedoch nicht, daß die gesamten jüngeren Generationen zum Aktivismus neigen. Der Kern des sicherheitspolitischen Protestpotentials kann genauer abgegrenzt werden als die Gruppe der jüngeren Bürger mit hohem Ausbildungsstand. Dies ist jedoch keine überraschende Neuigkeit. Solche Gruppen sind spätestens seit den Studentenunruhen der sechziger Jahre die wichtigste Triebkraft politischen Protests, sei er gegen Kernkraft, Ungleichheit, Imperialismus, Zerstörung der Umwelt oder gegen etablierte Sicherheitspolitik gerichtet.

Die selektive Rekrutierung der jüngeren Eliten für politischen Aktivismus trifft für die Bevölkerung insgesamt nicht zu. Sicherlich bestehen Unterschiede in den sicherheitspolitischen Einstellungen zwischen verschiedenen Altersgruppen. Verglichen mit der apokalyptischen Vision einer »Nachfolgeneration«, die bereit sei, alle geheiligten Prinzipien der Sicherheitspolitik über Bord zu werfen, sind diese Unterschiede aber eher bescheiden. Da geeignete Zeitreihendaten über den Zusammenhang zwischen Lebensalter und sicherheitspolitischen Einstellungen nicht zur Verfügung stehen, können wir nicht mit Sicherheit ermitteln, ob die beobachtbaren Unterschiede eher auf Generationeneffekte oder eher auf Lebenszykluseffekte zurückzuführen sind, ob sie in der Zukunft bestehen bleiben oder sich verringern werden, wenn die heutigen Protestgenerationen in andere Lebensabschnitte eintreten. Man kann aber vermuten, daß die Erscheinung der »Nachfolgeneration« in den letzten Jahren nicht ausgeprägter war als früher und daß es sich eher um die Herausbildung neuer Eliten handelt als um eine altersmäßige Polarisierung der gesamten Bevölkerung.

Die Schwerpunkte verschiedener Positionen zu sicherheitspolitischen Fragen können am eindeutigsten bei Aufspaltung der Bevölkerung in die Anhängerschaften der verschiedenen Parteien festgemacht werden. Auch diese Unterschiede sind jedoch von vollständiger Polarisierung weit entfernt. Anhand der Sympathie für bestimmte Parteien kann die Bevölkerung nicht einfach in Befürworter und Gegner militärischer Sicherheitspolitik, des westlichen Bündnisses usw. eingeteilt werden. Bei vielen Fragen gehen die Mehrheiten bei den Anhängerschaften aller Parteien in die gleiche Richtung. Obwohl die Spannweite sicherheitspolitischer Einstellungen bei Aufteilung nach der Parteibindung zwischen den extremen Gruppen oftmals 30 oder 40 Prozentpunkte und mehr beträgt, folgen beträchtliche Anteile der Anhänger aller Parteien nicht immer der Parteilinie. Solche »Abweichler« können sogar mehr als die Hälfte derjenigen ausmachen, die sich für eine Partei aussprechen. Im Sommer 1983 lag etwa der Anteil der Wähler der Grünen, welche die NATO für unverzichtbar hielten, ebenso wie der Anteil der Unionswähler, die einer Fortsetzung der Rüstungskontrollverhandlungen den Vorzug vor der Stationierung neuer Mittelstreckenraketen in Europa gaben, um 60 Prozent herum.

Dafür gibt es eine einfache Erklärung. Die fehlende Übereinstimmung mit der Haltung der am höchsten geschätzten Partei muß durch andere und persönlich wichtigere Überlegungen kompensiert werden, bei denen Übereinstimmung mit dieser Partei besteht. Obwohl die Parteibindung von allen möglichen Hintergrundvariablen den stärksten Zusammenhang mit sicherheitspolitischen Einstellungen aufweist, können beachtliche Anteile der Bevölkerung mit Einstellungen zu diesem Themenkomplex leben, die sie nicht mit »ihrer« Partei teilen. Dies ist nur bei einer relativ bescheidenen persönlichen Bedeutung der Thematik möglich und es entspricht dem Erkenntnisstand der Wahlsoziologie. Verglichen mit langfristigen Bindungen an Parteien haben die Einstellungen zu konkreten politischen Sachthemen in der Regel relativ geringe Auswirkungen auf das Wahlverhalten. Ganz besonders gilt das für Einstellungen zur Außenpolitik im allgemeinen und speziell zur Sicherheitspolitik. Daß solche Einstellungen die politischen Verhaltensweisen von mehr als relativ kleinen Bevölkerungsgruppen unmittelbar bestimmen, wäre im Lichte der Ergebnisse wahlsoziologischer Forschung sehr überraschend.

Allerdings ist auch die Kehrseite der Medaille, die Übereinstimmung zwischen Parteipräferenz und sicherheitspolitischen Einstellungen bei großen Teilen der Bevölkerung nicht ungewöhnlich und unerwartet. Wir können drei Prozesse unterscheiden, die dazu beitragen: Erstens gibt es Menschen, wenn auch nur in begrenztem Umfang, für die sicherheitspolitische Themen so wichtig sind, daß sie fordern, daß die entsprechenden Positionen »ihrer« Partei den eigenen halbwegs entsprechen müssen. Trifft das nicht zu, dann suchen sie sich eine andere Partei. Bei dem viel größeren Teil des Elektorats, bei dem sicherheitspolitische Einstellungen das politische Verhalten *nicht* determinieren, sorgen zwei weitere Prozesse für die Angleichung zwischen parteipolitischen Präferenzen und Attitüden zur

Sicherheitspolitik. Einerseits kann die Parteipräferenz durch halbwegs stabile und konsistente Muster von Wahrnehmungen und affektiven Orientierungen gegenüber politischen Problemen außerhalb der Sicherheitspolitik bestimmt werden, die gleichzeitig auch einen Einfluß auf sicherheitspolitische Einstellungen haben. Bei solchen Menschen sind Parteibindung und Attitüden zur Sicherheitspolitik zwar im Gleichklang, es besteht aber keine kausale Beziehung.

Andererseits wirken Parteien aber auch aufklärerisch und erzieherisch gegenüber ihrer Gefolgschaft, besonders bei persönlich weniger bedeutungsvollen Themen. Hierbei beeinflussen dann Parteieigungen tatsächlich die Haltungen zur Sicherheitspolitik. Die Grenze zwischen diesen Interpretationen ist natürlich fließend. Es mag Menschen geben, die ihre Einstellungen zur Sicherheitspolitik aus allgemeineren politischen Überzeugungen ableiten, aber bereit sind, sich von »ihrer« Partei belehren zu lassen, daß diese allgemeinen Überzeugungen mit einer anderen Haltung zu konkreten Fragen der Sicherheitspolitik besser übereinstimmen. Andere haben überhaupt keine eigenständigen sicherheitspolitischen Positionen und warten darauf, damit versorgt zu werden. Es ist die alltägliche Aufgabe der Parteien, ihre Haltung gegenüber den jeweils aktuellen Problemen zu klären und öffentlichkeitswirksam darzustellen. Politische Parteien sind Institutionen zur Mobilisierung und Strukturierung der öffentlichen Meinung und sie haben den dazu erforderlichen Apparat. Also überrascht es nicht, wenn Individuen ohne eigene feste Ansichten zu für sie marginalen Problemen dazu neigen, die Positionen der vertrauten politischen Eliten zu reproduzieren. Die Parteien werden dann nicht durch die öffentliche Meinung gelenkt, sondern genau umgekehrt.

Zusammenhänge zwischen der öffentlichen Meinung zur Sicherheitspolitik und Positionen der Parteien sind jedoch auch zu erwarten, wenn der Einfluß in der anderen Richtung verläuft, wenn Parteien registrieren, daß die öffentliche Meinung sich ohne parteipolitische Führung bewegt und diese Tendenz nachvollziehen. In der Terminologie des Marktes kann das als Anpassung des Angebotes an Veränderungen in der Struktur der Nachfrage betrachtet werden. Eine solche Anpassung kann den Versuch darstellen, daraus Kapital zu schlagen, sie kann aber auch dem Bestreben entspringen, die politischen Konsequenzen zu vermeiden, die sich ergeben könnten, wenn dieser Nachfrage kein Angebot gegenübergestellt wird. Bei all diesen Interpretationen der Zusammenhänge zwischen Parteipolitik und Attitüden zur Sicherheitspolitik handelt es sich natürlich um Idealtypen, eine präzise empirische Abgrenzung ist schwierig, alle diese Prozesse können gleichzeitig ablaufen. Deshalb ist die Frage, ob Parteipolitik eher sicherheitspolitische Attitüden bestimmt oder umgekehrt, etwa so leicht zu beantworten wie diejenige, ob zuerst die Henne oder das Ei da war.

Eine abschließende Wertung des Zusammenspiels zwischen öffentlicher Meinung, gesellschaftlichen Eliten und Parteien in den letzten Jahren unter dem Aspekt der Dynamik sicherheitspolitischer Einstellungen ist noch nicht möglich. Ein Versuch hierzu hat von den Erkenntnissen auszugehen, die wir über die

relativ geringe persönliche Bedeutung solcher Themen für große Teile der Bevölkerung in der Bundesrepublik haben. Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen:

Erstens müssen Umfragestudien, die spezifische Einstellungen erheben, notwendigerweise Resultate produzieren, die ziemlich eng den parteipolitischen Konfliktlinien folgen. Zweitens sind die kürzlichen Entwicklungen vorwiegend ein Problem auf Elitenebene. Die große Mehrheit hat das Problem nicht, relativ unwichtige Ansichten in politische Aktivität umzusetzen. Diese Mehrheit wurde Debatten zwischen politischen Eliten ausgesetzt, die die jeweiligen Anhängerschaften stabilisieren und motivieren sollten und in den Medien breit abgedeckt wurden. Deshalb ist sie sich heute des Konflikts über diese Themen bewußt, die Positionen der Protagonisten sind bekannter als früher und sie werden zum Teil von den vertrauten Eliten übernommen, so daß auch auf der Ebene der öffentlichen Meinung eine entsprechende parteipolitische Polarisierung beobachtet wird. Diese gäbe es jedoch ohne die Stimulierung durch die Auseinandersetzungen zwischen den Eliten nicht, für welche diese Angelegenheiten von höchster Bedeutung sind. Ironischerweise haben die Parteien diese Auseinandersetzungen als Reaktion auf den artikulierten Protest von Minderheiten auch deshalb aufgenommen, weil angenommen wurde, daß diese Themen für die Bevölkerung insgesamt hinreichend Gewicht hätten, um sich für eine einträgliche Polarisierung der Images der Parteien zu eignen. Dieser Glaube ist durch die Bundestagswahlen vom Frühjahr 1983 und durch die Entwicklung seit Beginn der Nachrüstung erheblich angeschlagen worden. Ganz verkürzt kann man sagen, daß die Ereignisse der letzten Jahre nicht den Aufstand der Massen gegen die etablierte Sicherheitspolitik gebracht haben, sondern eine bemerkenswerte Kombination von Minderheitenprotest mit der Dynamik der politischen Massenkommunikation. Für die Beurteilung des gesellschaftlichen Kontexts der Sicherheitspolitik der Bundesrepublik zu Beginn der achtziger Jahre könnten sich die Vorgänge in und zwischen politischen Eliten und Aktivistengruppen – innerhalb und außerhalb der etablierten Parteien – als wichtiger erweisen als auf die öffentliche Meinung zu starren wie das Kaninchen auf die Schlange, weil sie letzten Endes wenig mehr enthält als die Widerspiegelung dieser Auseinandersetzungen auf der Elitenebene.

7. Schlußbemerkung

Welche Folgerungen ergeben sich nun aus all dem über die Auswirkungen der öffentlichen Meinung auf den sicherheitspolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik? Es scheint festzustehen, daß Begrenzungen solcher Handlungsspielräume viel eher aus den Positionen entstanden sind, die politische und gesellschaftliche Eliten und Gegeneliten artikuliert haben, als durch die öffentliche Meinung insgesamt. Vorhersagen über zukünftige Einschränkungen sicherheitspolitischer Handlungsoptionen erfordern deshalb hauptsächlich Projektio-

nen der weiteren Entwicklung parteipolitischer Konflikte über solche Fragen und der Entwicklung der Friedensbewegung und ihrer zukünftigen Wirkung. Solche Prognosen können hier selbstverständlich nicht vorgelegt werden. Daß die Entscheidungsträger in Fragen der Sicherheitspolitik von einer relativ breiten Akzeptanz in der öffentlichen Meinung ausgehen können, ist für überzeugte Anhänger der Friedensbewegung und ihr nahestehender Gruppen sicher eine unangenehme Nachricht, da sie ihrer als Waffe im politischen Meinungsstreit eingesetzten Aussage widerspricht, daß sich ein Aufstand der Massen gegen die bisherige Sicherheitspolitik entwickelt habe. Ein solcher Aufstand findet nicht statt. Natürlich wurde die Stationierung neuer Raketen von großen Teilen der Bevölkerung abgelehnt, es gibt aber keine Anzeichen dafür, daß viele wegen dieser Frage die politischen Spielregeln nicht mehr einhalten wollten. Von der verbreiteten Ablehnung solcher neuer Atomwaffen bis zur Auswirkung dieser Ablehnung auf das individuelle politische Verhalten oder gar bis zur aktiven Opposition ist es ein sehr weiter Weg. Die meisten Skeptiker gegenüber der Nachrüstung haben diesen Weg nicht mitgemacht.

Das bedeutet jedoch nicht, daß die Öffentlichkeit den Entscheidungsträgern keinerlei Beschränkungen auferlegt. Konsens auf der Ebene der öffentlichen Meinung ist in beträchtlichem Umfang eine Funktion des politischen Konsenses. Die Ablehnung zentraler Bestandteile der Sicherheitspolitik durch artikulierte und in den Medien beachtete Meinungsführer und politische Gruppen über längere Zeit hinweg muß sich beinahe unweigerlich in einem gewissen Umfang in der öffentlichen Meinung niederschlagen.

Die Öffentlichkeit ist nicht die wichtigste Quelle von Konflikten über Außen- und Sicherheitspolitik, sie ist aber auch nicht ausschließlich ein passiver Beobachter. Es gibt Schwellen ihrer Toleranzbereitschaft, und wenn diese Schwellen überschritten werden, können auch sicherheitspolitische Fragen wichtig genug werden, um sich verbreitet in politischem Verhalten niederzuschlagen. Auch Außen- und Sicherheitspolitik können etwa das Wahlverhalten von mehr als nur kleinen Bevölkerungsanteilen bestimmen, wie sich etwa bei der Bundestagswahl von 1972 oder bei den englischen Unterhauswahlen vom Sommer 1983 gezeigt hat. Wir wissen allerdings nicht genau, unter welchen Umständen dies eintritt, und man kann davon ausgehen, daß es sich eher um den Ausnahmefall handelt. Diese Ungewißheit teilen diejenigen, die Sicherheitspolitik formulieren und ausführen, mit denjenigen, die dagegen protestieren. Auf der Basis der von den vorliegenden Daten über sicherheitspolitische Einstellungen in der Bevölkerung gehe ich davon aus, daß die öffentliche Meinung durchaus eine Reihe von Forderungen gegenüber der westlichen Sicherheitspolitik erhebt, die, werden sie unerfüllt gelassen, das Potential haben, den gesellschaftlichen Konsens zu untergraben, der dem westlichen Bündnis und einer darauf aufgebauten Sicherheitspolitik immer noch zugrunde liegt. Trotz ihrer allgemeinen Zustimmung zu den Prinzipien der Abschreckung und der militärischen Verteidigung und zum westlichen Verteidigungsbündnis benötigt die Öffentlichkeit vor allem auch die

Gewißheit, daß die westliche Sicherheitspolitik nicht selbst eine wichtige Quelle von Unsicherheit ist oder dazu werden kann. Diese Gewißheit wird nicht garantiert, aber eher vorhanden sein, wenn einige Schlußfolgerungen beachtet werden, die man aus der vorgetragenen Analyse ziehen kann:

Erstens kann die Sicherheitspolitik des Westens nicht in erster Linie durch eine unmittelbare militärische Bedrohung durch die Sowjetunion begründet werden. Die Bedeutung des Anstiegs der militärischen Macht der Sowjetunion und der politischen Vorteile, die daraus entstehen könnten, muß auf andere Weise erklärt werden, wenn die Bevölkerung akzeptieren soll, daß es ein militärisches Sicherheitsproblem wirklich gibt. Solange die Sowjetunion und ihr Verhalten im Urteil der Öffentlichkeit nicht die wichtigste Quelle von Besorgnissen über die eigene Sicherheit sind, wird es weiterhin möglich sein, daß die westliche Sicherheitspolitik die eigene Bevölkerung mehr in Schrecken versetzt als die Bedrohung durch die Sowjetunion.

Zweitens muß die Unterstützung der Bevölkerung für zahlreiche Elemente der westlichen Sicherheitspolitik ungewiß bleiben, wenn es angesichts der verbreiteten Auffassung, daß die Rüstungspotentiale in aller Welt bereits jetzt weit über jedes sinnvolle Maß hinausgehen, nicht gelingt, der Öffentlichkeit nicht nur die Bedeutung des Anstiegs der sowjetischen Macht aufzuzeigen, sondern auch die Einsicht zu fördern, daß westliche Militärpotentiale, gelegentlich sogar weitere Rüstung, etwas mit der Sicherung des Friedens zu tun haben. Das Streben nach akzeptablen militärischen Kräfteverhältnissen kann jedoch nicht als ein unbegrenztes Wettrüsten dargestellt werden. Die abstrakt in der Bevölkerung vorhandene Unterstützung für die Aufrechterhaltung des Kräftegleichgewichts zwischen Ost und West ist in der Praxis nur bedeutungsvoll, wenn Versuche zur Kontrolle der militärischen Konfrontation sichtbar und überzeugend sind.

Wenn die atomare Rüstung des Westens in der Öffentlichkeit nicht in Frage gestellt werden soll, dann muß drittens glaubhaft sein, daß alles Erdenkliche getan wird, um ein Versagen der Abschreckung zu verhindern. In dieser Frage haben die letzten Jahre wohl einige Unsicherheit in der öffentlichen Meinung gebracht. Der schnellste Weg zur Ablehnung von Kernwaffen und Nuklearstrategie in der Öffentlichkeit ist zu leugnen oder zu ignorieren, daß beide gleichzeitig technische und existentielle Fragen aufwerfen. Wenn die Sicherheitspolitik sich nur mit den ersteren befaßt, bleibt die moralische Dimension denjenigen überlassen, die sich wünschen, dem Dilemma des nuklearen Zeitalters insgesamt zu entfliehen.

Viertens wird das westliche Bündnis von der öffentlichen Meinung nur getragen, solange es als grundsätzlich defensiv gilt. Diese Wahrnehmung mußte in den letzten Jahren leiden, vor allem durch die härtere Gangart der Vereinigten Staaten, die mit in der Bundesrepublik verbreiteten Vorstellungen über Sinn und Zweck des Bündnisses nicht in Einklang zu bringen ist. Innenpolitik kann heute aber von Außenpolitik oft nicht mehr getrennt werden – das Gegenteil ist ja ein Allgemeinplatz. Daß heimische Debatten und Mobilisierungsversuche einerseits und Koordination mit Bündnispartnern und internationale Verhandlungen ande-

rerseits nicht immer ohne weiteres auf einen Nenner gebracht werden können, muß mancherorts erst noch verstanden werden.

Fünftens besteht in der öffentlichen Meinung eine klare Vorliebe für Entspannungspolitik und Rüstungskontrolle gegenüber Aufrüstung und neuen Waffensystemen. Das heißt nicht, daß die Öffentlichkeit unter keinen Umständen bereit wäre, eine Steigerung der westlichen Rüstung oder neue Waffensysteme zu tolerieren. Diese Toleranz stößt jedoch rasch an ihre Grenzen, wenn Rüstungskontrolle nur als unmittelbarer Ersatz für Verteidigungspolitik dargestellt wird, oder wenn die Hindernisse für erfolgreiche Rüstungskontrollvereinbarungen ebenso auf der eigenen wie auf der anderen Seite erkannt werden. Rüstungskontrolle und Verteidigungspolitik müssen als zwei gleichzeitig zu verfolgende Strategien, als zwei Seiten derselben Münze dargestellt werden, nicht als technische Alternativen, um bestimmte militärische Kräfteverhältnisse zu erzielen. Rüstungskontrolle als Ersatz für eigene Aufrüstung zu behandeln, ist unter dem Aspekt der gesellschaftlichen Akzeptanz von Sicherheitspolitik keine brauchbare Strategie.

Sechstens schließlich müssen die militärischen Potentiale des Westens unter dem Aspekt ihres Beitrages für die Erhaltung des Friedens dargestellt und legitimiert werden. Zu einem beträchtlichen Teil liegt es an den politischen Eliten, wenn diejenigen, die gegen die etablierte Sicherheitspolitik protestieren, erfolgreich die Vorstellung erzeugen können, sie hätten das Streben und den Wunsch nach Frieden monopolisiert.

Man kann nicht sicher sein, daß die Verletzung eines dieser Grundsätze notwendigerweise den Konsens über die westliche Sicherheitspolitik aushöhlen muß. Diese Liste ist vor allem so zu verstehen, daß die Sicherheitspolitik vermeiden sollte, in einem dieser Punkte zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen zu werden, die sich dann rasch auf der Ebene der öffentlichen Meinung niederschlagen können. Im Interesse des gesellschaftlichen Konsenses und der mehrheitlichen Akzeptanz sollten sicherheitspolitische Themen nicht zum politischen Zankapfel werden, selbst wenn sich der Protest von artikulierten und in den Medien gut repräsentierten Minderheiten an ihnen entzündet. In beträchtlichem Umfang war es Versagen der Eliten, das solche Themen zum Gegenstand des Protests und dann auch des parteipolitischen Streits machte. Ob die grundsätzlich immer noch mehrheitlich vorhandene Bereitschaft der Bevölkerung zur Tolerierung militärischer Sicherheitspolitik im Rahmen der NATO erhalten bleibt, hängt unter anderem entscheidend davon ab, ob die Zwänge beachtet werden, die sich aus den Einstellungen zu diesen Fragen in der Öffentlichkeit ergeben.