

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Gerhard Wettig
Sicherheitspartnerschaft
oder Sicherheitsgegnerschaft?
Bilanz aus Anlaß der Vertagung
des Madrider KSZE-Folgetreffens

Frank Barnaby
Die Zukunft
der Rüstungskontrolle
Brüche im Bündnis?

Hans Günter Brauch
Vertrauensbildende
Maßnahmen
Element einer neuen Rüstungs-
kontroll- und Abrüstungsstrategie

ISSN 0479-611 X

B 19/82
15. Mai 1982

Gerhard Wettig, Dr. phil., geb. 1934; Wissenschaftlicher Direktor und stellv. Leiter des Forschungsbereichs Außenpolitik am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln.

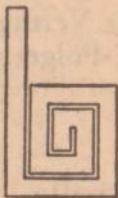
Veröffentlichungen u. a.: Die Rolle der russischen Armee im revolutionären Machtkampf 1917 (= Forschungen zur osteuropäischen Geschichte 12), Berlin (West) 1967; Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland 1943—1955. Internationale Auseinandersetzungen um die Rolle der Deutschen in Europa, München 1967; Politik im Rampenlicht. Aktionsweisen moderner Außenpolitik, Frankfurt (Main) 1967; (zus. mit Ernst Deuerlein, Alexander Fischer und Eberhard Menzel) Potsdam und die deutsche Frage, Köln 1970; Europäische Sicherheit. Das europäische Staatensystem in der sowjetischen Außenpolitik 1966—1972, Düsseldorf 1972; Frieden und Sicherheit in Europa. Probleme der KSZE und der MBFR, Stuttgart 1975; Die Sowjetunion, die DDR und die Deutschland-Frage 1965—1976. Einvernehmen und Konflikt im sozialistischen Lager, Stuttgart 1977; Der Kampf um die freie Nachricht (in der UNO und auf der KSZE), Zürich 1977; Broadcasting and Détente. Eastern Policies and their Implications for East-West Relations, London 1977; Die sowjetischen Sicherheitsvorstellungen und die Möglichkeiten eines Ost-West-Einvernehmens, Baden-Baden 1981; Das Vier-Mächte-Abkommen in der Bewährungsprobe. Berlin im Spannungsfeld von Ost und West, Berlin (West) 1981; Konflikt und Kooperation zwischen Ost und West. Entspannung in Theorie und Praxis. Außen- und sicherheitspolitische Analyse, Bonn 1981; Umstrittene Sicherheit. Friedenswahrung und Rüstungsbegrenzung in Europa, Berlin (West) 1982.

Frank Barnaby, Dr. Prof.; Gastprofessor für Friedensforschung an der Freien Universität Amsterdam und Berater des Stockholmer Internationalen Friedensforschungsinstitutes (SIPRI). Nach Forschungstätigkeit als Kernphysiker in London (University College) und bei der Forschungsgesellschaft für atomare Waffen (Aldermaston) sowie Geschäftsführung der Pugwash Conferences on Science and World Affairs; von 1971 bis 1981 Direktor des SIPRI.

Veröffentlichungen u. a.: Man and Atom; The Nuclear Age; Prospects for Peace; sowie zahlreiche Bücher und Artikel zu Fragen der Abrüstung und Militärtechnik.

Hans Günter Brauch, Dr. phil., geb. 1947, z. Z. Redakteur des DGFK-Jahrbuches: Zur Lage Europas im Globalen Spannungsfeld bei der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung in Bonn; Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft an der Universität Stuttgart; 1978: Honorary Research Fellow am Program for Science and International Affairs der Harvard University und Research Associate am Arms Control and Disarmament Program der Stanford University, USA; seit 1981 Vorsitzender des Arbeitskreises Sicherheitspolitik der SPD in Baden-Württemberg; Herausgeber der Reihe Rüstungskontrolle aktuell; Mitherausgeber der Reihe Internationale Beziehungen — Theorie und Geschichte.

Veröffentlichungen u. a.: Struktureller Wandel und Rüstungspolitik der USA (1940—1950). Zur Weltführungsrolle und ihren innenpolitischen Beziehungen, Ann Arbor — London 1977; Entwicklungen und Ergebnisse der Friedensforschung (1969—1980), Frankfurt 1979; Abrüstungsamt oder Ministerium? Ausländische Modelle der Abrüstungsplanung — Materialien und Reformvorschläge, Frankfurt 1981 (Reihe: Rüstungskontrolle aktuell, Band 1); zusammen mit Duncan L. Clarke (Hrsg.), Decisionmaking for Arms Limitation in the 1980s: Assessments and Prospects, Cambridge 1982; zusammen mit Alfred Schrempf, Giftgas in der Bundesrepublik Deutschland. Chemische und biologische Waffen, Frankfurt 1982.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Sicherheitspartnerschaft oder Sicherheitsgegnerschaft?

Bilanz aus Anlaß der Vertagung des Madrider KSZE-Folgetreffens

I. Die Krise der Verhandlungen über Rüstungssteuerung

Alle Versuche, Rüstungssteuerung durch einvernehmliche Beschränkung der Militärpotentiale zu betreiben, sind an der Wende von den siebziger zu den achtziger Jahren fehlgeschlagen. Das zweite Abkommen über eine Begrenzung der strategischen Rüstungen ist im amerikanischen Senat gescheitert, nachdem die Zweifel daran Oberhand gewonnen hatten, daß die Übereinkunft wirklich den Zielen der Rüstungssteuerung dienen werde. Bei den Verhandlungen über eine Reduzierung der Streitkräfte in Mitteleuropa haben sich Ost und West gar nicht erst auf eine Einigungsformel verständigen können. Bei den nuklearen Mittelstreckenwaffen erschwert das große Übergewicht, das die UdSSR inzwischen erlangt hat, die Aussichten für eine Vereinbarung. In Washington und in anderen westlichen Hauptstädten nimmt die Ansicht zu, die NATO müsse zunächst durch Nachrüsten eine Grundlage militärischen Gleichgewichts schaffen, um die Vorstellungen der Rüstungssteuerung erfolgreich geltend machen zu können. Es wäre eine Verharmlosung des Problems, wenn man diesen Umschwung auf die veränderte Einstellung der Reagan-Administration zurückführen wollte. Es handelt sich vielmehr um Trends, die schon Präsident Carter gegen dessen Willen beeinflußt haben und die dann im Herbst 1980 dessen Herausforderer Reagan bei den Wahlen triumphieren ließen.

Eine der wesentlichen Ursachen für die veränderte Stimmungslage in den USA ist der Eindruck, daß man von der UdSSR sicherheitspolitisch getäuscht worden sei. In den siebziger Jahren hat sich die Rüstungsrelation zwischen NATO und Warschauer Pakt entscheidend verschoben, weil das westliche Bündnis seine militärischen Aufwendungen im Zeichen der Entspannung eingeschränkt hat, während die UdSSR eine jährliche Steigerungsrate von etwa 5% aufweist. Die USA gaben 1970 noch 7,8% des Bruttosozialprodukts für ihre Rüstung aus¹⁾; bis 1979 sanken die amerikani-

schen Rüstungsausgaben auf 5,2% des Bruttosozialprodukts ab²⁾. Die übrigen NATO-Staaten liegen z.T. mehr als die Hälfte darunter. Demgegenüber schätzen westliche Sachverständige den Anteil der Militärausgaben am Bruttosozialprodukt der UdSSR auf der Basis der für festgestellte Militärpotentiale veranschlagten Kosten im allgemeinen auf 12 bis 14%. Eine amerikanische Berechnung kommt sogar bei 18% an. Nach Angaben des Pentagon soll die Sowjetunion von 1970 bis 1977 rund 240 Mrd. Dollar mehr für die Rüstung ausgegeben haben als die USA³⁾.

Das Gefühl der Amerikaner, die sowjetische Führung nutze die militärische Zurückhaltung auf westlicher Seite zur Schaffung von Überlegenheitspositionen aus, wurde durch die Vorgänge im Zusammenhang mit dem B-1-Bomber und der Neutronenwaffe verstärkt. Präsident Carter hatte entschieden, daß beide Waffensysteme nicht gebaut werden sollten, um ein weiteres Drehen der Rüstungsspirale zu verhindern. Dabei ging er von der Erwartung aus, daß Moskau analoge Selbstbegrenzung üben werde. Statt dessen stellte die sowjetische Propaganda, die gegen beide Rüstungsprojekte Front bezogen hatte, den Schritt als eine Niederlage hin, die dem amerikanischen Präsidenten durch die überwältigende Macht opponierender Friedenskräfte zugefügt worden sei. Ein erwidender Verzicht auf Waffensysteme, mit dessen Bau die UdSSR begonnen hatte bzw. die geplant waren, wurde ausgeschlossen.

Etwa zur gleichen Zeit wandte sich Bundeskanzler Schmidt wiederholt an die sowjetischen Führer mit dem dringenden Appell, die Stationierung der SS-20, der in Westeuropa nichts Gleichwertiges gegenüberstand, wieder einzustellen. Andernfalls werde die NATO nicht umhin können, eurostrategisch nachzurüsten. Moskau glaubte jedoch, diese Aussicht

²⁾ The Military Balance 1980—1981, hrsg. vom IISS, London 1980, S. 96.

³⁾ William T. Lee, Soviet Defense Expenditures in the Era of SALT, United States Strategic Institute Report 79-1, Washington/D.C. 1979, S. 10f.

¹⁾ World Armaments and Disarmament. SIPRI Yearbook 1974, Stockholm 1974, S. 209.

nicht allzu ernst nehmen zu müssen, und nutzte den vieljährigen Zeitvorsprung aus, den es mit der Entwicklung der SS-20 gegenüber dem Westen gewonnen hatte. Unter diesen Umständen kamen immer mehr führende westliche Politiker zu der Überzeugung, die UdSSR betreibe eine auf Überlegenheit und Überwältigungsfähigkeit abzielende Politik der militärischen Stärke. Demzufolge verbreitete sich der Zweifel daran, ob mit ihr ein Einvernehmen über ein System ausgewogener militärischer Gegengewichte zu erzielen sei.

Wissenschaftliche Untersuchungen über die sowjetische Militärpolitik gaben dem Zweifel weiter Nahrung⁴⁾. Diese haben ergeben, daß der Zentralbegriff des sowjetischen Sicherheitsdenkens nicht Abschreckung, sondern Verteidigung lautet. Dementsprechend ist der Eventualfall, dem die Anstrengungen der UdSSR gelten, die Kriegführung nach einem für möglich erklärten westlichen Angriff. Diese Perspektive hat weitreichende Konsequenzen. Ein Staat, dessen Sicherheit primär auf die Erfolgsaussichten in einem eventuellen Verteidigungskrieg gegründet wird, bedarf größerer militärischer Kräfte, als sie dem Gegner zur Verfügung stehen, um diesen dann zuverlässig abwehren und niederringen zu können. Nicht die Sicherheitspartnerschaft mit der anderen Seite gegen die Gefahr des Kriegsausbruches, sondern die Sicherheitsgegnerschaft in der möglichen Kriegssituation wird zur Hauptsorge.

Daraus folgt eine feindliche Einstellung gegenüber dem Abschreckungsgedanken. Alles, was der militärischen Machtentfaltung der UdSSR im Wege steht, gilt als schlecht. Der Gedanke an ein internationales System wech-

selseitig sich konternder militärischer Gegengewichte wird verworfen, weil es der sowjetischen Führung nicht grundsätzlich um die Zähmung der Gewalt, sondern um den Aufbau möglichst wirksamer Verteidigungskapazitäten geht. Unter dem Blickwinkel des Kriegsfalles verringert das, was die Sicherheit der einen Seite vermehrt, notwendigerweise die Sicherheit der anderen Seite. Je besser die Sicherheit der UdSSR wird, desto schlechter muß die westliche Sicherheit werden. Die Propaganda Moskaus überspielt dieses Dilemma mit der Versicherung, daß die Sowjetunion eine ausschließlich friedliebende Politik betreibe und daher von vornherein für kein anderes Land zu einer Bedrohung werden könne. Diese These läuft praktisch darauf hinaus, daß der von der UdSSR immer wieder geltend gemachte Anspruch auf gleiche Sicherheit umgekehrt den NATO-Staaten nicht zugebilligt wird.

Im Westen ist der Argwohn entstanden, die sowjetische Führung suche ihr Risiko im Kriegsfall möglichst gering zu halten und schaffe sich daher eine alle unkalkulierbaren Risiken abdeckende Marge an militärischer Überlegenheit. Dies wäre auch dann von allergrößter Bedeutung, wenn es niemals zu einer militärischen Auseinandersetzung zwischen Ost und West käme. Die Seite, die im Augenblick eines akuten Konflikts oder einer bedrohlichen Krise deutlich machen könnte, nicht sie, sondern die Gegenseite habe den Kriegsausbruch zu fürchten und danach zu handeln, besäße ein gewaltiges Potential zur Erzwingung politischer Anpassungen.

Die westliche Sorge vor dem sowjetischen Überlegenheitsstreben hat viele Gesichter. In den USA gibt es Befürchtungen, die UdSSR könnte sich eine Fähigkeit zu nuklear entwaffnenden Erstschnitten aneignen. Die außerordentlichen Ungewißheiten, die allen Erstschnitkalkulationen im global-strategischen Bereich notwendigerweise anhaften, lassen freilich die Praktikabilität eines derartigen Konzepts zweifelhaft erscheinen⁵⁾. Dagegen könnte auf den unteren militärischen Ebenen — etwa im Mittelstreckenbereich und auf dem europäischen Gefechtsfeld — die Verfügung über ein militärisches Übergewicht eher erfolgsversprechend sein. Wenn es der sowjetischen Führung gemäß ihren Vorstellungen gelänge, die sicherheitspolitische Kopplung über den Atlantik hinweg aufzulösen, dann hätte sie gegenüber den westeuropäischen Ländern Mittel zur Erzielung von Anpassung in der

⁴⁾ Vgl. Roger W. Barnett, *Trans-SALT: Soviet Strategic Doctrine*, in: *Orbis*, Sommer/1975, S. 533—561; John Erickson, *The Chimera of Mutual Deterrence*, in: *Strategic Review*, Frühjahr/1978, S. 11—17; Stanley Sienkiewicz, *SALT and Soviet Nuclear Doctrine*, in: *International Security*, Frühjahr/1978, S. 84—100; Fritz W. Ermarth, *Contrasts in American and Soviet Thought*, in: *International Security*, Herbst/1978, S. 138—155; Peer H. Lange, *Die politische Nutzung militärischer Macht. Der sowjetische Denkanatz*, in: Klaus Dieter Schwarz (Hrsg.), *Sicherheitspolitik*, Bad Honnef 1978³, S. 77—93; William H. Kincaid, *Repeating History: The Civil Defense Debate Renewed*, in: *International Security*, Winter 1978/79, S. 99—120; Donald G. Brennan, *Commentary*, in: *International Security*, Winter/1978/79, S. 193—198; William D. Jackson, *The Soviets and Strategic Arms*, in: *Political Science Quarterly*, 2/1979, S. 243—261; Thomas W. Wolfe, *The SALT Experience: Its Impact on U.S. and Soviet Strategic Policy and Decision-Making*, Cambridge/Mass. 1979; Dimitri K. Simes, *Deterrence and Coercion in Soviet Policy*, in: *International Security*, Winter 1980/81, S. 80—103; Gerhard Wettig, *Die sowjetischen Sicherheitsvorstellungen und die Möglichkeiten eines Ost-West-Einvernehmens*, Baden-Baden 1981.

⁵⁾ Vgl. Robert Jervis, *Why Nuclear Superiority Doesn't Matter*, in: *Political Science Quarterly*, Winter 1979/80, S. 617—633.

Hand. Auf diese Weise könnte sie allmählich ihren politischen Einfluß nach Westen hin erweitern und von Europa her die Weltmachtstellung der USA aufrollen. Die Größe des Potentials, das die UdSSR auf dem europäischen Schauplatz bereitgestellt hat⁶⁾, und der Offensivcharakter der sowjetischen Einsatzdoktrin, die für den europäischen Schauplatz Geltung besitzt⁷⁾, passen in das angenehme Bild eines Moskauer Willens zu militärischer Überlegenheit in Europa hinein.

In der sowjetischen Vorstellungswelt fehlt überdies der Gedanke der militärischen Stabilität. Auch das hat dazu beigetragen, daß im Westen die Hoffnung auf eine Sicherheitspartnerschaft mit der UdSSR zweifelhaft geworden ist. In Westeuropa weckt Mißtrauen vor allem der Nachdruck, mit dem die sowjetischen Militärs die Notwendigkeit von Überraschungshandlungen bei Kriegsbeginn betonen. Das dahinterstehende Konzept scheint mit den Erfordernissen der Zurückhaltung und des Abwartens im Krisenfall nicht vereinbar zu sein.

Auch das Konzept der abgestuften Abschreckung findet in Moskau offensichtlich keine positive Resonanz. Würde es zu einem Krieg in Europa kommen, dann würde die sowjetische Führung voraussichtlich ohne Rücksicht auf westliche Konzepte der vorläufigen Zurückhaltung alle Mittel einsetzen, die ihr zu einer raschen Überwindung des westlichen Widerstandes auf dem europäischen Schauplatz notwendig erscheinen würden⁸⁾. Besonders bedenklich aus westlicher Sicht ist das ausgeprägte sowjetische Interesse daran, daß die NATO von vornherein auf die Option der nuklearen Eskalation in Europa verzichtet (Vorschläge für den Nicht-Ersteinsatz von Kernwaffen und für die Schaffung von allmählich

auf den gesamten Kontinent auszudehnenden nuklearfreien Zonen)⁹⁾. Würde diesen Vorstellungen Moskau entsprochen, dann entfiele damit die bisherigen Hemmnisse gegen ein Ausspielen sowjetischer Militärüberlegenheit auf dem europäischen Schauplatz. Die UdSSR erhielte, wenn der NATO nicht länger die Abwehdrohung einer qualitativen und geographischen Kriegsausweitung zu Gebote stünde, objektiv die Option eines auf Europa begrenzten Krieges.

Die Krise der westlichen Rüstungssteuerungspolitik beruht letztlich auf dem Zweifel, ob die sowjetische Führung die minimalen Voraussetzungen für die angestrebte Sicherheitspartnerschaft bietet. Inwieweit kann man sinnvollerweise mit der UdSSR Übereinkünfte treffen, deren gemeinter Sinn in Moskau auf Ablehnung stößt? Die Kritiker des Konzepts der Rüstungssteuerung durch einvernehmliche Potentialbeschränkungen machen geltend, daß die bisherige westliche Politik dem sowjetischen Gegner nur willkommene Handhaben gegeben habe, um die Verteidigungsfähigkeit der NATO zu schwächen und Elemente östlicher Überlegenheit zu schaffen.

Hinsichtlich der praktischen Schlußfolgerungen gehen die Kritiker unterschiedlich weit. Die einen fordern Abhilfe durch westliche Nachrüstung, bis das Verhältnis eines militärischen Gleichgewichts zum Warschauer Pakt wieder erreicht sei und auf dieser Basis realistische Verhandlungen im Sinne einer einvernehmlichen Rüstungssteuerung möglich würden¹⁰⁾. Andere dagegen sehen den Versuch, den Frieden durch einvernehmliche Rüstungssteuerung auf der Basis wechselseitiger Abschreckung sichern zu wollen, prinzipiell als eine „Chimäre“ an. Ein Gegensatzverhältnis ist, dieser Ansicht zufolge, von den harten Gesetzen unerbittlicher Feindschaft bestimmt. Demzufolge läßt sich — parallel zu der von Moskau betriebenen Politik — die Sicherheit des Westens nur durch überlegene militärische Stärke gewährleisten¹¹⁾.

Die zweite Lösungsvariante stürzt freilich das westliche Bündnis in ein Dilemma. Demnach

⁶⁾ Zusammenfassende Darstellung bei Gerhard Wettig, Umstrittene Sicherheit. Friedenswahrung und Rüstungsbegrenzung in Europa, Berlin 1982, S. 51—85.

⁷⁾ S. u. a. Günter Poser, Militärmacht Sowjetunion 1980, München 1980, S. 125—130; Eberhard Schulz, Charakteristika sowjetischer Westpolitik, in: Josef Füllenbach und Eberhard Schulz (Hrsg.), Entspannung am Ende? München-Wien 1980, S. 239—242; Stephan Tiedtke, Militärische Planung und MBFR-Politik der Sowjetunion, in: Osteuropa, 4/1980, S. 301—309; K.-Peter Stratmann, NATO-Strategie in der Krise?, Baden-Baden 1981, S. 34—36. Vgl. dazu als sowjetische Quellen: Interview with General J. G. Pavlovsky, in: Soviet Military Review, 9/1976, S. 2—7; Generalleutnant P. Žilin, Uroki prošlogo i zaboty nastojaščego, in: Kommunist, 7/1981, S. 73; Marschall N. Ogarkov, Na straže mirnogo truda, in: Kommunist, 10/1981, S. 83 f.

⁸⁾ Joseph D. Douglass Jr./Amoretta M. Hoerber, Conventional War and Escalation. The Soviet View, hrsg. von National Strategy Information Center (NSIC), New York/N. Y. 1981.

⁹⁾ Dieses Motiv bestimmt die sowjetische Politik insbesondere im eurostrategischen Bereich, vgl. Gerhard Wettig, Die Sowjetunion und die eurostrategische Problematik, in: Politische Vierteljahrschrift, 4/1980, S. 346—362.

¹⁰⁾ Das ist der in der Reagan-Administration vorherrschende Standpunkt, vgl. Manfred Görtemaker, Reagan-Amerika und Westeuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/81 vom 8. 8. 1981, S. 10f., 14f.; Hans Rühle, Die Außenpolitik der Regierung Reagan, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/81 vom 8. 8. 1981, S. 55—57.

¹¹⁾ So John Erickson, a. a. O. (Anm. 4), S. 11—17.

wäre nicht nur ein endloses Wettrüsten un-
ausweichlich. Mindestens ebenso problematisch
wäre der sicherheitspolitische Gegensatz,
der dann in der NATO aufbrechen müßte:
Die Überlebenshoffnung der Länder Westeu-
ropas beruht — ebenso wie die der Länder
Osteuropas — auf einer gewährleisteten
Kriegsverhütung schlechthin, während

Nordamerika und die Sowjetunion einen
Krieg der beiden Bündnisse denkbarerweise
als noch erträgliches Risiko behandeln könn-
ten^{11a)}. Sobald daher die Verteidigung statt
der Abschreckung als vorrangige Sorge des
westlichen Bündnisses angesehen werden
sollte, würde dies tiefgreifende Differenzen
nach sich ziehen.

II. Die Suche nach einem sicherheitspolitischen Ersatzkonzept

Sowjetische Funktionäre haben, um dem We-
sten einen Verzicht auf die Abschreckungspo-
litik schmackhaft zu machen, die Einführung
eines Systems der kollektiven Sicherheit für
Europa empfohlen¹²⁾. Nach diesem Konzept
haben, wenn einer der Teilnehmerstaaten an-
gegriffen wird, alle übrigen Beistand zu lei-
sten. Auf diese Weise soll das Opfer eines An-
griffs immer die überwältigende Mehrheit der
Mächte und folglich auch die überlegene
Stärke auf seiner Seite haben. Wer immer ei-
nen Angriff im Sinne hat, soll von vornherein
keine Chance haben — mit der Folge, daß er

gar nicht erst an die Ausführung seines Vorha-
bens geht.

Das ist die Theorie. Ob auch die Praxis so aus-
sieht, hängt von zwei Voraussetzungen ab:

1. Jeder der Staaten innerhalb und außerhalb
des Sicherheitssystems, der möglicherweise
zum Angreifer werden könnte, müßte sich ge-
genüber der Koalition der anderen Staaten in
einer Position hoffnungsloser Unterlegenheit
befinden.

2. Alle Teilnehmer des Sicherheitssystems
müßten im Krisenfall augenblicklich erken-
nen können, wer der Angreifer und wer der
Angegriffene ist, und entsprechend den einge-
gangenen vertraglichen Verpflichtungen wil-
lens sein, ihre gesamte Macht zugunsten des
Angegriffenen einzusetzen.

Beide Voraussetzungen wären jedoch bei ei-
nem kollektiven Sicherheitssystem in Europa
höchst zweifelhaft:

1. Die UdSSR würde auf dem europäischen
Schauplatz ein militärisches und politisches
Übergewicht über die Gesamtheit aller an-
deren Staaten gewinnen, sobald die USA gemäß
den dann sich ergebenden Erfordernissen ihre
Streitkräfte aus Europa zurückgezogen hät-
ten.

2. Die geschichtlichen Erfahrungen mit kollekti-
ven Sicherheitssystemen, etwa mit dem Völ-
kerbund der dreißiger Jahre, sprechen gegen
die Annahme, daß Staaten pflichtgemäß dem
Angegriffenen beispringen, wenn sie mit dem
Angreifer mehr verbindet als mit dem Ange-
griffenen. Oft genug haben Staaten in solchen
Fällen sogar den Angreifer unterstützt. Sie
brauchen, wenn sie das rechtfertigen wollen,
nur den Angreifer zum Angegriffenen zu er-
klären und umgekehrt.

Unter diesen Umständen scheint ein kollekti-
ves Sicherheitssystem wenig geeignet, Frieden
und Sicherheit in Europa zu erhalten.

Daher sind die Staaten des westlichen Bünd-
nisses dazu übergegangen, sich der Regelung
von derzeit verhandelbar erscheinenden Teil-
problemen der Rüstungssteuerung zuzuwen-

^{11a)} Die sowjetische Führung hat mindestens einmal
der amerikanischen Regierung ausdrücklich
den Vorschlag unterbreitet, das Risiko eines Nukle-
arkriegs zwischen NATO und Warschauer Pakt zu
europäisieren. Am 7. September 1972 regten sowje-
tische Diplomaten bei Außenminister Kissinger
eine Geheimabsprache darüber an, daß beide Welt-
mächte einen eventuellen Kernwaffenkrieg auf das
Gebiet ihrer europäischen Verbündeten begrenzen
würden. Als Washington darauf nicht einging,
suchte Breschnew persönlich den amerikanischen
Außenminister mit der Zusicherung zu gewinnen,
daß die Bundesgenossen nichts davon erfahren wür-
den (Teil 2 der Kissinger-Memoiren, hier nach der
Wiedergabe in: Der Spiegel, 22. 2. 1982, S. 164 f.). Die
Vorgeschichte des NATO-Beschlusses vom 12. 12.
1979 weist unzweideutig aus, daß die damals festge-
legte eurostrategische Nachrüstung für das westli-
che Bündnis wesentlich die Funktion besitzt, eine
unüberwindliche Barriere gegen eine derartige si-
cherheitspolitische Abkopplung Westeuropas von
Nordamerika aufzurichten. Die sowjetische Initia-
tive vom September 1972 läßt vermuten, daß die
Kampagnen Moskaus gegen den NATO-Beschluß
zumindest auch dem Zweck dienen, die Möglichkeit
für eine Abkopplung der Westeuropäer von den
USA und damit für eine Europäisierung des nuklea-
ren Risikos offenzuhalten.

¹²⁾ Dieses Konzept wurde vor allem Anfang der
siebziger Jahre mit Blick auf die angestrebte KSZE
propagiert. Den Auftakt dafür bildete Breschnews
Plädoyer auf dem 24. KPdSU-Parteitag für die „Ge-
währleistung der kollektiven Sicherheit in Europa“
(Prawda, 31. 3. 1971). Als anschließende Stellung-
nahme vgl. u. a. die Aussagen von S. Beglov und
N. Kapčenko auf einer publizistischen Außenpoli-
tik-Konferenz in Moskau im September 1971, wie-
dergegeben in: Osteuropa 5/1972, A 286, 290; V. So-
bakin, Kollektivnaja bezopasnost', in: Kommunist, 4/
1974, S. 90, 91, 97. Diese Empfehlungen werden sei-
ter immer wieder einmal bei sich bietender Gele-
genheit hervorgeholt.

den. Seit dem Winter 1978/79 begannen die Warschauer-Pakt-Staaten eine größere Bereitschaft als vorher zu Gesprächen über „vertrauensbildende Maßnahmen im militärischen Bereich“, d. h. zunächst über Transparenzschaffende Regelungen und später über Dislozierungs- und Bewegungsbeschränkungen, zu zeigen. Wenn man, so meinten die westlichen Regierungen, vorerst mit der sowjetischen Führung nicht über Potentialbeschränkungen reden könne, so lasse sich vielleicht wenigstens eine gewisse Regulierung des militärischen Verhaltens zum Verhandlungsgegenstand zwischen Ost und West machen. Die Erwartung ging dahin, daß man auf diese Weise zu einer Verbesserung der Stabilität auf den regional-europäischen militärischen Ebenen gelangen könne. Vor allem sollten die sowjetischen Möglichkeiten für einen zugleich überraschenden und erfolgversprechenden Angriff auf Westeuropa so weit wie möglich beschränkt werden. Der Warschauer Pakt sollte sich — im Austausch gegen bestimmte westliche Verpflichtungen — zur Annahme von militärischen Verhaltensregeln bereitfinden, deren Einhaltung ihm eine noch stärkere Konzentration von Streitkräften an der Ost-West-Scheidelinie als derzeit vorhanden verwehren würde.

Das westliche Konzept sieht vor, daß zunächst Maßnahmen zu treffen sind, die das militärische Handeln wechselseitig vorhersehbar machen (transparenzbildende Maßnahmen). Auf dieser Basis kann später als zweite Stufe eine Übereinkunft über Dislozierungs- und Bewegungsbeschränkungen hinzukommen. Damit ergibt sich ein Mehrphasenkonzept:

1. Phase: Jede Seite kann alles machen, was zu tun sie sich vorgenommen hat — es muß nur rechtzeitig und hinreichend detailliert angekündigt werden und für das andere Bündnis verifizierbar gemacht sein.

2. Phase: Es kommt zu Einschränkungen hinsichtlich des zulässigen Einsatzes von Militärpotentialen ohne daß jedoch größere Eingriffe in die Struktur der Handlungsmöglichkeiten und/oder der Streitkräfte vorgenommen werden.

3. Phase: Es werden weiterreichende Begrenzungen einvernehmlich festgelegt und durchgeführt.

4. Phase: Ein wechselseitiger Abbau vor allem derjenigen Militärpotentiale, die auf der anderen Seite als besonders bedrohlich empfunden werden, kommt mit dem Ziel einer ausgewogenen Kräfte-Relation (d. h. einer wechselseitigen Paralyse der Bedrohungsoptionen) gemäß

dem Konzept der Rüstungssteuerung in Gang.

Natürlich waren sich die Führer der NATO darüber im klaren, daß es keine übergeordnete Macht gibt, welche die sowjetische Führung künftig an einer Verletzung vereinbarter Gebrauchsbeschränkungen hindern kann. Dementsprechend bleibt die Zielsetzung der Rüstungssteuerung, ein ausgewogenes militärisches Kräfteverhältnis herzustellen, nach wie vor aktuell. Gebrauchsbeschränkungen können jedoch den Sinn haben, Hemmnisse für eine Ausnutzung der sowjetischen Militärmacht zu Zwecken des militärischen Angriffs oder der politischen Pressuren zu schaffen. Wenn erst einmal geeignete Gebrauchsbeschränkungen festgelegt sind, muß sich die sowjetische Führung entweder nach ihnen richten oder durch Vertragsverletzungen offen feindselige Absichten bekunden.

Eine Übereinkunft über militärische Gebrauchsbeschränkungen hat vor allem folgenden Sinn: Die jeweils andere Seite muß auf die Ausbeutung militärischer Vorteilslagen verzichten oder frühzeitig ihr Abgehen von friedlichen Absichten signalisieren. Der Informationswert solcher Vereinbarungen kommt dadurch zustande, daß sich die Kontrahenten auf bestimmte Verhaltensregeln einigen, die sie künftig als Erweis ihrer friedfertigen Absichten betrachten wollen. Wer sich davon entfernt, weiß von vornherein, daß die anderen Beteiligten dies als gegen sie gerichtete Böswilligkeit interpretieren werden. Auf diese Weise vergrößern sich Transparenz und Vorhersehbarkeit: Wer von dem anderen bedroht wird, merkt dies frühzeitig und kann sich daher länger darauf einstellen.

Die NATO hofft, daß sich auf diese Weise die prekäre Sicherheitslage Westeuropas gegenüber der UdSSR erträglicher machen läßt. Auch wenn so das Sicherheitsproblem nicht vollständig zu lösen ist, erscheinen derartige Maßnahmen als einleitende Schritte sinnvoll, zumal man im Verlauf der Verhandlungen darüber auf eine Abschwächung der Differenzen zwischen Ost und West insgesamt hofft. Das westliche Interesse zielt auf mehr militärische Stabilität durch Vorhersehbarkeit und später Erschwerung des Gebrauchs der Militärpotentiale seitens des regional überlegenen Warschauer Pakts. Die östliche Seite soll also Verpflichtungen unterliegen, die ihre Option eines Überraschungsangriffs gegen Westeuropa schmälern.

An diesem Punkt entsteht das Problem der westlichen Gegenleistung. Da die NATO keine entsprechende Angriffsoption gegen-

über Osteuropa besitzt, können westliche Gebrauchsbeschränkungen der UdSSR und ihren Verbündeten nicht die Garantie einer Optionsbeschränkung bieten. Das westliche Stabilisierungskonzept spricht daher kein spezifisches Sicherheitsinteresse der anderen Seite an. Die sowjetische Sorge gilt einem anderen Aspekt der Sicherheit in Europa. Die UdSSR macht unaufhörlich geltend, daß sie sich gegenüber den USA in einer global benachteiligten militärischen Position befinde, weil rings um die sowjetischen Grenzen vorgeschobene amerikanische Stützpunkte für nukleare und konventionelle Streitkräfte existierten¹³).

Dabei bleibt außer Betracht, daß umgekehrt die Sowjetunion für sich die Vorteile der direkten Präsenz und der inneren Linie auf den regionalen Schauplätzen des Konflikts, die jeweils am Rande der von ihr beherrschten Landmasse liegen, positiv verbuchen kann — mit der Folge, daß sie dort ihr militärisches Gewicht ungleich massiver in die Waagschale werfen kann als die andere Weltmacht. Die sowjetische Führung läßt in den sicherheitspolitischen Diskussionen nur den Gesichtspunkt ihres Nachteils gelten und leitet daraus die Forderung ab, daß für die amerikanischen „vorne stationierten (Nuklear-)Systeme“ und im Grunde auch für die amerikanischen Truppenstützpunkte in fernen Ländern kein Platz in einem System der „gleichen Sicherheit“ zwischen beiden Weltmächten sein könne. Die amerikanische Regierung hat dies Ansinnen, weil das auf eine Schutzlosigkeit für die schwächeren NATO-Verbündeten hinauslaufen würde, bei den Verhandlungen über strategische Rüstungsbegrenzung (SALT) zurückgewiesen. Im Kreml hat man darum jedoch den Gedanken nicht aufgegeben, sondern nur in den Zusammenhang der Gespräche über europäische Sicherheit verlagert.

Bei den Verhandlungen über wechselseitige Streitkräftereduzierungen in Mitteleuropa

III. Kriterien für die Bewertung militärischer Gebrauchsbeschränkungen im KSZE-Rahmen

Die unterschiedlichen Vorstellungen von Ost und West lassen sich schwer auf einen Nenner bringen. Wie läßt sich unter diesen Umständen eine Ausgewogenheit der Interessen herstellen? Leitender Gesichtspunkt muß sein, daß beide Seiten ein gleiches Maß an Sicherheit erhalten. Das heißt konkret, daß Westeuropa von der Gefahr eines östlichen Überra-

¹³) Näheres hierzu bei Gerhard Wettig, a. a. O. (Anm. 6), S. 28—39.

(MBFR) hat die sowjetische Seite Vorschläge unterbreitet, die auf die Schaffung einer vorgelagerten Rüstungsüberwachungszone abzielen¹⁴). Der Zweck eines derartigen Arrangements ist leicht einsichtig: Die UdSSR erhalte auf diese Weise Eingreifkompetenzen hinsichtlich des zentralen Abschnitts des westlichen Verteidigungssystems in Europa, ohne daß ihr eigenes Verteidigungssystem in gleicher Weise von westlichen Einflußmöglichkeiten betroffen wäre. Die sowjetische Führung könnte Vetorechte mit Blick auf unerwünschte Entwicklungen in Westeuropa geltend zu machen suchen, mit deren Hilfe sie militärische Optionen der NATO einzuschränken und dem Entstehen neuer militärischer Optionen auf westlicher Seite vorzubeugen in der Lage wäre. Damit hätte sie ein gutes Mittel in der Hand, um den Vornestationierungen der USA die Wirksamkeit zu nehmen. Die UdSSR kann nur dann auf die Schaffung eines ihren Sicherheitsvorstellungen entsprechenden vorgelagerten Kontrollgürtels hoffen, wenn ihr eigenes Territorium nicht — oder zumindest nicht in wesentlichem Umfang — in die Überwachungszone einbezogen wird.

Die in der KSZE-Schlußakte enthaltenen „vertrauensbildenden Maßnahmen im militärischen Bereich“ (CBM) können ebenfalls Ansatzpunkte in dem genannten Sinne bieten. Die UdSSR hat durchgesetzt, daß der geographische Bereich für diese Maßnahmen nur schmale Ränder des sowjetischen Gebietes umfaßt. Das ist so lange von geringer Bedeutung, wie es nur um wenig Wichtiges, nämlich um eine nicht näher geregelte, formal bleibende Anmeldung von Manövern und eventuell um willkürlich gehandhabte Einladungen auswärtiger Manöverbeobachter geht. Wenn aber das substantielle Resultat einer militärischen Gebrauchsbeschränkung in Aussicht genommen wird, wird die einseitige Begünstigung der UdSSR zu einem Problem.

schungsangriffs entlastet wird, während den Staaten des Warschauer Pakts eine Gewähr gegen unkontrolliert-bedrohliche militärische Entwicklungen im europäischen NATO-Bereich geboten wird. Die Beschränkungen für

¹⁴) Vgl. Gerhard Wettig, Die Sowjetunion und die Rüstungskontrolle in Europa, in: Europäische Wehrkunde, 10/1977, S. 490—495. Je detaillierter Umfang, Art und Struktur der Streitkräfte im Reduzierungsgebiet gemäß sowjetischem Verlangen (beispielsweise nach nationalen Höchststärken) festge-

den Gebrauch der Militärpotentiale — insbesondere die wechselseitig zu übernehmenden Verbindlichkeiten hinsichtlich der standortfernen militärischen Aktivitäten, der Streitkräftemanöver und der Truppenbewegungen — sind so zu gestalten, daß sie beiden Zwecken gleichermaßen gerecht werden. Die vier Kriterien der militärischen Bedeutsamkeit, der politischen Verbindlichkeit, der implementativen Überprüfbarkeit und der geographischen Umfassendheit sollen das gewährleisten.

Das Kriterium der *militärischen Bedeutsamkeit* hat die Funktion, daß alle Maßnahmen in gleicher Weise für Ost- und Westeuropa relevant sind. Sie sollen wechselseitig Transparenz schaffen und später Hemmnisse für den Gebrauch der Militärpotentiale aufrichten. Die vorgesehenen Anmeldungen bestimmter militärischer Akte müssen langfristig erfolgen, damit die jeweils andere Seite zu erkennen vermag, ob es sich um eine vorausgeplante oder situationsbedingte Aktivität handelt. Sobald bestimmte militärische Tätigkeiten einer Beschränkung unterworfen werden (Gedanke der constraints), gilt es die geographischen Ungleichheiten zu berücksichtigen. Auf westlicher Seite steht ungleich weniger Raum zur Verfügung, und nirgends sind Staats- und Paktgrenzen allzu weit entfernt. Dagegen kann die östliche Seite ihre militärischen Aktivitäten ohne allzu große Schwierigkeiten weiter nach rückwärts verlegen. Ein Verbot bestimmter militärischer Tätigkeiten unter 350 km Entfernung von nationalen Grenzen oder innerhalb eines 600-km-Streifens von der Ost-West-Scheidelinie beispielsweise würde die NATO in Mitteleuropa vollständig lahmlegen, während der Warschauer Pakt seine entsprechenden Unternehmungen nur nach Osten zu verschieben brauchte. Daher müßten entsprechende Regelungen, wenn sie nicht einseitig wirken sollen, auf das Fortbestehen vergleichbarer Handlungsmöglichkeiten für beide Seiten abstellen.

Das Kriterium der *politischen Verbindlichkeit* hat die Funktion, ein gleiches Maß an praktischer Verpflichtung für beide Seiten herzustellen. Soweit Maßnahmen nur auf der Grundlage von Freiwilligkeit vereinbart werden, lassen sich unterschiedliche Auswirkun-

legt werden würden, desto mehr würden die militärischen Entscheidungen über das gesamte Verteidigungssystem der NATO — nicht aber über das des Warschauer Pakts — einer bündnisübergreifenden Kontrolle überwiesen werden. Diese würde sich zudem im Westen (weil dort offene Gesellschaften mit weitreichenden Möglichkeiten eigenständiger Informationssammlung und Informationsverbreitung bestehen) wirksamer gestalten als auf östlicher Seite.

gen voraussehen. In den westlich-demokratischen Gesellschaften wird mit den Kann-Bestimmungen von Ost-West-Übereinkünften leicht eine Erwartungshaltung erzeugt, welche die Regierungen zur Wahrnehmung der gebotenen Möglichkeiten nötigt. In sowjetkommunistisch strukturierten Ländern dagegen ist damit nicht zu rechnen. Das Informationsmonopol der Regierenden und das Autonomiedefizit der Gesellschaften verhindern, daß die jeweilige Führung einem Druck in sicherheitspolitischen Fragen ausgesetzt werden kann. Daher wird nur vereinbarte Verbindlichkeit gewährleisten, daß sich die östlichen Regierungen in gleicher Weise an die gemeinsam formulierte Regelung halten wie die westlichen.

Das Kriterium der *implementativen Überprüfbarkeit* (oder Verifizierbarkeit) hat die Funktion, beiden Seiten eine gleich gute Ausführung der gemeinsam festgelegten Verhaltensregeln nahezu legen. Auch an diesem Punkt liegt der wesentliche Unterschied zwischen Ost und West darin, daß es nur auf westlicher Seite eine sicherheitspolitisch selbständig urteilende, sich unabhängig engagierende und innerstaatlich einflußnehmende Öffentlichkeit gibt. Dazu kommt noch, daß vertraglich vereinbarte Maßnahmen in den westlichen Ländern von einem breiten Strom amtlicher und nicht-amtlicher Publizität begleitet werden, der unabhängig von allen Verifikationsregeln wesentliche Aufschlüsse über Art und Maß der Vertragsausführung liefert. Jeder Mangel an vertraglich geregelter Überprüfbarkeit schlägt, weil es Entsprechendes im sowjetischen Herrschaftsbereich nicht gibt, ganz überwiegend zu westlichem Nachteil aus. Daher ist es ein dringendes Erfordernis für jede ausgewogene Sicherheitsübereinkunft zwischen Ost und West, daß ausreichende Verfahren der Verifikation vertraglich festgelegt und institutionell gesichert werden. Das muß in einer Weise geschehen, die auch unter den öffentlichkeitsfeindlichen Bedingungen einer sowjetkommunistischen Gesellschaft wirksam bleibt.

Das Kriterium der *geographischen Umfassendheit* hat die Funktion, gleichmäßig den für das militärische Handeln beider Seiten auf dem europäischen Gefechtsfeld relevanten Raum zu erfassen. Die sowjetische Führung erhebt dagegen den grundsätzlichen Einwand, ihr Land müsse unberührt bleiben, weil auch die USA nicht einbezogen würden. Sie beruft sich dabei auf das Prinzip der „gleichen Sicherheit“ zwischen den beiden Weltmächten. Wolle man das Territorium der UdSSR in erheblichem Umfange hineinnehmen, müßten sich auch die Vereinigten Staaten Entspre-

chendes gefallen lassen. Bei dieser Argumentation wird nicht berücksichtigt, daß die Sowjetunion — im Gegensatz zu den USA — eine nicht nur globale, sondern auch gesamteuropäische Macht ist. Das hat den exklusiven Vorteil, daß die Führungsmacht des Warschauer Pakts — anders als die der NATO — ihr militärisches Gewicht auf dem europäischen Schauplatz ohne größere Schwierigkeiten und Einschränkungen zur Geltung bringen kann.

Würde man das europäische Territorium des Sowjetstaates bei gesamteuropäischen Gebrauchsbeschränkungen nicht einbeziehen, dann entstünde ein den vereinbarten Maßnahmen einseitig nicht unterworfenen östliches Militärpotential in Europa, das die Basis für eine überlegenheitsbegründete Stellung abgeben könnte. Das wäre so, als wenn die USA in enormem Umfang auf der Iberischen Halbinsel, in einem durch einen breiten Landzugang mit dem Kontinent verbundenen Großbritannien und in Skandinavien Streitkräfte unterhalten würden, die außerhalb der Regelung blieben. Nur wenn sich die dem europäischen Schauplatz geltenden Gebrauchsbeschränkungen auf ganz Europa vom Atlantik bis zum Ural erstrecken, läßt sich gewährleisten, daß die beiderseits auf das potentielle Gefechts-

feld gerichteten Aktivitäten erfaßt sind. Die Sowjetunion würde zwar im Gegensatz zu den USA mit einem erheblichem Teil ihres Gebietes betroffen, behielte aber zugleich mit ihren Landmassen jenseits des Ural weiterhin eine Stationierungsbasis, die sich in weit größerer Nähe zur Ost-West-Scheidelinie befindet als der nordamerikanische Kontinent¹⁵⁾.

Die genannten Kriterien können als Maßstab dafür dienen, inwieweit einzelne Vorschläge den Erfordernissen der Ausgewogenheit entsprechen oder davon zum Vorteil der einen oder anderen Seite abweichen. Bei der Festlegung von Gebrauchsbeschränkungen in Europa können neben den Interessen beider Bündnisse auch nationale Interessen einzelner Staaten zum Ausdruck kommen. Die Anregungen Rumäniens beispielsweise haben zuweilen die Tendenz erkennen lassen, Hemmnisse gegen den Gebrauch sowjetischer und anderer östlicher Militärpotentiale zur Bedrohung konformitätsunwilliger Warschauer-Pakt-Staaten zu schaffen. Die Frage, ob die sogenannte „Breschnew-Doktrin“ militärisch angewendet werden kann, ist zwar von außerordentlich großer Bedeutung für das Ost-West-Verhältnis, gehört aber trotzdem nicht in den unmittelbaren Kontext der wechselseitigen Sicherheit für beide Bündnisse.

IV. Die Auseinandersetzungen auf dem KSZE-Folgetreffen in Madrid

Die Staaten der Europäischen Gemeinschaft formulierten im Jahre 1979 ihren Standpunkt in wesentlichen Teilen. Danach sollten sich die künftigen Gebrauchsbeschränkungen auf Manöver und Bewegungen ab einer Stärke von ein bis zwei Divisionen sowie auf Mobilmachungsübungen erstrecken. Umfangmäßige Begrenzungen wurden für Manöver vorgesehen (Höchststärke von 60 000 Mann). Die Überprüfbarkeit der Vertragserfüllung sollte auf verschiedene Weise erfolgen. Ein System der Luft- oder Satellitenüberwachung sollte Aufschluß über die militärischen Aktivitäten der jeweils anderen Seite schaffen. Zugleich sollten die Akteure selbst zur Übermittlung von Informationen über Durchgangspunkte bei Truppenbewegungen, über ihre Führungsstrukturen und Streitkräftedislozierungen verpflichtet werden. Als Geltungsbereich für die vorgesehenen Maßnahmen hielt man das gesamte europäische Gebiet vom Atlantik bis zum Ural für unerläßlich. Dem lag ein Konzept zugrunde, das über die eher symbolischen als real eingreifenden „vertrauensbildenden Maßnahmen“ der KSZE qualitativ hinausging¹⁶⁾.

Die Warschauer-Pakt-Staaten dagegen hielten an der auf der KSZE beschlossenen Art fest.

Sie waren aber bereit, die auf der KSZE vereinbarte Ankündigungspflicht für Manöver ab 25 000 Mann zu erweitern. Man könne sich darauf einigen, künftig 20 000 Mann als Limit gelten zu lassen. Auch könnten Truppenbewegungen ab 20 000 Mann angekündigt werden, ebenso große Luft- und Seemanöver. Eine Ausdehnung des Geltungsbereichs wurde hinsichtlich des Mittelmeers, das zudem kernwaffenfreie Zone werden sollte, ins Auge gefaßt. Außerdem bot die östliche Seite an, die Vorankündigungsfrist von bisher nur 21 Tagen gemäß westlichem Wunsch auszudehnen. Der Umfang aller Manöver sollte auf eine Höchststärke von 40—50 000 Mann begrenzt wer-

¹⁵⁾ Der Umstand der relativen Nähe Sibiriens zu der Paktgrenze in Europa kann auch bei den Verhandlungen über eine Begrenzung der Mittelstreckenrüstungen nicht außer Betracht bleiben: Die Reichweite der SS-20 erstreckt sich auch von dort aus bis nach Westeuropa, so daß das europäische NATO-Gebiet von den in West-Sibirien stationierten Raketen sofort und direkt erreicht werden kann.

¹⁶⁾ Französisches Memorandum vom 19.5.1979, in: Europa-Archiv, 18/1980, D 506—509. Die EG-Staaten stellten sich am 20.11.1979 hinter den Vorschlag.

den¹⁷⁾. Ein sowjetischer Spitzenfunktionär erläuterte dem westdeutschen Publikum, die vorgesehene Begrenzung der Manöverhöchststärke sei zusammen mit der Anmeldepflicht für militärische Bewegungen ab 20 000 Mann unter dem Gesichtspunkt konzipiert worden, den Westeuropäern die erwünschte Sicherheit vor einem Überraschungsangriff aus dem Osten zu geben¹⁸⁾. Westlichen Beobachtern fiel auf, daß statt des sowjetischen Territoriums bis zum Ural das Mittelmeer einbezogen werden sollte und daß für dieses Seegebiet eine besondere Denuklearisierungsaufgabe vorgesehen wurde. Beide Maßnahmen mußten sich sehr zu westlichen Lasten auswirken.

Die NATO-Staaten gingen auf das Madrider KSZE-Folgetreffen mit Grundsätzen für zukünftige Verhandlungen, die das KSZE-Konzept von 1975 erweiterten. Sie verlangten, alle zu beschließenden Maßnahmen müßten den Kriterien der militärischen Bedeutsamkeit, der politischen Verbindlichkeit, der implementativen Überprüfbarkeit und der geographischen Umfassendheit genügen. Diese Grundsätze sollten in einem detaillierten Mandat für die „Konferenz für Abrüstung in Europa“ (KAE), die nach allseitiger Auffassung die vorgesehenen Maßnahmen aushandeln sollte, niedergelegt werden. Außerdem wurde ein verbindliches Einvernehmen darüber gefordert, daß in der ersten Phase der KAE über Maßnahmen zur Verbesserung der wechselseitigen Information über die Streitkräfte, zur Erhöhung der militärischen Stabilität in Europa und zur Gewährleistung einer hinreichenden Verifikation gesprochen werde. Besonderen Wert legten die westlichen Länder auf die Formulierung genauer Regeln, nach denen die Angaben über Ausmaß und Tragweite militärischer Aktivitäten künftig zu machen sein würden. All das sollte einen gegenüber dem Bisherigen veränderten Rahmen schaffen.

Dagegen wollten es die Warschauer-Pakt-Staaten bei den wenig verbindlichen und genauen Grundsätzen der KSZE-Schlußakte lassen, welche die militärische Handlungsfreiheit kaum einschränkten. Insbesondere sollte an dem bisherigen geographischen Bereich für die „vertrauensbildenden Maßnahmen“ festgehalten werden. Hinsichtlich der Art der zu vereinbarenden Schritte hieß es unbestimmt, daß sie zunächst einer „Verringerung der Kriegsgefahr“ und dann einer „Verringerung

der militärischen Konfrontation“ dienen sollten¹⁹⁾.

Rumänien trat mit einem eigenen Vorschlag hervor. Es verlangte — wie schon auf dem ersten KSZE-Folgetreffen in Belgrad — ein Verbot für alle multinationalen Manöver in Grenznähe. Außerdem sollte kein Teilnehmerstaat der KSZE neue Militärstützpunkte und Truppenstationierungen in anderen europäischen Ländern vornehmen. Schließlich war gemäß dem offiziellen Standpunkt des Warschauer Pakts davon die Rede, daß militärische Bewegungen sowie Luft- und Seemanöver einer Anmeldepflicht unterliegen sollten. Rumänien fügte dem hinzu, daß sich die Ankündigung mit der Übermittlung genauerer Informationen über Art und Verlauf der geplanten Aktivitäten verbinden sollte.

Die rumänische Position reflektiert besondere nationale Interessen des Landes. Das Verbot multinationaler Manöver in Grenznähe mußte sich zwar wegen der kleinräumigen Verhältnisse in Westeuropa zu Ungunsten der NATO auswirken, sollte aber nach Bukarester Absicht vor allem Hindernisse gegen Einschüchterungs- und Invasionshandlungen des Warschauer Pakts gegen abweichlerische Verbündete aufrichten. Das anvisierte Neustationsverbot mochte zwar auch das westliche Bündnis treffen, bezweckte aber primär die Schaffung einer Barriere gegen die weitere Ausbreitung der sowjetischen Militärmacht. Der rumänische Wunsch nach genaueren Unterrichtungen, als sie im sowjetischen Verhandlungskonzept vorgesehen waren, ging nicht auf Sympathie gegenüber dem westlichen Kriterium der militärischen Bedeutsamkeit zurück, sondern auf das Interesse des balkanischen Kleinstaates an besserem Einblick in die militärischen Angelegenheiten der Großen.

Die KAE-Beratungen des Madrider Folgetreffens konzentrierten sich bald auf die vier Kriterien. In der ersten Hälfte des Jahres 1981 akzeptierten die Warschauer-Pakt-Staaten die Prinzipien der militärischen Bedeutsamkeit und der politischen Verbindlichkeit. Stärkeren Widerwillen zeigte die östliche Seite gegenüber dem Grundsatz der implementativen Überprüfbarkeit. Sie verweigerte lange Zeit eine klare Festlegung. Aber auch dieser Punkt erwies sich schließlich als regelbar. Die Übereinkunft über die drei ersten Kriterien ist freilich vorerst nicht mehr als ein Einvernehmen über die notwendigerweise allgemein gehaltenen Formulierungen des KAE-Mandats. Es be-

¹⁷⁾ Communiqué der Warschauer-Pakt-Treffen vom 15. 5. und 6. 12. 1979, in: Prawdza, 16. 5. und 7. 12. 1979.

¹⁸⁾ Vadim Sagladin, in: Der Spiegel, 5. 11. 1979, S. 63.

¹⁹⁾ Vgl. Wilhelm Bruns, Europäische Abrüstungskonferenz und KSZE-Prozeß, in: Die Neue Gesellschaft, 5/1981, S. 432 — 437.

deutet noch keine Übereinstimmung hinsichtlich konkreter Maßnahmen, die auf der KAE zur Verhandlung anstehen sollen.

Radikal unterschiedliche Standpunkte traten in der Frage des Geltungsbereichs für die zu vereinbarenden Maßnahmen hervor. Von November 1980 bis Februar 1981 widersetzte sich die sowjetische Delegation mit Hilfe der anderen östlichen Vertreter kategorisch jeder Einbeziehung sowjetischen Territoriums, die über den 1975 festgelegten Grenzstreifen von 250 km Breite hinausgehe. Eine derartige Regelung hätte nach westlicher Ansicht die angestrebten eingreifenden Gebrauchsbeschränkungen von vornherein eines Großteils ihres Wertes beraubt und den NATO-Staaten eine unannehmbar schlechte Nutzenbilanz in Aussicht gestellt. Es wurde bald klar, daß das Madrider Folgetreffen scheitern würde, wenn sich an diesem Punkt keine Übereinstimmung herstellen ließ.

Angesichts dessen kündigte Breschnew am 23. Februar 1981 auf dem 26. KPdSU-Parteitag einen Wechsel der sowjetischen Haltung an. Er schlug eine Ausweitung der „vertrauensbildenden Maßnahmen“ auf den gesamten europäischen Teil der UdSSR vor — unter der Bedingung, daß auch die westlichen Staaten eine entsprechende Ausweitung vornähmen²⁰⁾. Der Generalsekretär verzichtete freilich — ebenso wie danach monatelang die sowjetischen Vertreter in Madrid — darauf, die ange-deutete Gegenforderung zu konkretisieren. Inoffiziell hieß es in Moskau, nun sei es Sache der NATO-Länder, ein Angebot zu unterbreiten. Die Weigerung, den verlangten Preis zu nennen, widersprach allen diplomatischen Gepflogenheiten.

Zweifler fragten skeptisch, ob es denn den Leitern der sowjetischen Außenpolitik, die nicht die üblichen Sondierungen einleiteten, überhaupt ernst mit ihrem Anerbieten sei. Breschnew selbst nährte die Skepsis, als er zwei Monate später öffentlich meinte, man könne sich doch die Regelung der strittigen Frage für die KAE aufheben²¹⁾. Genau dies jedoch widersprach dem westlichen Verhandlungskonzept: Die UdSSR und ihre Verbündeten sollten, damit sie sich auf der Konferenz einer Beratung entsprechender westlicher Vorschläge nicht verweigern könnten, schon im KAE-Mandat eine Ausdehnung des Geltungsbereichs auf den europäischen Teil der Sowjetunion zusichern.

Die neutralen und nicht-gebundenen Staaten suchten zu vermitteln. Sie schlugen vor, ganz

Europa mit den angrenzenden See- und Luftbereichen als Geltungsgebiet vorzusehen. Nach westlicher Ansicht war diese Formel allzu unklar. Die UdSSR konnte dann möglicherweise hinterher auf der KAE erklären, sie habe darunter eine bedingungslose Einbeziehung des gesamten Nordatlantik verstanden. Wenn dann die NATO-Länder dieser Deutung widersprachen, würde sie vielleicht erwidern, daß sie die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf ihr gesamtes europäisches Territorium unter falschen Voraussetzungen akzeptiert habe. Wenn der Westen die stillschweigende Geschäftsgrundlage der Übereinkunft anzweifelte, sei auch die Sowjetunion nicht länger an ihre Zusicherungen gebunden. Um derartigen Eventualitäten von vornherein den Boden zu entziehen, verlangten die westlichen Staaten im Juni 1981, die auf der KAE auszuhandelnden Maßnahmen müßten auf den ganzen Kontinent Europa vom Atlantik bis zum Ural anwendbar sein. Der östliche Gegenvorschlag zwei Wochen später lautete, die Maßnahmen sollten sich auf ganz Europa mit den angrenzenden Luft- und Seegebieten und mit den entsprechenden nicht-europäischen Teilnehmerstaaten erstrecken.

Beide Vorschläge bezeichneten Maximalpositionen. Der westliche Vorschlag klammerte die dem europäischen Festland vorgelagerten Inseln aus. Nach östlicher Ansicht dagegen sollten alle militärischen Flugzeug- und Schiffsaktivitäten in der nordatlantischen See-region einbezogen werden ohne Rücksicht darauf, ob sie etwas mit dem europäischen Schauplatz zu tun hatten oder nicht. Die gewählte Formel ließ überdies die Möglichkeit offen, daß auch die USA und Kanada als Anrainer des Nordatlantik die zu beschließenden Maßnahmen für Teile ihres Gebiets anzunehmen hätten.

Im Herbst 1981 näherten sich die gegensätzlichen Standpunkte einander an. Die westlichen Länder unterbreiteten das Angebot, daß die militärischen Aktivitäten auf und über dem Nordatlantik von den künftigen Maßnahmen miterfaßt werden könnten, soweit sie sich auf notifizierbare Aktivitäten des Gebiets Europa bezögen. Demnach wären die militärischen Bewegungen von Nordamerika nach Westeuropa und umgekehrt, Flottenmanöver von europäischen Häfen aus sowie auf europäische Küsten gerichtete Landungsübungen unter die angestrebten Gebrauchsbeschränkungen gefallen. Militärische Bewegungen zwischen den USA und dem Nahen Osten sowie von Nordamerika aus veranstaltete Schiffsmanöver oder Landeübungen jedoch wären ausgeklammert worden.

²⁰⁾ Text: Prawda, 24. 2. 1981.

²¹⁾ Text: Prawda, 23. 5. 1981.

Die sowjetischen Unterhändler nahmen das westliche Zugeständnis unter Ignorierung des funktionalen Vorbehalts entgegen, daß die See- und Luftaktivitäten auf und über dem Nordatlantik einen Bezug zum europäischen Schauplatz haben müßten. Dabei kam es ihnen vor allem darauf an, die künftigen Maßnahmen auf die Azoren zu erstrecken, die den USA als unerläßliche Zwischenstation auf dem Weg zum nächstlichen Schauplatz dienen. Das sowjetische Verlangen lief praktisch darauf hinaus, daß die USA als Gegenleistung dafür, daß die UdSSR ihr europäisches Territorium einbringe, einer Einschränkung ihrer militärischen Handlungsfreiheit im Nahen Osten zustimmten. Im Dezember 1981 wurde von neutraler Seite eine Kompromißformel angeboten. Danach sollten die auszuhandelnden Maßnahmen auf das gesamte Europa und die angrenzenden See- und Luftgebiete angewendet werden. Erläuternd hieß es, die Bezeichnung Europa verstehe sich einschließlich aller Inseln. Die militärischen Aktivitäten zur See und in der Luft seien einbezogen, soweit

sie als integrierender Teil der militärischen Tätigkeit zu Lande (unter Einschluß aller Landungsunternehmungen) gelten könnten.

Diese Formulierungen schlossen nach westlicher Ansicht die Möglichkeit unterschiedlicher Interpretationen noch nicht gänzlich aus. Würden danach die militärischen Aktivitäten auf den Europa vorgelagerten Inseln, zu denen laut portugiesischer Verfassung auch die Azoren gehören, den Maßnahmen gemäß dem funktionalen Vorbehalt oder unabhängig von ihm unterliegen? Das Bemühen, zu einer endgültigen Klärung zu gelangen, kam nach einem kurzen Augenblick der Hoffnung vor der Weihnachtspause nicht mehr zum Ziel. Danach machten die Ost-West-Auseinandersetzungen über die in Polen getroffenen Unterdrückungsmaßnahmen dem Verständigungsprozeß zunächst ein Ende. Daher ist ungewiß geblieben, ob die sowjetische Führung notfalls bereit wäre, eine Ausweitung des Geltungsbereichs auf ganz Europa zu akzeptieren, ohne sie mit sachfremden Gegenforderungen zu verknüpfen.

V. Fazit

Das Atlantische Bündnis hat versucht, mit dem Konzept der Rüstungssteuerung (arms control) die Basis für eine Sicherheitspartnerschaft zwischen Ost und West kraft gemeinsamen Interesses an der Kriegsverhütung zu legen. Zunächst schien es, daß Ost-West-Verhandlungen dieser Art gute Erfolgsaussichten hätten. Seit den ausgehenden siebziger Jahren hat sich jedoch überdeutlich gezeigt, daß grundlegende Schwierigkeiten auftauchen. In den westlichen Ländern, vor allem in den USA, sind starke Zweifel an der Möglichkeit der erstrebten Sicherheitspartnerschaft schlechthin entstanden. Dieser Meinungstrend wird zusätzlich genährt durch wissenschaftliche Untersuchungen über die sowjetische Sicherheitspolitik, die ergeben haben, daß sich die Führung der UdSSR in ihrem Verhalten zu den Rüstungsfragen nicht von dem Vertrauen in das Gelingen der Kriegsverhütung, sondern von der Eventualerwartung des Verteidigungsfalles bestimmen läßt und dementsprechend ihre Vorkehrungen auf mögliche Kriegführung hin ausrichtet. Folglich weigert sich der Kreml, das Postulat der wechselseitigen Abschreckung bei den Ost-West-Verhandlungen als Verständigungsgrundlage zu akzeptieren, und besteht darauf, seine Sicherheit durch die Fähigkeit zu siegreicher Verteidigung im Kriegsfall zu gewährleisten. Dieser Ansatz aber hat für die westlichen Staaten die praktische Konsequenz, daß die UdSSR ihnen gegenüber zumindest auf den regionalen Einzel-

schauplätzen (wie z.B. Europa) eine Marge an militärischer Überlegenheit zu benötigen glaubt. Soweit diese Leitvorstellungen verhaltensbestimmend sind, tritt an die Stelle der Sicherheitspartnerschaft eine unerbittliche Sicherheitsgegnerschaft.

Die Ansichten darüber, wie man die Krise der bisherigen Rüstungssteuerungspolitik überwinden soll, gehen in den westlichen Ländern auseinander. Die Auffassung eines Teils der Friedensbewegung, daß man einfach einseitig abrüsten könne und dann auf ein analoges Verhalten der von ihren Sicherheitsorgen befreiten UdSSR rechnen dürfe, erscheint im Licht aller historischen Erfahrungen wie der spezifisch sowjetischen Denkgewohnheiten nicht realitätsgerecht. Der von Moskau wiederholt propagierte Vorschlag eines kollektiven Sicherheitssystems für Europa hat im Westen keine positive Resonanz gefunden, weil seine Verwirklichung das Machtverhältnis entscheidend zu sowjetischen Gunsten verschieben und die Staaten Westeuropas in den Gravitationsbereich sowjetischer Vorherrschaft bringen würde. Die westlichen Regierungen einschließlich der Reagan-Administration halten statt dessen grundsätzlich an wesentlichen Elementen der Rüstungssteuerungspolitik fest. Sie sind aber unterschiedlicher Meinung darüber, ob die derzeitige Lage relativer westlicher Schwäche der geeignete Augenblick für erfolgversprechende Verhand-

lungen mit der Sowjetunion ist oder ob nicht zunächst der anderen Seite durch ausreichende westliche Nachrüstungen vor Augen geführt werden muß, daß ihr Hochrüstern auf die Dauer nicht unbeantwortet bleiben wird und daher keine Chance des Überlegenheitsgewinns bietet. Die Genfer Verhandlungen über eine Beschränkung der Mittelstreckenrüstungen, die Ende November 1981 begonnen haben, sollen Aufschluß darüber geben, welche der beiden Meinungen besser der Realität entspricht.

Unabhängig davon, wie das Ergebnis ausfällt, hat das Atlantische Bündnis Einvernehmen über die gleichzeitige Erprobung eines neuen Zugangs zur Rüstungssteuerung erzielt. Bisher stand bei den Ost-West-Verhandlungen hierüber der Gesichtspunkt der wechselseitigen gleichgewichtigen Potentialbeschränkung im Vordergrund. Der sowjetische Verhandlungspartner hatte, wenn der Westen diesen Gesichtspunkt für das jeweils zur Beratung anstehende Thema konkretisierte, die Berücksichtigung zusätzlicher Sicherheitsbedürfnisse auf der eigenen Seite gefordert und damit nach westlicher Einschätzung praktisch ein für sich einseitig vorteilhaftes Arrangement verlaßt. Daran scheiterte dann früher oder später die Übereinkunft. Die westlichen Regierungen wollen nun diese grundlegende Schwierigkeit zunächst einmal ausklammern, indem sie für den Anfang eine Beschränkung nicht der militärischen Potentiale, sondern der Art und des Umfangs ihres Gebrauchs zum Verhandlungsgegenstand machen. Die Überlegung dabei ist, daß sich die sowjetischen Führer vermutlich leichter auf Beschränkungen einlassen können, wenn sie die Verfügung über militärische Mittel nicht verlieren, sondern nur in bestimmten Hinsichten eingrenzen. Gebrauchsbeschränkungen können dazu dienen, Westeuropa militärisch und politisch von der drohenden Möglichkeit eines zugleich überraschenden und erfolgversprechenden sowjetischen Angriffs zu entlasten. Sie können allerdings das westeuropäische Sicherheitsproblem nicht endgültig lösen: Würde die UdSSR zeitlich ausgedehnte Offensivvorkehrungen treffen und dabei ihr weiterhin vorhandenes Militärpotential gegen die europäischen NATO-Länder in die erforderlichen Ausgangspositionen bringen, ohne daß die westliche Allianz wegen des Mangels an Streitkräften die so gewonnene Zeit zu ausreichenden Abwehrvorbereitungen nutzen könnte, wäre für den Kriegsfall wenig gewonnen.

Immerhin müßte die sowjetische Führung bei Gebrauchsbeschränkungen eine wichtige Op-

tion — nämlich die Option der Durchführung oder der Androhung eines Angriffs aus dem Stand heraus — aufgeben. Die bisherigen Verhandlungen im Kontext von MBFR sowie des Madrider KSZE-Folgetreffens lassen erkennen, daß die Leiter der sowjetischen Politik dies vermeiden wollen oder zumindest eine westliche Gegenkonzession zu erreichen suchen. Dem westlichen Stabilisierungskonzept haben sie bei MBFR ein Sicherheitsgürtelkonzept gegenübergestellt: Mittels der Schaffung einer vorgelagerten Rüstungsüberwachungszone in Mitteleuropa soll die militärische Wirksamkeit der amerikanischen Vornestationierungen und der verbündeten NATO-Streitkräfte auf dem europäischen Kontinent so weit wie möglich paralysiert werden — mit der Folge, daß die weitere Entwicklung der atlantischen Verteidigung sowjetischer Kontrolle und sowjetischem Eingriff unterliegen würde. Auf diese Weise könnte die sowjetische Führung den „amerikanischen Brückenkopf“ Westeuropa militärisch neutralisieren und ihren politischen Einfluß auf die westeuropäischen Länder verstärken.

Im KSZE-Rahmen standen derartige Arrangements von vornherein außerhalb jeder Diskussion. Daher verlegte sich die sowjetische Diplomatie auf eine andere Forderung. Wenn die UdSSR den für das militärische Geschehen auf dem europäischen Schauplatz wichtigen Teil ihres Territoriums in die Gebrauchsbeschränkungen einbringen sollte, dann müßten die USA entsprechende Beschränkungen ihrer militärischen Handlungsfreiheit nicht nur hinsichtlich Europas, sondern auch des Nahen und Mittleren Ostens akzeptieren. Das zielt darauf ab, die Einsatzmöglichkeiten der — in Moskau sehr ernst genommenen — amerikanischen Schnellen Verwendungstreitmacht (Rapid Deployment Force) in der wichtigsten Ölregion der Welt zu beschneiden, auch wenn dies niemals und nirgends ausdrücklich so formuliert worden ist. Ob die sowjetische Führung bereit ist, von diesem Verlangen abzugehen, um den sicherheitspolitischen Dialog mit den westlichen Regierungen aufrechtzuerhalten, war bis zu der Störung der KSZE-Verhandlungen in Madrid noch nicht endgültig abzusehen. Allerdings haben die Positionen und die Äußerungen der sowjetischen Unterhändler in Madrid wie in Genf deutlich gemacht, daß der Kreml in dem Maße, wie ihm das Anwachsen einer den einseitigen Rüstungsverzicht der NATO fordernden Friedensbewegung die Hoffnung auf kostenlose militärische Vorteile verschafft, Zugeständnisse an den westlichen Ausgewogenheitsstandpunkt nicht mehr für notwendig erachtet.

Die Zukunft der Rüstungskontrolle

Brüche im Bündnis?

I. Der Stellenwert von Rüstungskontrolle in der Reagan-Administration

Gegenwärtig kann man bereits nach kurzem Aufenthalt in Washington die tiefe Abneigung der Regierung Reagan gegen Rüstungskontrolle spüren. Der SALT-II-Vertrag steht selbstverständlich nicht mehr zur Diskussion, und die jetzige US-Regierung zeigt keine große Eile und nur sehr bescheidenen Enthusiasmus zur Wiederaufnahme des SALT-Prozesses.

Eugene V. Rostow, der neue Direktor der Abrüstungsbehörde (Arms Control and Disarmament Agency = ACDA) im amerikanischen Außenministerium, äußerte sich dahingehend, daß neue SALT-Gespräche mit der Sowjetunion nicht unmittelbar bevorstünden. Das ursprünglich genannte Datum — März 1982 — ist nach Meinung vieler Beobachter nur deshalb während der Senatsanhörung zur Bestätigung Rostows genannt worden, um Kritiker der Verschleppungstaktik der neuen Regierung in Fragen der Rüstungskontrolle zu beschwichtigen. Sowohl Rostow als auch Rowney, der designierte amerikanische Verhandlungsführer bei den kommenden SALT-Verhandlungen, standen dem SALT-II-Vertrag derart kritisch gegenüber, daß man sich fragen muß, wie energisch sie eigentlich SALT voranzutreiben gedenken, falls der Verhandlungsprozeß überhaupt wieder in Gang kommen sollte. Wenn also sowohl der Direktor der ACDA als auch der Chefunterhändler für SALT eine derart 'laue' Haltung zum Problem der Begrenzung strategischer Waffensysteme einnehmen, so erhebt sich die Frage, welche Chancen SALT während der Amtszeit der jetzigen US-Regierung noch hat.

Tatsächlich scheint es nicht einmal eine offizielle amerikanische Vorstellung von der weiteren Vorgehensweise bei SALT zu geben. Allgemein wird angenommen, es solle in Richtung eines SALT-III-Vertrags weitergehen — oder auch eines SALT-II^{1/2}-Vertrags, wie ein witziger Kopf meinte. Niemand jedoch scheint sich Gedanken über die mögliche Tagesordnung für neue Gespräche zu machen: ob die neue Verhandlungsrunde auf die USA und die UdSSR beschränkt bleiben oder ob sie z. B.

Großbritannien und Frankreich einschließen sollte usw.

Diese mangelnde Initiative bei SALT ist sehr ernst zu nehmen. Es fällt schwer, sich vorzustellen, wie bedeutsame Fortschritte in sonstigen Verhandlungen zur Rüstungskontrolle gemacht werden sollten, bevor nicht substantielle Annäherungen bei SALT erzielt worden sind. Insbesondere werden wesentliche Ergebnisse in den Verhandlungen über die Begrenzung von Nuklearwaffen großer Reichweite in Europa (Long Range Theatre Nuclear Forces = LRTNF) während der ersten Verhandlungsphase voraussichtlich von deren Verbindung mit SALT abhängen. Bevor sich auf diesem Gebiet nichts tut, sind auch Fortschritte in den Verhandlungen über ein umfassendes Verbot von Nuklearwaffentests oder von chemischen Waffen kaum in Sicht. Diese Verhandlungen werden in der Zwischenzeit fast zwangsläufig auf kleiner Flamme gehalten. Die kurzfristigen Aussichten für Rüstungskontrolle sind also düster.

Das nukleare Wettrüsten zwischen den USA und der UdSSR wird folglich während der nächsten Jahre dramatisch eskalieren. Präsident Reagan läßt eine für Friedenszeiten beispiellose Aufrüstung beschließen: Für den Zeitraum von 1981 bis 1986 wird eine Erhöhung des amerikanischen Rüstungshaushalts von ca. 160 Mrd. Dollar auf rund 340 Mrd. Dollar durchgepeitscht, was einem Realzuwachs von ca. 40 % entspricht. Die Bevölkerung hat erst noch den enormen Umfang dieser Ausgabensteigerung zu begreifen.

Anthony Lewis von der New York Times hat diesen Zuwachs mit dem während des Vietnam-Kriegs verglichen: „In den fünf Jahren zwischen 1965 und 1970, als Lyndon Johnson Männer und Geld nach Vietnam fließen ließ, erhöhten sich unsere Rüstungsausgaben um etwas über 24 Mrd. Dollar pro Jahr; nach heutigem Geldwert sind das 53 Mrd. Dollar. Für die fünf Jahre von 1981 bis 1986 schlägt Ronald Reagan eine Steigerung um 181 Mrd. Dollar pro Jahr vor. Mit anderen Worten beabsichtigt er, mehr als das Dreifache an zusätzlichen Finanzmitteln für den Verteidigungshaushalt bereitzustellen als in der Zuwachphase während des Vietnam-Krieges.“

Wir können fast sicher sein, daß die Sowjetunion bei der Erhöhung der amerikanischen Militärausgaben mitziehen wird. Nachdem die Sowjetunion ihrer Meinung nach eine Art militärischen Gleichgewichts mit den USA erreicht hat, wird sie es nicht wieder verlieren wollen. In ihrer Perspektive hatte die Kuba-Krise 1962 für sie nur wegen ihrer militärischen Unterlegenheit zur Demütigung werden können, und die UdSSR wird derartiges nicht nochmals zulassen, wie groß die ökonomischen Opfer hierfür auch sein mögen.

Die sowjetischen Massenmedien bereiten die Bevölkerung bereits auf umfangreiche Steigerungen der Rüstungsausgaben vor. In Erinnerung der Invasionen aus dem Westen kann das sowjetische Volk von der Begrenzung oder gar Kürzung des Lebensstandards zugunsten der Finanzierung höherer Rüstungsbudgets leichter überzeugt werden, als dies im Westen der Fall ist.

In den vor uns liegenden Jahren sind darüber hinaus weitreichende qualitative Verbesserungen verschiedener Waffensysteme zu erwarten. Der technologische Fortschritt bei den wahrscheinlich zukünftig stationierten Waffensystemen wird voraussichtlich eine Steuerung des nuklearen Wettrüstens geradezu unmöglich machen.

Die Ironie dabei ist, daß die Rüstungsforschung derartige Technologien zu dem Zeitpunkt verfügbar macht, da das politische Interesse an Rüstungskontrolle minimal ist und gleichzeitig riesige Steigerungen der Rüstungsausgaben geplant sind.

Die eigentliche Tragödie liegt darin, daß Präsident Ford den SALT-II-Vertrag nicht mehr ratifizierte, bevor er 1976 aus dem Amt schied — sicherlich hätte er den Senat zu einer Zustimmung bringen können. Diese verpaßte Gelegenheit mag sich einmal als die bedeutsamste der vielen verpaßten Chancen für die Rüstungskontrolle und Abrüstung erweisen.

Die bisher wichtigste Erklärung der Reagan-Administration zur Politik der Rüstungssteuerung wurde am 14. Juli 1981 vor der Foreign Policy Association von US-Außenminister Alexander M. Haig abgegeben. Haig war in der Tat der erste hohe Regierungsbeamte, der Fragen der Rüstungssteuerung in den Mittelpunkt stellte. Er tat dies in der Absicht, Zweifel von Westeuropäern daran zu zerstreuen, ob die US-Regierung wirklich bald mit der UdSSR über LRTNF verhandeln wolle. Diese Rede war ein entschlossener Versuch, einerseits die Liberalen vom Interesse der Regierung an Rüstungskontrollverhandlungen zu überzeugen, den Konservativen andererseits — also Reagans Hauptwählerschaft — die Grenzen der Rüstungskontrollpolitik dieser Regierung aufzuzeigen.

Haigs Rede wird all jenen Interessengruppen sehr gefallen, die die Auffassung vertreten: „Zuerst Waffen“, die also für eine Verschiebung neuer SALT-Verhandlungen plädieren, bis die neuen strategischen Nuklearwaffen auch tatsächlich stationiert sind. Die Befürworter von „Verhandlungen durch Stärke“ sind innerhalb der US-Regierung außerordentlich mächtig. „Es gibt kaum Aussichten für Vereinbarungen mit der Sowjetunion, die ein derart grundlegendes Sicherheitsproblem wie die Verwundbarkeit unserer landgestützten Interkontinentalraketen lösen helfen, bevor wir nicht klar zeigen, daß wir den Willen und die Fähigkeit besitzen, es ohne Rüstungskontrolle selbst zu lösen, falls das nötig sein sollte“, sagte Haig. „Für uns sind durchaus nützliche Abkommen vorstellbar, mit denen sich kein Geld einsparen läßt und die nicht zur Vernichtung von Waffen führen“, fuhr er fort. Weiterhin dürfe Rüstungskontrolle weder die Entwicklung eines neuen strategischen Bombers behindern noch dürfe sie „versuchen, einfach den technologischen Fortschritt einzuschränken.“

Der US-Außenminister brachte dann einige grundlegende Fragen zur Sprache, die er vor Beginn von Rüstungskontrollverhandlungen beantwortet wissen wollte. Die eine war das bekannte Schreckgespenst der Verifikation: „Das eigentliche Hindernis auf wirklich jedem Gebiet der Rüstungskontrolle in den siebziger Jahren war die sowjetische Weigerung, die für weiterreichende Rüstungsbegrenzungsmaßnahmen notwendigen Verifikationsschritte zu akzeptieren. Die sowjetischen Zugeständnisse in dieser Frage werden wie jeder andere einzelne Faktor das Maß erreichbaren Fortschritts bei der Rüstungskontrolle in den achtziger Jahren bestimmen.“

Zweifellos ist die Frage der Verifikation ein wichtiger Aspekt bei den Rüstungskontrollverhandlungen. Die zurückliegenden Bemühungen der siebziger Jahre in diesem Bereich zeigen jedoch deutlich, daß, existiert erst einmal der politische Wille zu einem Rüstungskontrollvertrag, Verifikationsprobleme relativ leicht lösbar sind. Das Verifikationsproblem ist nur zu oft als Ausrede für mangelnde Fortschritte in der Rüstungskontrolle vorgeschoben worden.

Haig übertrieb auch die Schwierigkeiten hinsichtlich der Vergleichbarkeit sowjetischer und amerikanischer Nuklearpotentiale: „Quantitative Parität ist zwar wichtig, aber Gleichgewicht bedeutet mehr als nur Zahlenvergleiche. Man kann nicht immer verschiedene Waffensysteme zählen, als seien sie gleichwertig. Wesentlich ist die Fähigkeit einer Seite, entscheidende Vorteile durch militärische Operationen oder durch deren Androhung zu erlangen.“ Es ist — z. B. von Daniel Ellsberg — darauf hingewiesen worden, daß

außer Ford jeder amerikanische Präsident seit Truman mit dem taktischen Nuklearkrieg gedroht hat: in Korea, Indochina, der Formosastraße (Quemoy), Laos, Berlin, Kuba und Vietnam. Auch Präsident Carter machte seine Entschlossenheit zum Einsatz von Nuklearwaffen klar, falls dies notwendig werde; anschließend verlegte er Flugzeugträger, mit Nuklearwaffen bestückt, in den Indischen Ozean. In jüngster Vergangenheit machte Präsident Reagan mit Nachdruck deutlich, daß eine sowjetische Herausforderung der zukünftig im Nahen Osten stationierten US-Truppenverbände unweigerlich „die Gefahr eines 3. Weltkrieges“ heraufbeschwören werde. Auch die UdSSR hat, z. B. während der Suez-Krise von 1956, den Einsatz von Nuklearwaffen angedroht, aber sie hat erst seit kurzem die notwendige nukleare Parität erreicht, um solche Drohungen auch ungestraft aussprechen zu können. Wir bewegen uns deshalb in eine Phase hinein, in der beide Seiten öfter einen Nuklearkrieg androhen könnten, um ihre außenpolitischen Ziele zu erreichen. Die einer solchen Weltlage inhärenten Gefahren für die globale Sicherheit sind offensichtlich.

Außenminister Haig gab in seiner Rede ein relativ eindeutiges Plädoyer für die Kontrolle der Verbreitung von Nuklearwaffen in Länder ab, die sie noch nicht besitzen: „Nukleare Proliferation vergrößert das Risiko eines präemptiven oder zufällig ausgelösten Kriegs, sie entfernt uns von der Erhaltung eines stabilen Gleichgewichts konventioneller Streitkräfte, und sie bringt Waffen beispielloser Vernichtungskraft in krisenanfällige und unterentwickelte Regionen.“ Er griff auch die Befürworter des Exports von Atomreaktoren und nuklearen Brennelementen innerhalb der US-Regierung direkt an, die die Gefahren nuklearer Proliferation bei solchen Exporten unberücksichtigt ließen, und meinte: „Keine kurzfristigen Vorteile durch Exporteinnahmen oder regionales Prestige sind derartige Risiken wert.“

Haig versuchte den Europäern zu versichern, daß „die USA ein ganzes Spektrum spezifischer Rüstungskontrollmaßnahmen und -verhandlungen initiiert haben, die bereits laufen oder in Kürze beginnen werden. Der Vorwurf, wir seien an Rüstungskontrolle nicht interessiert oder hätten unsere Kontakte zu den So-

wjets abgebrochen, stimmt einfach nicht.“ Aber Haig hatte keinen Erfolg mit diesen Beteuerungen, seine Rede überzeugte nicht.

Eine ganze Reihe besonderer Aspekte der gegenwärtigen amerikanischen Politik — oder ihres Fehlens — beunruhigen die Europäer. Zum einen betont die amerikanische Regierung eher die Grenzen und Probleme der Rüstungskontrolle und weniger die Überzeugung von ihrer Notwendigkeit. Dies wird dann meistens als Rationalisierung des tiefen Mißtrauens der Reagan-Administration gegenüber den Sowjets und als Ausdruck der Überzeugung interpretiert (die dabei fast einen religiösen Einschlag bekommt), daß bei Verhandlungen mit der UdSSR ohnehin nichts Positives erreicht werden könne. Die US-Regierung scheint a priori anzunehmen, in einem Rüstungskontrollvertrag nur die schlechtesten Ergebnisse erzielen zu können und deshalb solche Verträge um jeden Preis verhindern zu müssen.

Darüber hinaus besteht aus amerikanischer Sicht die Notwendigkeit, Fortschritte in der Rüstungskontrolle vom weltweiten Verhalten der Sowjetunion abhängig zu machen: „Eine solche Bindung (linkage) ist kein Produkt amerikanischer Politik, sondern eine Tatsache des Lebens.“ Vorzugeben, es gäbe keine derartige Bindung, „heißt doch in der Konsequenz, daß wir zur Aufrechterhaltung des Rüstungskontrollprozesses sowjetische Aggressionen zu tolerieren hätten“, erklärte Haig. Impliziert ist, daß Fortschritte bei der Rüstungskontrolle als Belohnung der USA für das Wohlverhalten der UdSSR in internationalen Beziehungen betrachtet werden. Wenige Europäer würden dieses Vorgehen als angemessene Politik einer Supermacht im heutigen Nuklearzeitalter ansehen.

Die größte Befürchtung der Europäer jedoch ist vielleicht der Eindruck, daß nur wenige offizielle Stellen in den USA (ich habe keine einzige ausfindig machen können) glauben, daß eine Kontrolle des nuklearen Wettrüstens in absehbarer Zukunft möglich sei. Jede voraussehbare Änderung sei vielmehr eine zum Schlimmsten hin. Nuklearwaffen, dahin geht wohl die übliche Vorstellung, werden auf unbestimmte Zeit da sein, wir werden mit ihnen leben müssen, und daran gibt es sehr wenig zu ändern.

II. Die Sicherheitslage der europäischen NATO-Staaten

Die Europäer hingegen haben natürlich sehr gewichtige Gründe, ein unkontrolliertes nukleares Wettrüsten zu fürchten: Das Wesen der laufenden militärtechnologischen Entwicklungsprogramme und die Merkmale der jetzt vor der Stationierung stehenden Nukle-

araffen führen zunehmend zu der verbreiteten Annahme, die USA und UdSSR könnten einen Nuklearkrieg planen. Die Publizität um die Indiskretionen bezüglich der streng geheimen Präsidenten-Direktive 59 während der Wahlkampagne Carters alarmierten die Öff-

fentlichkeit über amerikanische Schritte hin zu einer Strategie nuklearer Kriegführung, und weg vom Konzept der nuklearen Abschreckung durch gegenseitig gesicherte Vernichtung (Mutual Assured Destruction = MAD). Und es kann kein Zweifel bestehen, daß auch die UdSSR einer solchen Strategie der nuklearen Kriegführung zustrebt.

Wesentlicher Bestandteil dieser Strategie ist die — allerdings irreführende — Vorstellung, daß ein „begrenzter Nuklearkrieg“ führbar und möglicherweise militärisch sogar wünschenswert sei. Aus eben diesem Grund wird die Möglichkeit einer begrenzten nuklearen Auseinandersetzung zur Zeit zunehmend erörtert. Aber was ist ein „begrenzter Nuklearkrieg“, wenn die Supermächte Europa völlig vernichten würden? Es verwundert nicht, daß die Europäer befürchten, die USA und UdSSR würden die Führung eines Nuklearkriegs in Europa planen, während sie selbst in den Sanktarien ihrer eigenen Länder in Sicherheit bleiben. Die wichtigsten neuen, für die Stationierung in Europa bestimmten Nuklearwaffensysteme (die sog. Nuklearwaffen großer Reichweite in Europa [LRTNF] oder eurostrategischen Raketen), die SS-20 auf sowjetischer, die Pershing II und bodengestützten Marschflugkörper (Ground Launched Cruise Missile = GLCM) auf amerikanischer Seite, sind Waffen zur Nuklearkriegführung, weil sie derart zielgenau sind, daß sie gegen relativ kleine Ziele — Brücken, Panzerlager usw. — und kleine gehärtete Ziele wie Führungs- und Fernmeldezentren, Nuklearwaffenlager usw. eingesetzt werden können.

Auch neue strategische Systeme für die Nuklearkriegführung kommen zur Stationierung: Eurostrategische Raketen stellen nur einen Teil einer ganz neuen Generation nuklearer Systeme zur Kriegführung dar.

Die von den USA getroffene Entscheidung zur Produktion der sog. Neutronenwaffe trägt zur Bestätigung der schlimmsten Befürchtungen der Europäer über die wachsende Gefahr eines Nuklearkriegs in Europa bei. Diese Waffe hat keine einleuchtende militärische Funktion. Die üblicherweise zur Rechtfertigung ihrer Stationierung vorgeschobene militärische Bedeutung soll darin liegen, massive sowjetische Panzerangriffe über die norddeutsche Tiefebene der Bundesrepublik aufzuhalten. Dies wäre jedoch viel besser durch den Einsatz konventioneller Waffensysteme möglich, wie z. B. präzisionsgelenkte Panzerabwehrraketen oder das „Assault-Breaker“-System, bei dem eine große Zahl präziser Submunitionsgeschosse aus dem Gefechtskopf ausgestoßen und gegen einzelne Panzerziele zum Einsatz kommen. Der schwerwiegendste Einwand gegen die Neutronenwaffe allerdings ist, daß sie eindeutig für einen frühen Einsatz bei einem

Krieg in Europa vorgesehen ist. Sie wird damit eine sehr schnelle Eskalation auf eine nukleare Ebene geradezu garantieren. Darüber hinaus wird die Entscheidung über ihren Einsatz voraussichtlich an relativ niedrige militärische Dienstgrade übertragen.

Eine der Paradoxien des Nuklearzeitalters liegt darin, daß die Stationierung sehr zielgenauer Nuklearwaffen das Konzept der nuklearen Abschreckung durch ein „Gleichgewicht des Schreckens“ zerstört: Nukleare Abschreckung beruht auf der Annahme, der Gegner werde keinen Angriff ohne Vorwarnung führen, solange er annehmen müsse, daß der größte Teil seiner Bevölkerung und Industriekapazität vernichtet werden würde. Die großen Städte sind daher die Geiseln der Abschreckung. Wenn der Gegner jedoch nicht länger das Risiko ihrer Vernichtung fürchtet, dann funktioniert das Konzept nuklearer Abschreckung nicht länger. Mit anderen Worten: Die Drohung verliert ihre Glaubwürdigkeit. Genau dies aber wird mit der Stationierung zielgenauer und zuverlässiger Nukleargefechtsköpfe eintreten.

Abschreckung ist im wesentlichen eine psychologische Größe. Entscheidend dabei ist, was der Gegner glaubt. Es ist unmöglich, das Konzept der nuklearen Abschreckung mit zielgenauen Waffen aufrechtzuerhalten, weil der Gegner nun *annehmen* wird, die Gefechtsköpfe der anderen Seite seien auf seine Streitkräfte und nicht gegen seine Städte gerichtet. Eine nukleare Kriegführung, die auf der Vernichtung feindlicher Streitkräfte beruht, wird dann die einzig glaubwürdige Politik werden.

Entwicklung und Dislozierung von Waffensystemen zur Nuklearkriegführung und die Einführung einer Politik der Nuklearkriegführung werden den Einfluß jener Gruppen bei beiden Weltmächten vergrößern, die einen nuklearen Krieg für „führbar und gewinnbar“ halten (solche Lobbys hat es seit Hiroshima immer gegeben). Bisher waren die stationierten Nuklearwaffen so wenig zielgenau, daß sie nur als brauchbar für Abschreckungszwecke angesehen wurden, und folglich hat sich die Ansicht derjenigen noch halten können, die die Abschreckung einem Konzept der Nuklearkriegführung vorziehen.

Mit zunehmendem Einfluß der Kriegführungsfraktion werden immer weitere Nuklearwaffensysteme in taktische Militärplanungen einbezogen werden. Ist dies einmal in einem signifikanten Maß geschehen, so ist die Eskalation eines konventionellen Kriegs zu einem nuklearen Schlagabtausch geradezu unausweichlich. Ich bin der Meinung, daß ein solcher Krieg zu einem globalen Nuklearkrieg eskalieren wird, in dem alle oder doch die meisten Waffen der Nukleararsenale zum Einsatz

kämen. Anderes anzunehmen, heißt zu glauben, eine Seite werde schon kapitulieren, selbst wenn noch ein großer Teil ihres Nuklearpotentials einsatzbereit bliebe. Die europäische Geschichte hingegen zeigt, daß Staaten unter derartigen Bedingungen nicht kapitulieren.

Die Nuklearpotentiale sind riesig: Die gegenwärtigen *strategischen* Nuklearsysteme der USA sind mit ca. 9 800 Gefechtsköpfen bestückt, die eine Sprengkraft von insgesamt 3,4 Mrd. t TNT-Äquivalenten besitzen. Die *strategischen* Raketen und Bomber der UdSSR tragen ca. 7 000 Gefechtsköpfe mit einer Sprengkraft von insgesamt etwa 4,2 Mrd. t TNT-Äquivalenten. In den Arsenalen *taktischer* Nuklearwaffen lagern rund 15 000 sowjetische und ca. 20 000 amerikanische Gefechtsköpfe, die zusammen nochmals rund 4,5 Mrd. t TNT-Äquivalente ausmachen. Alles zusammen sind das ca. 12 Mrd. t TNT-Äquivalente, was der Vernichtungskraft von etwa 1 000 000 Hiroshima-Bomben entspricht oder ca. 3 t TNT für jeden Mann, jede Frau und jedes Kind auf der Erde.

Falls die Pläne für strategische und taktische Nuklearwaffen in den achtziger Jahren verwirklicht werden, stationieren allein die USA 17 000 neue Gefechtsköpfe — ein Nettozuwachs von 15 000. Eine ähnliche Vergrößerung sowjetischer Arsenale ist zu erwarten. Die meisten dieser Gefechtsköpfe werden sehr treffsichere, auf gehärtete militärische Ziele gerichtete Waffen sein. Warum also, werden sich viele Europäer zu Recht fragen, bringen die Weltmächte viele tausend neuer Nuklearwaffen zur Kriegführung in Stellung, wenn sie nicht die Führung eines Nuklearkriegs planen?

Unter den neuen zur Stationierung vorgesehenen Nuklearsystemen der NATO befinden sich die Pershing II-Raketen und die bodengestützten Marschflugkörper, während die UdSSR die SS-20 bereits stationiert. 108 Pershing II-Raketen werden die seit 1962 stationierten Pershing I ersetzen. Die Pershing II wird mit einem außerordentlich leistungsfähigen Steuerungssystem ausgestattet sein: In der Endflugphase sucht ein Videoradargerät bei Annäherung ans Ziel das Zielgebiet ab und vergleicht dessen Bild mit einem Suchbild, das bereits vor dem Raketenstart in den Computer des Gefechtskopfes programmiert worden ist. Dieser Computer bedient dann die aerodynamischen Flügel der Rakete und steuert den Gefechtskopf mit einer für ballistische Raketen mit ca. 1 700 km Reichweite bisher unerreichten Genauigkeit ins Ziel, einer Genauigkeit jedenfalls, die fast alle gehärteten militärischen Ziele bedroht. Es handelt sich hierbei um die erste in Europa stationierte Rakete der NATO, die beachtlich tief in die UdSSR einzu-

dringen vermag; sie kann z. B. Moskau vom Boden der Bundesrepublik Deutschland aus erreichen.

Als Folge davon wird die Dislozierung der Pershing II die Gefahr eines versehentlich ausgelösten Nuklearkriegs wesentlich vergrößern. Die Flugzeit der Rakete vom Start in der Bundesrepublik bis zum Erreichen ihrer Ziele in der Sowjetunion wird etwa 10 Minuten betragen. Erst kürzlich aber haben Zwischenfälle in den USA gezeigt, daß Frühwarnsysteme gegen Nuklearangriffe länger als 10 Minuten brauchen können, um zwischen Fehlsignalen und durch wirklich anfliegende gegnerische Raketen ausgelöste Signale zu unterscheiden. Sowjetische Frühwarnsysteme sind noch weit weniger fortgeschritten als amerikanische. Wenn also die Pershing II erst einmal stationiert sein werden, könnten in einer Krisenlage solche Fehlsignale nervös gewordene politische und militärische Führungen annehmen lassen, sie würden tatsächlich angegriffen, um daraufhin versehentlich ihre eigenen Nuklearwaffen einzusetzen.

Die in Europa zu stationierenden 464 bodengestützten Marschflugkörper werden ebenso zielgenau wie die Pershing II sein. Obwohl sie im Unterschallbereich fliegen, sind sie relativ unverwundbar, da sie niedrig fliegen und von Abwehrradars nur sehr schwer zu orten sind.

Die SS-20, eine erstmals 1977 stationierte zweistufige, mobile Rakete, kann drei MIRV-Gefechtsköpfe (Multiple Independently Targetable Re-Entry Vehicle = MIRV) tragen, also mehrfach unabhängig zielprogrammierbare Gefechtsköpfe. Mit diesen Gefechtsköpfen liegt ihre Reichweite angeblich bei 5 000 km; ca. 300 SS-20 waren bis Anfang 1982 stationiert, wovon 60 % auf Ziele in Westeuropa, der Rest auf China gerichtet sind. Die SS-20 ist bei weitem nicht so zielgenau, wie es die neuen sogenannten eurostrategischen Raketen der USA sein werden; wir können jedoch eine stete Verbesserung ihrer Zielgenauigkeit erwarten.

Die Stationierung der neuen eurostrategischen Raketen wird also, wie wir gesehen haben, die Gefahr eines Nuklearkriegs in Europa und dessen völlige Vernichtung wesentlich vergrößern, mit anderen Worten: sie wird die europäische Sicherheit erheblich verringern.

Die Reagan-Administration will diese Waffen hauptsächlich aus drei Gründen stationieren:

Erstens, um „durch Stärke verhandeln“ zu können. Sie jetzt nicht zu stationieren, nachdem die NATO ihre Stationierung beschlossen hat, würde — so heißt es — als Zeichen der Schwäche angesehen, woraus die Sowjetunion Vorteile ziehen werde. Dieses Argument führt uns

natürlich in einen Teufelskreis, in dem beide Seite um „Stärke“ konkurrieren.

Zweitens wird verkündet, das militärische Gleichgewicht in Europa — auch das der Nuklearwaffen mittlerer Reichweite — habe sich zuungunsten der NATO entwickelt und müsse durch die Stationierung der Pershing II und Marschflugkörper in Europa wiederhergestellt werden. Tatsächlich aber gibt es hierfür keinerlei überzeugende Beweise. Die Zahlen für die Streitkräfte in Europa können für die Stützung fast jeder Behauptung erhalten. Es stimmt selbstverständlich, daß die militärische Stärke des Warschauer Pakts in den letzten Jahren zugenommen hat, aber wahrscheinlich ist dies nur geschehen, um den Westen einholen zu können. Erst die Zeit wird erweisen, ob militärische Überlegenheit das Ziel der sowjetischen Aufrüstung war oder nicht. Bis dahin jedoch sollten wir keine unbeweisbaren Mutmaßungen anstellen. Erklärungen über die relative militärische Schwäche der NATO dienen oft zur Rechtfertigung von Forderungen nach höheren Rüstungsaufgaben in westeuropäischen Ländern. Tatsache ist, daß die NATO-Staaten mehr Geld für Rüstung ausgegeben haben als die Staaten des Warschauer Pakts — nämlich 50 % mehr. Das Problem jedoch ist, daß die NATO ihre Gelder ineffizient ausgibt, ohne Koordination bei der Beschaffung von Waffensystemen oder der Standardisierung militärischen Geräts. Wenn dieses Manko behoben werden könnte, dann wären sowohl eine beachtliche Stärkung der konventionellen Streitkräfte als auch ein Abbau der gegenwärtigen Abhängigkeit von Nuklearwaffen möglich, ohne dabei die Verteidigungshaushalte zu erhöhen. Die wiederholte Unterbreitung der relativen Stärke der NATO ist einfach politisch unklug, da so die westeuropäische Bevölkerung glauben könnte, sie wäre leicht durch den Warschauer Pakt zu besiegen, und das wird zweifellos die Moral der NATO unterminieren.

Der dritte von Washingtoner Regierungsbeamten genannte Grund für die Stationierung

eurostrategischer Raketen in NATO-Staaten liegt in der Koppelung eines taktischen Nuklearkriegs in Europa an einen strategischen Schlagabtausch. Die Argumentation geht dahin, daß die Sowjetunion eher zum Einsatz taktischer Nuklearwaffen bereit sein werde, wenn sie in Zweifel ziehen könne, ob die USA dann überhaupt ihre strategische Nuklearstreitmacht einsetzen würden. Die Lücke zwischen den gegenwärtigen Nuklearstreitkräften der NATO in Europa und der strategischen Nuklearstreitmacht der USA werde, so heißt es, durch die Stationierung der neuen Mittelstreckenraketen geschlossen. Die ganze Stufenleiter der Eskalation wäre dann wieder lückenlos gesichert, und dies, sagt man, werde die Abschreckung auf allen Stufen eines Nuklearkriegs vergrößern und die Kontrolle eines Nuklearkriegs — sollte die Abschreckung versagen — erleichtern.

Dieses gewundene Argument ist das schwächste der drei. Tatsache ist, daß Nuklearwaffen wahrscheinlich zu einem Zeitpunkt zum Einsatz kommen, bevor sie vom Gegner zerstört oder sonstwie außer Gefecht gesetzt werden können. Die Stationierung von Pershing II-Raketen in der Bundesrepublik Deutschland, nahe an der Grenze zur DDR, wird folglich den Einsatz dieser Nuklearwaffen bereits in einem sehr frühen Stadium eines Kriegs äußerst wahrscheinlich machen. Da die UdSSR aber nicht zwischen einem vom Boden der Bundesrepublik abgefeuerten amerikanischen Nukleargefechtsskopf unter alleinigem US-Kommando einerseits und dem Gefechtsskopf einer von den USA aus startenden Interkontinentalrakete andererseits unterscheiden wird, wird der frühzeitige Einsatz der Pershing II sofort zu einer Eskalation der Auseinandersetzung und damit zu einem strategischen Nuklearkrieg führen. Ich jedenfalls meine, daß es ein Trugschluß ist zu glauben, ein Nuklearkrieg könne jemals begrenzt werden. Der Einsatz irgendeiner Nuklearwaffe wird vielmehr wahrscheinlich zu einem globalen Nuklearkrieg führen.

III. Die Verhandlungen über eurostrategische Waffensysteme

Generalsekretär Breschnew hat ein Moratorium bei der Stationierung der neuen Rakettensysteme in Europa vorgeschlagen. So erklärte Breschnew beim 26. Parteitag der KPdSU am 23. Februar 1981: „Wir schlagen eine Vereinbarung über ein Moratorium bei der Stationierung der neuen Mittelstreckenraketen der NATO-Staaten und der Sowjetunion in Europa vor, d. h. wir schlagen ein Einfrieren des bestehenden quantitativen und qualitativen Standes dieser Systeme vor, natürlich unter Einschluß der amerikanischen vorgeschobenen nuklearen Waffensysteme in dieser Re-

gion. Das Moratorium könnte sofort in dem Moment beginnen, wo Verhandlungen auf der Basis des gegenwärtigen Standes beginnen und könnte bis zum Abschluß eines dauerhaften Vertrags über die Begrenzung, besser noch, über die Reduzierung dieser Waffensysteme in Europa in Kraft bleiben. Wir machen diesen Vorschlag in der Erwartung, daß beide Seiten sämtliche Vorbereitungen für die Stationierung der jeweiligen neuen Waffen abbrechen, einschließlich der amerikanischen Pershing II-Raketen und der bodengestützten Marschflugkörper.“

Dieser Vorschlag wurde im Westen ganz einfach ignoriert. US-Außenminister Haig wertete ihn als Teil einer „Propagandakampagne“ ab, „deren Absicht die Einschüchterung unserer Verbündeten und die Vereitelung des NATO-Modernisierungsprogramms ist.“ Diese kurzschlüssige Zurückweisung erklärt sich wohl aus der amerikanischen Auffassung, jeder Vorschlag der Sowjets schlage doch nur in irgendeiner Weise zuungunsten des Westens aus. Selbstverständlich hätte die Sowjetunion, worauf Haig hinwies, einen zeitweiligen Vorteil durch ihre bereits stationierten SS-20. Deren Zahl jedoch wächst in der Zwischenzeit ununterbrochen: Ca. 180 waren zum Zeitpunkt von Breschnews Vorschlag stationiert, heute sind es bereits rund 300. Falls nichts zu einer Beendigung bzw. Abwendung der Stationierung der eurostrategischen Raketen bis zum gegebenen Zeitpunkt getan wird (Ende 1983), *beginnen* die USA mit der Stationierung der Pershing II und Marschflugkörper in Europa, während die UdSSR dann eventuell weitere 150 SS-20 und damit eine Gesamtstreitmacht von rund 450 SS-20 mit ca. 1500 Gefechtsköpfen stationiert haben wird.

Läge es nicht im Interesse der NATO, einer Einfrierung der SS-20 zuzustimmen, um dann mit aller Bereitschaft über eine Verringerung ihrer Zahl zugunsten einer Nichtstationierung der Pershing II und Marschflugkörper zu verhandeln, es sei denn, die Verhandlungen scheiterten? Was also würde die NATO verlieren, wenn sie so handeln würde?

Mancher wird die Meinung vertreten, daß die NATO Schwäche und Mangel an Entschlossenheit zeigen würde, wenn sie nach ihrem Stationierungsbeschluß und nach so vielen Diskussionen darüber den Vorschlag Breschnews für ein Moratorium annähme. Es könnte so aussehen, als gäbe der Westen — z. T. durch sowjetische Propaganda geschaffenem — politischen Druck nach. Dieser Einwand aber würde an Glaubwürdigkeit verlieren, falls der Westen das Moratorium unter der Bedingung einer angemessenen Frist für erfolgreiche Verhandlungen zum Abbau der eurostrategischen Raketen in Europa akzeptieren würde. Wenn diese mit aller Bereitschaft geführten Verhandlungen scheitern sollten, dann, so scheint mir, hätte der Westen seinerseits eine Möglichkeit zur Propaganda.

Am 18. November 1981 schlug Präsident Reagan vor, daß im Gegenzug zur Annullierung des NATO-Plans zur Stationierung bodengestützter Marschflugkörper und Pershing II alle sowjetischen SS 4, SS-5 und SS-20 abgebaut werden sollten. Ziel dieses Vorstoßes war es, westeuropäische Befürchtungen über Nuklearwaffen zu verringern und den Einfluß der Friedensbewegung zu schwächen. Jedoch wurde dieses Ziel nicht erreicht. Am 21. No-

vember demonstrierten erneut 400000 Menschen in Amsterdam gegen einen Kernwaffenkrieg und nukleare Waffen.

Generalsekretär Breschnew wies inzwischen die ‚Null-Lösung‘ Reagans zurück. Sowohl das Angebot Reagans als auch die Ablehnung Breschnews waren jedoch primär taktische Schritte im gegenwärtigen sowjetisch-amerikanischen Propagandakrieg. Breschnew möchte prinzipiell die vorgeschobenen Waffensysteme der NATO in Verhandlungen einbezogen wissen. Es ist allerdings nur sehr schwer vorstellbar, wie dies in Abgrenzung von SALT-Verhandlungen und ohne Einbeziehung der Briten und Franzosen möglich sein sollte. Die USA scheinen vor einer Stationierung neuer strategischer Waffensysteme nicht zu Verhandlungen über eben diese Systeme bereit zu sein, und dann kann es zu spät sein.

In diesem Zusammenhang schlug Breschnew in seiner Rede vom Februar 1981 auch Verhandlungen über *strategische* Systeme vor: „Einmal bereits haben wir einen Entwicklungsstop des Trident-Raketensystems der USA und eines entsprechenden Entwicklungsprogramms in unserem Land vorgeschlagen. Der Vorschlag wurde nicht akzeptiert. Als Folge davon haben die USA das neue, mit Trident I-Raketen bewaffnete U-Boot der Ohio-Klasse gebaut, während wir das entsprechende Schiff der Typhoon-Klasse bauten. Wir sind zu Vereinbarungen über die Begrenzung der Stationierung der neuen U-Boot-Klassen bereit: der Ohio-Klasse durch die Vereinigten Staaten und des entsprechenden Systems durch die UdSSR. Wir könnten uns auch über das Verbot einer Modernisierung existierender U-Boot-gestützter ballistischer Raketen und von deren Neuentwicklung verständigen.“ Auch dieses Angebot wurde übergangen, obwohl es für die USA von Vorteil gewesen wäre, da sie einen klaren Vorsprung in der strategischen Atom-U-Boot-Flotte besitzen.

US-Außenminister Haig kündigte während seiner Rede vom Juli 1981 ein Treffen mit dem sowjetischen Außenminister Andrei Gromyko bei den Vereinten Nationen im September letzten Jahres an, um „eine Einigung über den Beginn amerikanisch-sowjetischer Verhandlungen“ über eurostrategische Raketen zu erreichen. „Wir möchten, daß sich die amerikanischen und sowjetischen Unterhändler zwischen Mitte November und Mitte Dezember dieses Jahres zum Beginn offizieller Verhandlungen treffen“, sagte Haig. Nun werden Gespräche seit rund einem halben Jahr geführt. Aber in Washington läßt sich kaum eine offizielle Stelle finden, die von diesen Verhandlungen irgendeinen Einfluß auf die Stationierung der neuen Nuklearstreitkräfte in Europa erwartet.

Vertrauensbildende Maßnahmen

Element einer neuen Rüstungskontroll- und Abrüstungsstrategie für Europa

I. Vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) — ein Ausweg aus dem Wettrüstern?

Die Geschichte der letzten drei Jahrzehnte ist eine Geschichte des ununterbrochenen Wettrüstens. Folgt man den Angaben des SIPRI-Jahrbuches 1980 über die Weltmilitärausgaben, dann stellt man ein kontinuierliches Ansteigen von 133,7 Mrd. US-Dollar im Jahre 1950 über 236,2 Mrd. US-Dollar im Jahre 1960, und 380,5 Mrd. US-Dollar im Jahre 1970 auf 446,2 Mrd. US-Dollar (in konstanten Preisen für 1978) im Jahre 1979 fest¹⁾. Das von den Vereinten Nationen für die siebziger Jahre proklamierte Jahrzehnt der Abrüstung endete in einem völligen Fehlschlag. Im Jahre 1980 haben die Weltrüstungsausgaben erstmals 500 Mrd. US-Dollar überstiegen. Nach offiziellen amerikanischen Schätzungen stiegen die sowjetischen Militärausgaben in den siebziger Jahren um jährlich real drei bis fünf Prozent an. Im Rahmen des NATO-Langzeitprogramms beschloß die NATO 1978 während der 1. UNO-Generalversammlung für Abrüstung, in den kommenden Jahren die Verteidigungsanstrengungen um jährlich drei Prozent real zu steigern. Der neue amerikanische Präsident Ronald Reagan versprach für die Haushaltsjahre 1981 bis 1985 einen jährlichen realen Anstieg der Militärausgaben von über fünf Prozent. Nach 35 Jahre währenden Abrüstungsgesprächen, nach über zwanzigjährigen Bemühungen um Rüstungskontrolle und nach einer zehnjährigen Periode der Entspannung ist die Bilanz ernüchternd: Die Weltmilitärausgaben blieben davon nahezu unberührt. Werden die achtziger Jahre zu einem Jahrzehnt eines intensivierten qualitativen Rüstungswettlaufs?

Nach einem Jahrzehnt der allmählichen Verminderung der Spannungen in Europa sowie einer stetigen Zunahme der Zusammenarbeit in den wirtschaftlichen, den wissenschaftlichen und kulturellen Beziehungen ist die Zukunft der Entspannungspolitik nicht erst seit der völkerrechtswidrigen sowjetischen Intervention in Afghanistan und nach der Verhän-

gung des Ausnahmezustandes in Polen gefährdet. Neue Waffentechnologien steigern die Kosten und die Verteidigungslasten, ohne dadurch notwendigerweise die nationale Sicherheit zu verbessern. Darüber hinaus können einige moderne Waffensysteme die Abschreckung in den kommenden Jahren destabilisieren, mögliche Verwundbarkeiten erhöhen und die Negativannahmen bezüglich der Absichten des anderen Bündnissystems (Worst-case-Aannahmen) verstärken. Gleichzeitig hat der Wettbewerb zwischen Ost und West um Einfluß und die Kontrolle lebenswichtiger Rohstoffe in den Entwicklungsländern zugenommen. Krisen und Konflikte in der Dritten Welt haben die Ost-West-Beziehungen erschüttert und die Erfolgsaussichten der Entspannungspolitik in Europa und der Rüstungskontroll- und Abrüstungsbemühungen beeinträchtigt.

„Die Rüstungskontrolle war im wesentlichen ein Fehlschlag. Drei Jahrzehnte der amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen zur Begrenzung der Rüstungswettbewerbs haben wenig mehr erreicht, als den Rüstungswettlauf zu kodifizieren“, stellte Leslie Gelb, der von 1977 bis 1979 die Abteilung für politisch-militärische Fragen im amerikanischen Außenministerium leitete, im Herbst 1979 fest. „In diesem Stadium mag es vernünftig sein, Rüstungskontrollverhandlungen im wesentlichen als vertrauens- und stabilitätsbildende Übungen zu verstehen.“²⁾

Bundeskanzler Helmut Schmidt hielt in seiner Rede vor der UNO-Generalversammlung über Abrüstung im Mai 1978 „angesichts der Schwierigkeiten, zu schnellen Fortschritten der internationalen, vereinbarten Rüstungsbegrenzung zu gelangen, eine Offensive der Vertrauensbildung für notwendig.“³⁾

²⁾ Leslie Gelb, *The Future of Arms Control: A Glass Half Full*, in: *Foreign Policy*, No. 36, Herbst 1979, S. 21.

³⁾ Bundeskanzler Schmidt vor den Vereinten Nationen am 26. 5. 1978, in: *Auswärtiges Amt (Hrsg.), Abrüstung und Rüstungskontrolle — Dokumente zur Haltung der Bundesrepublik Deutschland*, 4. ergänzte Auflage, Januar 1980, S. 136—148 (S. 144), im folgenden zitiert: AA-Dokumentation.

¹⁾ SIPRI, *World Armaments and Disarmament*, SIPRI Yearbook 1980, Stockholm-London-New York 1980, S. 19.

Die durch die Entspannungspolitik geschaffenen Ansätze zu einem wechselseitigen Vertrauen wurden durch die ungebremste Rüstungsdynamik und zunehmend auch durch Begleiterscheinungen der Rüstungskontrollverhandlungen „verbraucht“. Ohne das Entstehen neuer und gemeinsamer Steuerungsinteressen der beiden Weltmächte USA und Sowjetunion, ohne ein Minimum an wechselseitigem Vertrauen und ohne eine breite innenpolitische Unterstützung für eine Politik der Entspannung und Abrüstung dürften die Erfolgsaussichten einer Politik der kontrollierten Rüstungssteuerung bescheiden bleiben.

Stellen vertrauensbildende Maßnahmen — als Ersatz, als Vorbedingung, als Ergänzung der traditionellen Rüstungskontrollpolitik oder als ein Element einer neuen Rüstungskontroll- und Abrüstungsstrategie — einen Ausweg aus dem Wettüsten dar? Sind die Hoffnungen, die zunehmend Politiker und Rüstungskontroll-Experten⁴⁾ auf die vertrauensbildenden Maßnahmen setzen, gerechtfertigt? Oder werden erneut überhöhte Erwartungen mit einem noch bescheideneren Konzept als dem der Rüstungskontrolle geweckt? Was sind vertrauensbildende Maßnahmen? Wo werden diese Maßnahmen bereits praktiziert und in wel-

chen internationalen Foren wird über sie verhandelt?

Der Begriff der vertrauensbildenden Maßnahmen tauchte erstmals in einer Resolution der Vollversammlung der Vereinten Nationen vom 16. Dezember 1955 in Zusammenhang mit dem Vorschlag Präsident Eisenhowers für

INHALT

- I. Vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) — ein Ausweg aus dem Wettüsten?
- II. Kritische Bestandsaufnahme der Rüstungskontrollpolitik
 1. Ziele der traditionellen Rüstungskontrollkonzeption
 2. Ergebnisse der Rüstungskontrollbemühungen
 3. Kritik an der Rüstungskontrolle: Diskrepanz von Zielen und Ergebnissen
 4. Einige Ergebnisse der Forschung zur Rüstungsdynamik
 5. Sachzwänge für eine Reform der Rüstungskontrollpolitik
 6. Elemente eines neuen Rüstungskontrollansatzes
- III. Abrüstungsfördernde Maßnahmen: Der nationale Kontext
- IV. Verhandlungsfördernde Maßnahmen: Der Verhandlungskontext
- V. Vertrauen und vertrauensbildende Maßnahmen: Der internationale Kontext
 1. Vertrauen und Mißtrauen — zwei Grundbegriffe der internationalen Beziehungen
 2. Vertrauensbildung — eine zentrale Aufgabe der internationalen Politik
 3. Vier Funktionen der vertrauensbildenden Maßnahmen
 - a) VBM als Ersatz für Rüstungskontrolle
 - b) VBM als Voraussetzung für Rüstungskontrolle und Abrüstung
 - c) VBM als Teil bzw. als Ergänzung von Rüstungskontrollmaßnahmen
 - d) VBM als Element einer neuen Rüstungskontroll- und Abrüstungsstrategie
- VI. Bisherige Ergebnisse des Madrider KSZE-Folgetreffens

⁴⁾ Vgl. Erhard Forndran, *Technologie und Stabilität — Das Beispiel der Grauzonenwaffen*, in: Deutsche Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), *DGFK-Jahrbuch 1979/80 — Zur Entspannungspolitik in Europa*, Baden-Baden 1980, S. 479 bis 500; Stephan Tiedtke, *Rüstungskontrolle aus sowjetischer Sicht. Die Rahmenbedingungen der sowjetischen MBFR-Politik*, Frankfurt 1980; Alton Frye, *Confidence-Building Measures in SALT: A PAR Perspective*, in: Jonathan Alford (Hrsg.), *The Future of Arms Control: Part III, Confidence-Building Measures*, in: *Adelphi Papers* 149, London 1979, S. 14 bis 22; Jonathan Alford, *Vertrauensbildende Maßnahmen und Sicherheit in Europa. Perspektiven für das Madrider KSZE-Folgetreffen*, in: *Europa-Archiv*, Heft 19/1980, S. 589—598; Abbott A. Brayton, *Confidence-Building Measures in European security*, in: *The World Today*, Oktober 1980, S. 382—391; Helga Schirrmeister, *Zur Bedeutung vertrauensbildender Maßnahmen für die Festigung der Sicherheit und des Vertrauens in Europa*, in: *Deutsche Außenpolitik*, Nr. 7/1980, S. 14—26; Kalevi Ruhala, *Confidence Building Measures — Options for the Future*, IFSH-Forschungsberichte, Heft 18, August 1980; Hans Günter Brauch, *Confidence Building Measures and Disarmament Strategy*, in: *Current Research on Peace and Violence*, 1979, Nr. 3—4, S. 114—145; ders., *The Conference on Security and Cooperation in Europe: Two Perspectives on the Meeting in Madrid — CBMs and the CSCE*, in: *Arms Control Today*, Band 10, Heft 10, November 1980, S. 1—4; ders., *Confidence Building and Disarmament, Supporting Measures*, in: William Epstein und Bernard T. Feld (Hrsg.), *New Directions in Disarmament*, New York 1981, S. 145—160.

eine wechselseitige Luftinspektion (Open Sky) auf. Zwanzig Jahre später wurde das Konzept der VBM in die Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) mit dem „Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung“ aufge-

nommen⁵⁾. Dieses Dokument nennt folgende Maßnahmen mit einem höheren Verpflichtungsgrad: vorherige Ankündigung von größeren militärischen Manövern und Austausch von Manöverbeobachtern sowie mit einem geringeren Verpflichtungsgrad: vorherige Ankündigung anderer militärischer Manöver (mit weniger als 25 000 Mann), vorherige Ankündigung größerer militärischer Bewegungen sowie andere vertrauensbildende Maßnahmen.

Vertrauensbildende Maßnahmen wurden zu vor bereits — bei Beginn der Wiener Truppenabgespräche (MBFR) im Jahre 1973 — von den NATO-Staaten als begleitende bzw. als stabilisierende Elemente neben Abrüstungsplänen vorgeschlagen. Im Schlußdokument der UNO-Sondergeneralversammlung über Abrüstung vom 30. Juni 1978 werden vertrauensbildende Maßnahmen, „confidence building measures“ bzw. „mesure de confiance“ mit folgender Zielsetzung aufgeführt: „Um den Abrüstungsprozeß zu erleichtern, müssen Maßnahmen zur Stärkung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und zur Schaffung von Vertrauen zwischen den Staaten getroffen und ein entsprechender Kurs verfolgt werden. Eine Verpflichtung auf vertrauensbildende Maßnahmen könnte wesentlich dazu beitragen, weitere Fortschritte auf dem Gebiet der Abrüstung vorzubereiten. Dazu sollten Maßnahmen wie die folgenden sowie andere noch zu vereinbarende Maßnahmen getroffen werden:

a) Verhütung von Angriffen, die auf Grund eines Unfalls, einer Fehleinschätzung oder eines Ausfalls der Nachrichtenverbindungen unternommen werden, durch Maßnahmen zur Verbesserung der Nachrichtenverbindungen zwischen Regierungen, vor allem in Spannungsbereichen, durch Einrichtung ‚heißer Drähte‘ oder anderer Methoden zur Verringerung der Konfliktgefahr;

b) die Staaten sollten die möglichen Auswirkungen ihrer militärischen Forschung und Entwicklung auf bestehende Übereinkünfte sowie auf weitere Bemühungen auf dem Gebiet der Abrüstung prüfen;

⁵⁾ Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1. August 1975, in: Hermann Volle und Wolfgang Wagner (Hrsg.), KSZE — Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1976, S. 237—284; KSZE-Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung in Europa vom 1. 8. 1975, in: AA-Dokumentation, S. 84—88.

c) der Generalsekretär hat der Generalversammlung in regelmäßigen Abständen Bericht zu erstatten über die wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Wettrüstens und seine äußerst schädliche Wirkung auf den Weltfrieden und die internationale Sicherheit.“⁶⁾

Während des zweiten KSZE-Folgetreffens in Madrid wurden im Dezember 1980 zahlreiche Vorschläge für eine Weiterentwicklung der vertrauensbildenden Maßnahmen und für eine Europäische Abrüstungskonferenz als dem prozeduralen Rahmen für deren Behandlung eingebracht. Wegen der tiefgreifenden Interessenunterschiede zwischen Ost und West konnten sich die 35 KSZE-Mitgliedstaaten bisher weder in der Implementierungsdebatte (11. Dezember 1980 bis 19. Dezember 1980) noch in den vier folgenden Konferenzphasen auf eine Abschlusserklärung mit einem Mandat für die Einberufung einer europäischen Abrüstungskonferenz einigen.

Helmut Schmidt umschrieb 1978 einige Grundannahmen des VBM-Konzepts in seiner Rede vor der UNO-Sondergeneralversammlung im Rahmen einer Strategie der Krisenbeherrschung und Kriegsverhütung: „Je größer die Berechenbarkeit des politischen und militärischen Verhaltens der Beteiligten ist, um so geringer wird die Gefahr akuter Krisen. Erste Voraussetzung für *Berechenbarkeit* ist die *Offenheit* und *Durchsichtigkeit*... Das für Sicherheit und Frieden notwendige Grundelement der Vorhersehbarkeit muß allerdings sehr viel weiter reichen als nur bis zur Transparenz der militärischen Fähigkeiten. Es sollte vor allem für die Grundrichtung und für die Ziele der politischen Strategien des Staates gelten. Je besser die anderen Beteiligten die zukünftige Entwicklung vorausberechnen können, um so geringer die Gefahr der Überraschung, um so größer die Sicherheit. Wer unberechenbar handelt, der kann dadurch Gefahren auslösen.“⁷⁾

In dem Bericht der Bundesregierung an die Vereinten Nationen über VBM vom 16. Juni 1979 wurde das Konzept folgendermaßen konkretisiert: „Das Konzept der VBM verfolgt das Ziel, eine schrittweise Verminderung von Mißtrauen und Furcht zu erreichen, um zur Entwicklung von Vertrauen und besserem Verständnis zwischen den Nationen beizutragen. Das Konzept geht von der Erkenntnis aus, daß Staaten der Versicherung bedürfen, daß

⁶⁾ Schlußdokument der 10. Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Abrüstung (Resolution S-10/2 vom 30. Juni 1978), in: Europa-Archiv, Nr. 19/1979 (10. 10. 1978), S. D 520 bis 542 (S. D 534).

⁷⁾ Helmut Schmidt (Anm. 3), a. a. O., S. 141.

bestimmte militärische Aktivitäten anderer Staaten keine Bedrohung der eigenen Sicherheit darstellen. Anfangs hatten daher Abkommen über vertrauensbildende Maßnahmen ein vergleichsweise bescheidenes Ziel: Die Einhaltung von militärischen Verhaltensregeln seitens der teilnehmenden Staaten ... Im Verlauf der Jahre nahm der Begriff der VBM weitere und umfassendere Gestalt an. Er umfaßt vielfältige Maßnahmen, die bestimmt sind, Vertrauen sowohl im politischen als auch im militärischen Bereich zu schaffen und zu stärken ... Ein höherer Grad des Vertrauens kann jedoch nur erreicht werden, wenn die Menge von Informationen, die den Regierungen zur Verfügung steht, sie in die Lage versetzt, in befriedigender Weise Handlungen und Reaktionen anderer Regierungen innerhalb ihrer politischen Umgebung vorzusehen und abzuschätzen. Mit anderen Worten: *Der Grad des Vertrauens hängt in erster Linie von dem Grad der Offenheit und Transparenz ab, mit dem die Staaten ihre politischen und militärischen Geschäfte zu führen bereit sind. Offenheit, Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit nationaler Politik sind notwendige Vorbedingungen für die Schaffung und Stärkung von Vertrauen*; jedoch müssen sie durch Bemühungen um einen verstärkten internationalen Dialog, der über Vereinbarungen über konkrete vertrauensbildende Maßnahmen führt, ergänzt werden.⁹⁾

Nach der Ansicht einer Gruppe europäischer Friedensforscher sollen Vertrauensbildende

Maßnahmen zumindest drei verschiedene Funktionen erfüllen:

- das internationale Klima durch Verminderungen der Spannungen und durch Erleichterungen eines Fortschritts bei Abrüstungsmaßnahmen verbessern;
- das Risiko eines Krieges durch zunehmende Kommunikation und Berechenbarkeit im internationalen System senken;
- zur Rüstungskontrolle und Abrüstung beitragen durch eine Verminderung der Bedeutung verschiedener Faktoren, die den Rüstungswettlauf beschleunigen⁹⁾.

Generell kann eine VBM als eine Maßnahme gelten, die zumindest zu einer dieser Funktionen beiträgt und die entweder unilateral oder im Rahmen eines multilateralen Abkommens eingeleitet wird.

Im folgenden werden — ausgehend von einer kritischen Bestandsaufnahme der traditionellen Rüstungskontrollpolitik in Theorie und Praxis (II.) — abrüstungsfördernde (III.), verhandlungsfördernde (IV.) und Vertrauensbildende Maßnahmen (V.) als Elemente einer neuen Rüstungskontroll- und Abrüstungsstrategie für Europa eingeführt. Abschließend (VI.) werden die Vorschläge der Regierungen Frankreichs, Polens, Schwedens, Jugoslawiens und Rumäniens für die Einberufung einer Europäischen Abrüstungskonferenz und der Stand der Verhandlungen über ein Mandat für eine solche Konferenz am Ende der letzten Konferenzphase vor der abermaligen Vertagung am 12. März 1982 kurz resümiert.

II. Eine kritische Bestandsaufnahme der Rüstungskontrollpolitik

Die von Rüstungskontrollexperten und von Praktikern der Rüstungsbegrenzung geäußerte Skepsis über die bescheidenen Erfolgsaussichten des traditionellen, primär an quantitativen Kriterien (Gleichgewichtsvorstellungen) orientierten Rüstungskontrollansatzes ist Ausdruck einer konzeptionellen Ratlosigkeit. Es fehlt nicht an moralischen und politischen Verurteilungen des Wettrüstens und an Forderungen nach einem neuen Verständnis der Sicherheitspolitik. Selten sind jedoch konzeptionelle Studien mit kurzfristig realisierbaren Vorschlägen zur Überwindung des Mißtrauens zwischen den Nationen, zum Abbau innerstaatlicher Widerstände gegen Rüstungsbegrenzung und zur Beseitigung von Verhandlungsengpässen, die bei Wahrung der legiti-

men Sicherheitsinteressen aller Beteiligten einen Beitrag zu einer sicherheitspolitischen Kurskorrektur leisten können.

In der Anfang 1977 von der Päpstlichen Kommission *Justitia et Pax* erstellten Studie „Der Heilige Stuhl und die Abrüstung“, die im Sommer 1977 den Vereinten Nationen übergeben wurde, wird der Rüstungswettlauf rückhaltlos verurteilt: „Selbst wenn er auf der Sorge um die berechnete Selbstverteidigung beruht, infolge der gefährlichen modernen Waffen und der gespannten Weltlage ... bedeutet der Rüstungswettlauf: 1. eine Gefahr ...; 2. eine Ungerechtigkeit ... , a) eine Verletzung des Rech-

⁹⁾ Bericht der Bundesregierung vom 18. 6. 1979 an die Vereinten Nationen über vertrauensbildende Maßnahmen, in: AA-Dokumentation, S. 197—198.

⁹⁾ International Peace Research Association — Disarmament Study Group — Workshop on Confidence-Building Measures: Building Confidence in Europe — An Analysis and Action-Oriented Study, in: Bulletin of Peace Proposals, Nr. 2/1980, S. 150—166, (S. 151).

tes durch die übermächtige Gewalt ..., b) eine Veruntreuung ...; 3. einen Irrtum ...; 4. ein Vergehen ...; 5. einen Wahnsinn ... Die Kirche verurteilt den Rüstungswettkampf ... Die Pflicht ist ebenso klar wie der Tatbestand: — Der Rüstungswettkampf ist anzuhalten; — die Waffenvorräte sind abzubauen.“¹⁰⁾

Im Schlußdokument der 10. Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Abrüstung vom 30. Juni 1978, das von allen Mitgliedstaaten im Konsensverfahren angenommen wurde, wird festgestellt: „Wenn dem Wettrüsten nicht Einhalt geboten wird, wird es den Weltfrieden und die internationale Sicherheit und selbst das Überleben der Menschheit in wachsendem Maße bedrohen. Es besteht die Gefahr, daß die Massierung nuklearer und konventioneller Waffen die Bemühungen blockiert, die Ziele der Entwicklungsländer zu erreichen, und so zu einem Hindernis auf dem Weg zur Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung wird und die Lösung anderer lebenswichtiger Probleme der Menschheit behindert.“¹¹⁾

In dem Bericht der Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen (Nord-Süd-Kommission) unter Vorsitz von Willy Brandt aus dem Jahre 1980 wird das Wettrüsten „als ernste Gefahr für die gesamte Menschheit“ bezeichnet: „Ein neues Verständnis von Verteidigungs- und Sicherheitspolitik ist unerlässlich geworden. Die Öffentlichkeit muß besser informiert werden über die Lasten und die Verschwendung, die das Wettrüsten mit sich bringt, über den daraus entstehenden Schaden für unsere Volkswirtschaften und über die größere Bedeutung anderer Maßnahmen, für die wegen des Wettrüstens keine Mittel vorhanden sind. Mehr Waffen machen die Menschheit nicht sicherer, nur ärmer ... Hauptgegner der Abrüstung sind ein Gefühl von Resignation und die traditionelle Hin- und Herbewegung hoher Verteidigungsausgaben, während die Gefahren ständig wachsen. Beiderseitiges Mißtrauen zwischen Ost und West begünstigt das Wettrüsten und verursacht ausufernde und ständig wachsende Verteidigungskosten. Die größte Waffenkonzentration, der Kern des Wettrüstens, ist auf dem eu-

ropäischen Schauplatz anzutreffen.“ Nach Ansicht der Brandt-Kommission kann wahre Sicherheit nur erreicht werden, „wenn nicht weiterhin Waffen angehäuft werden — Verteidigung im engeren Sinne —, sondern die Grundbedingungen für ein friedliches Zusammenleben der Nationen geschaffen und eine Lösung nicht nur der militärischen, vielmehr auch der nichtmilitärischen Probleme, die diese bedrohen, angestrebt wird ... Unser Überleben hängt nicht allein vom militärischen Gleichgewicht, sondern auch von globaler Zusammenarbeit für die Erhaltung der biologischen Umwelt und eines dauerhaften Wohlstandes auf der Grundlage gerecht verteilter Mittel ab. Viel von der Unsicherheit in der Welt steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den Unterschieden zwischen reichen und armen Ländern — schwerwiegende Ungerechtigkeit und Massenhunger verursachen zusätzliche Instabilität.“¹²⁾

Die Stellungnahme des Vatikans, das Schlußdokument der Vereinten Nationen und der Bericht der Nord-Süd-Kommission stimmen in der Verurteilung des Wettrüstens überein. Ein neues Verständnis von Sicherheitspolitik und eine kurz- und mittelfristig realisierbare Strategie der Vertrauensbildung und Rüstungsminderung lassen diese drei repräsentativen Stellungnahmen jedoch erst in Ansätzen erkennen. Bevor wir uns der schwierigen Suche nach politisch realisierbaren konzeptionellen Alternativen zuwenden, ist eine knappe Bestandsaufnahme der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung seit 1945 angebracht.

1. Ziele der traditionellen Rüstungskontrollkonzeption

Während in der Phase des Kalten Krieges (1946—1962) den Abrüstungsvorschlägen der beiden Supermächte häufig eine propagandistische Funktion im Rahmen der psychologischen Kriegsführung zukam, trugen in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre zum einen zunehmend gemeinsame Steuerungsinteressen (Begrenzung von Überraschungsangriffen und Zufallskriegen, Begrenzung der Weitergabe von Atomwaffen) und zum anderen eine erstarkende Bewegung gegen die gesundheitsgefährdenden Folgen von atmosphärischen nuklearen Tests zur Suche nach gemeinsamen Lösungen bei. An die Stelle von

¹⁰⁾ Dokumentation Sieg der Abrüstung — ein Sieg des Friedens: Stellungnahme des Ständigen Vertreters des Hl. Stuhls bei den Vereinten Nationen, Msgr. Giovanni Cheli, an die UNO-Sonderkommission für die Abrüstung, in: Die Neue Gesellschaft Nr. 6/Juni 1977, S. 499—505; vgl. Katholische Sozialakademie Österreichs, Der Vatikan zur Rüstung, Ein Weg aus der Gefahr der Selbstvernichtung der Völker, Wien 1979, S. 31—47 (1010 Wien, Schottenring 35).

¹¹⁾ Vgl. Anm. 6, S. D 521.

¹²⁾ Willy Brandt (Vors.), Bericht der Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen: Das Überleben sichern — Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer, Köln 1980, S. 149—159.

deklaratorischen Bemühungen um eine generelle und vollständige Abrüstung, d. h. der Begrenzung und Verminderung von Rüstungspotentialen und Verteidigungsaufwendungen, trat die Rüstungskontrolle, d. h. das Bemühen um nuklearstrategische Stabilität und die Vermeidung von Nuklearkriegen (Krisenmanagement). Thomas Schelling nannte im Herbst 1960 die folgenden drei klassischen Ziele der Rüstungskontrolle: a) die Wahrscheinlichkeit des Krieges zu senken, b) die Kosten für die Kriegsvorbereitung zu reduzieren und c) den Schaden im Falle eines Scheiterns der Abschreckung zu begrenzen¹³⁾. Oberstes Ziel aller Rüstungskontrollbemühungen war nach der amerikanischen Rüstungskontrollschule die Erhaltung der Stabilität im Frieden, in der Krise und im Konflikt. Wurden diese Ziele durch die politischen Bemühungen der beiden letzten Jahrzehnte eingelöst?

2. Ergebnisse der Rüstungskontrollbemühungen¹⁴⁾

Während des *Kalten Krieges* ist es lediglich gelungen, einen multilateralen Rüstungskontrollvertrag abzuschließen: den *Antarktis-Vertrag vom 1. Dezember 1959*, der eine militärische Nutzung der Antarktis untersagt.

In die Phase der *begrenzten Entspannung* (1963—1968) fielen folgende multilateralen Rüstungskontrollverträge: Der *Teststopp-Vertrag vom 5. August 1963*, der nukleare Testversuche in der Atmosphäre untersagt; der *Weltraumvertrag vom 27. Januar 1967*, der die Militarisierung des Weltraumes verbietet; der *Lateinamerika-Vertrag (Vertrag von Tlatelolco) vom 14. März 1967*, der Lateinamerika zu einer nuklearwaffenfreien Zone erklärt; der *Nichtverbreitungs-Vertrag vom 1. Juli 1968*, der die Weitergabe von Nuklearwaffen untersagt. Diese multilateralen Rüstungskontrollverträge wurden durch zwei bilaterale Krisenmanagementabkommen über die Errichtung eines *Heißen Drahtes* zwischen den USA und der Sowjetunion (*20. Juni 1963*) sowie zwi-

schen Großbritannien und der UdSSR (*25. August 1967*) ergänzt.

In der *Phase der Entspannung* (seit 1969) wurden folgende multilateralen Verträge ausgehandelt: Der *Meeresboden-Vertrag vom 11. Februar 1971*, der die Anbringung von Kernwaffen und anderen Massenvernichtungsmitteln auf dem Meeresboden und Meeresuntergrund verbietet; das *Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen vom 10. April 1972*; das bereits aufgeführte *Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung im Rahmen der KSZE-Schlußakte vom 1. August 1975*; schließlich das *Übereinkommen über das Verbot der militärischen oder einer sonstigen feindseligen Nutzung umweltverändernder Techniken vom 18. Mai 1977*. Von besonderer Bedeutung sind die bilateralen Rüstungskontrollabkommen zwischen den USA und der UdSSR: Der *SALT-I-Vertrag vom 26. Mai 1972* mit den beiden Teilen: Vertrag über die Begrenzung von Systemen zur Abwehr ballistischer Raketen (*ABM-Vertrag*) und das *Interimsabkommen* hinsichtlich der Begrenzung von strategischen Angriffswaffen; der bisher nicht ratifizierte *SALT-II-Vertrag* über die Begrenzung strategischer Waffen, der am *18. Juni 1979* von Jimmy Carter und Leonid Breschnew in Wien unterzeichnet wurde; die bilateralen Verträge zwischen den USA und der UdSSR über die *Begrenzung von unterirdischen Kernwaffenversuchen vom 3. Juli 1974* und der *Vertrag über unterirdische Kernexplosionen zu friedlichen Zwecken vom 28. Mai 1976*, sowie die bilateralen Krisenmanagementabkommen: *Abkommen über die Verbesserung der direkten Nachrichtenverbindung (Heißer Draht) vom 30. September 1971*; *Übereinkunft über Maßnahmen zur Verminderung des Risikos des Ausbruchs eines Nuklearkrieges zwischen den USA und der Sowjetunion vom 30. September 1971*; *Protokoll zur amerikanisch-sowjetischen Übereinkunft zur Vermeidung von Zwischenfällen auf hoher See vom 22. Mai 1973* und das *Abkommen zur Vermeidung eines Nuklearkrieges vom 22. Juni 1973*.

Die meisten Rüstungskontrollabkommen der beiden letzten Jahrzehnte haben als Krisenmanagementabkommen zur Verringerung des Kriegsrisikos beigetragen, gemeinsame Steuerungsinteressen der Nuklearmächte festgeschrieben, Prinzipien- und Absichtserklärungen dokumentiert und das Vordringen der Rüstung in neue Bereiche (Antarktis, Weltraum,

¹³⁾ Thomas C. Schelling, *Reciprocal Measures for Arms Stabilization*, in: Sonderausgabe der Zeitschrift *Daedalus*, zum Thema: *Arms Control*, Herbst 1960, S. 892—914; vgl. die deutsche Übersetzung in: Donald G. Brennan (Hrsg.), *Strategie der Abrüstung. Achtundzwanzig Problemanalysen*, Gütersloh 1962.

¹⁴⁾ Hans Günter Brauch, *Entwicklungen und Ergebnisse der Friedensforschung (1969—1978). Eine Zwischenbilanz und konkrete Vorschläge für das zweite Jahrzehnt*, Frankfurt 1979, S. 260—311; Gundolf Fahl, *Rüstungsbegrenzung durch internationale Verträge*, Berlin 1980; SIPRI, *Arms Control. A Survey and Appraisal of Multilateral Agreements*, Stockholm 1978.

Meeresboden, Umwelttechniken) untersagt (Nichtrüstungsabkommen). Nur ein Vertrag (Konvention über bakteriologische Waffen) kann als Abrüstungsvertrag bezeichnet werden, während der ABM-Vertrag eine militärische Mission (Aufbau von antibalistischen Raketen systemen) verbietet und die beiden SALT-Abkommen zwar quantitative Begrenzungen bei den Startsystemen vornehmen, eine Zunahme der Zahl der Sprengköpfe jedoch gestatten. Den Rüstungskontrollabkommen der letzten zwei Jahrzehnte gelang es nicht, die Verteidigungslasten einzudämmen; nur begrenzt konnten dadurch Instabilitäten beseitigt werden.

3. Kritik an der Rüstungskontrolle: Diskrepanz von Zielen und Ergebnissen

Die Anfang der siebziger Jahre gewagte These einiger deutscher Friedensforscher¹⁵⁾, die traditionellen Rüstungskontrollverhandlungen dienten der Rechtfertigung von neuen Rüstungsanstrengungen, bzw. daß „Aufrüstung durch Rüstungskontrolle“ zu einem wichtigen Motor der nationalen und internationalen Rüstungsdynamik geworden sei, wurde 1974 von drei amerikanischen Rüstungskontrollexperten, die über mehrjährige praktische Erfahrungen im Pentagon verfügen, bestätigt¹⁶⁾. Die Einwände zahlreicher Kritiker der traditionellen Rüstungskontrollpolitik führten zu der Arbeitshypothese: *Der innenpolitische Preis für Rüstungskontrollabkommen kompensiert Ersparnisse in anderen Teilbereichen und begünstigt neue waffentechnologische Entwicklungen, die den qualitativen Rüstungswettlauf eher beschleunigen*¹⁷⁾.

Der Direktor des Londoner Instituts für strategische Studien, Christoph Bertram, wies in mehreren Beiträgen darauf hin, daß die technologische Entwicklung die Unzulänglichkeit quantitativer Begrenzungen, d. h. das Streben nach Parität in Teilbereichen, verdeutlichte. Bertram schlußfolgerte nach einer eingehenden Beschäftigung mit einigen Ergebnissen der Rüstungskontrollbemühungen: „Rüstungskontrolle ist nicht mehr, wie ursprünglich er-

hofft, Mittel zur politischen Entspannung; sie setzt vielmehr politische Entspannung voraus, um nicht Mißtrauen und neue Sorgen auszulösen. Sie konsumiert Vertrauen zwischen Ost und West, produziert es jedoch nicht. Die politische Symbolkraft erfolgreicher Rüstungskontrolle bleibt aus, weil ‚Erfolg‘ bei der technologischen Entwicklung in Frage gestellt ist.“¹⁸⁾

Während die traditionellen Rüstungskontrollbemühungen sich weitgehend auf den Bereich einer Kontrolle militärischer Optionen nach Stabilitätsgesichtspunkten und auf die Verhandlungen zwischen Staaten konzentrierten, vollzog sich in den siebziger Jahren ein allmählicher konzeptioneller Wandel in der Problem-Perspektive.

Können die Ergebnisse der Forschungen zu den Determinanten des Rüstungsbeschaffungsprozesses bzw. zur nationalen und internationalen Rüstungsdynamik einen Beitrag zu einer Neuformulierung rüstungskontrollpolitischer Ziele und Perspektiven leisten?

4. Einige Ergebnisse der Forschung zur Rüstungsdynamik

Während in den fünfziger Jahren Strategen, Sozialwissenschaftler und selbst Friedensforscher sich bei der Analyse des Rüstungswettlaufes auf die internationale Interaktionsebene konzentrierten und Rüstungswettläufe häufig als Aktions-Reaktions-Prozesse zwischen zwei und mehreren Staaten untersuchten, lag das wissenschaftliche Interesse zu Beginn der siebziger Jahre bei den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Determinanten der Rüstungs-, Militär- und auch der Rüstungskontrollpolitik¹⁹⁾. In Studien zur amerikanischen Rüstungsdynamik²⁰⁾ wurden zunehmend innergesellschaftliche Faktoren der Beschaffungspolitik bearbeitet: gesellschaftliche Prozesse und Koalitionen (z. B. Hypothese des militärisch-industriellen Komplexes), bürokratische Routinen und Entscheidungspro-

¹⁵⁾ Dieter Senghaas, Aufrüstung durch Rüstungskontrolle — Über symbolischen Gebrauch von Politik, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1972; Dieter Senghaas, Volker Rittberger, Burkhard Luber, MBFR: Aufrüstung durch Rüstungskontrolle?, in: Manfred Funke (Hrsg.), Friedensforschung, Entscheidungshilfe gegen Gewalt, München 1975, S. 247—284.

¹⁶⁾ G. W. Rathjens, Abram Chayes, J. P. Ruina, Nuclear Arms Control Agreements: Process and Impact, Washington 1974, S. 20—21.

¹⁷⁾ H. G. Brauch (Anm. 14), S. 278.

¹⁸⁾ Christoph Bertram, Neue Ansätze der Rüstungskontrolle, in: Erhard Forndran und Paul J. Friedrich (Hrsg.), Rüstungskontrolle und Sicherheit in Europa, Bonn 1979, S. 342.

¹⁹⁾ Vgl. Gert Krell und Hans Günter Brauch, Bibliographie zur Rüstung der USA, in: Gert Krell u. a. (Hrsg.), Die Rüstungspolitik der USA — Politische Entscheidungen und ökonomische Interessen, Baden-Baden 1981.

²⁰⁾ Gert Krell, Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um SALT in den USA 1969—1975, Frankfurt a. M. 1977; Hans Günter Brauch, Struktureller Wandel und Rüstungspolitik der USA. Zur Weltführungsrolle und ihren innenpolitischen Bedingungen (1940—1950), Ann Arbor — London 1977.

zesse, wirtschaftliche Faktoren (Arbeitsplätze, Gewinne, strukturelle und regionale Implikationen) und der rapide technologische Wandlungsprozeß.

Im Jahre 1975 kamen Allison und Morris bei der Untersuchung der Determinanten der strategischen Waffensysteme in den sechziger Jahren zu folgendem Ergebnis: „Analytiker von Rüstungswettläufen und Verfechter der Rüstungskontrolle neigten dazu, Faktoren *zwischen* den Nationen als Hauptdeterminanten des Rüstungswettlaufes und als Hauptangriffspunkte für mögliche Rezepte hervorzuheben. Wenn auch Aktionen der ausländischen Regierungen und die Unsicherheit über die Absichten anderer Länder offensichtlich wichtig sind, kommt diese Analyse zu dem Ergebnis, daß die Waffen der amerikanischen und sowjetischen Streitkräfte *im wesentlichen* das Ergebnis interner Faktoren sind. Dabei werden nicht nur die Organisationsziele und Verfahrensweisen von innenpolitischen Gesichtspunkten geprägt, auch die daraus erwachsenden Belohnungen für die politisch Verantwortlichen sind vorwiegend dort zu finden.“²¹⁾

Zahlreiche Fallstudien über einzelne Rüstungsprojekte, über die Verhandlungen und nationale Implementierung von Rüstungskontrollverträgen kamen zu unterschiedlichen Gewichten der jeweiligen innen- und außenpolitischen Bestimmungskräfte. Eine realistische Rüstungskontrollstrategie muß versuchen, die wichtigsten nationalen und internationalen Determinanten der Rüstungsdynamik in den Griff zu bekommen.

5. Sachzwänge für eine Reform der Rüstungskontrollpolitik

Die analytischen Mängel des traditionellen Rüstungskontrollansatzes und die zunehmende Diskrepanz zwischen proklamierten Zielen und den erreichten Ergebnissen würden allein keine Reform der Rüstungskontrollkonzeption begründen können. Zahlreiche neue Herausforderungen verlangen eine kooperative Lösung:

— Die weitere Ausbreitung der Nuklearwaffen in den achtziger Jahren in Staaten der Dritten Welt (z. B. die Entwicklung einer islamischen Atombombe in Pakistan) schafft für

²¹⁾ Graham T. Allison — Frederic A. Morris, *Armaments and Arms Control: Exploring the Determinants of Military Weapons*, in: *Daedalus*, Band 104, 1975, No. 3: *Arms, Defense Policy, and Arms Control*, S. 99—130; deutsche Fassung in: Krell u. a. (Anm. 19).

die USA und die UdSSR gleichermaßen gefährliche Herausforderungen, denen beide gemeinsam begegnen müssen.

— Eine weitere Verschlechterung der Entwicklungschancen der Dritten Welt kann das Konfliktpotential mit allen Industriestaaten in Ost und West erhöhen.

— Das Versagen bisheriger Rüstungskontrollbemühungen, neue destabilisierende wafentechnologische Entwicklungen durch Rüstungskontrollmaßnahmen zu verhindern, führt zu einer Kostenexplosion, die von den beiden Supermächten und ihren Verbündeten nur noch bedingt bewältigt werden kann (z. B. Tornado).

— Zugleich bieten möglicherweise neue Panzerabwehrwaffen und Präzisionslenkwaffen Ende der achtziger Jahre Voraussetzungen für den Aufbau von Wehrstrukturen in Ost und West, die eher mit den Konzeptionen der Entspannung harmonieren²²⁾.

All diese möglichen Entwicklungstendenzen können in den achtziger Jahren die Erfolgsaussichten für eine Reform der Rüstungskontrollpolitik verbessern.

6. Elemente eines neuen Rüstungskontrollansatzes

Welche Schlußfolgerungen lassen sich aus

— der zunehmenden Diskrepanz zwischen rüstungskontrollpolitischen Zielen, der rüstungskontrollpolitischen Praxis und den dysfunktionalen nationalen Nebenwirkungen (z. B. im Rahmen von Ratifizierungsverfahren in den USA) und

— der stärkeren Betonung innergesellschaftlicher Faktoren bei der Erklärung der Rüstungsdynamik

für eine Neufassung der Rüstungskontrollstrategie ziehen?

Eine Rüstungskontrollpolitik, die Vertrauen verbraucht, das im Rahmen der Entspannungspolitik durch kooperative Handlungen in anderen Politikbereichen geschaffen wurde, droht die Entspannungspolitik selbst zu gefährden. Eine neue Rüstungskontrollpolitik muß die dysfunktionalen Nebenwirkungen

²²⁾ Horst Afheldt, *Verteidigung und Frieden. Politik mit militärischen Mitteln*, München 1976; Franz Uhle-Wettler, *Gefechtsfeld Mitteleuropa — Gefahr der Ubertechnisierung von Streitkräften*, München 1980; Hans Günter Brauch, *Europäische Partnerschaft gegen die Vernichtung*, in: *Frankfurter Hefte — extra 4: Kampf dem Atomtod/Europäische Friedenssicherung*, Frankfurt 1982.

des traditionellen Rüstungskontrollprozesses vermeiden: die Überbetonung quantitativer Gleichgewichtsvorstellungen für alle Teilbereiche, die eine Symmetrierung auf einem höheren Niveau als Verhandlungsergebnis begünstigt²³). Eine neue Rüstungskontrollstrategie muß verstärkt qualitative Faktoren zu Verhandlungsobjekten machen: Waffentechnologien, aber auch die unterschiedlichen Militärstrategien²⁴). Gegenstand von Rüstungskontrollbemühungen sollten sowohl eine Verminderung der subjektiven Bedrohung (Verzicht auf politische Einschüchterungsversuche bzw. auf eine Übertreibung gegnerischer Potentiale zur Legitimation eigener Rüstungsanstrengungen) als auch eine Überwindung der wahrscheinlichsten Kriegsbilder (z. B. für Mitteleuropa ein Übergreifen regionaler Konflikte aus der Dritten Welt auf Europa bzw. ein Überraschungsangriff) sowie eine Reduzierung jener militärischer Mittel sein, die für eine offensive militärische Überraschungsaktion unverzichtbar sind. Rüstungskontrolle darf sich nicht länger auf rein quantitative und gelegentlich qualitative militärische Faktoren begrenzen, vielmehr muß national die politisch-psychologische Umwelt (z. B. Einkreisungsfurcht, historische Erfahrungen usw.) und international der nichtmilitärische politisch-strategische Bereich einbezogen werden.

Eine neue Rüstungskontrollstrategie muß sich aber auch verstärkt jenen innenpolitischen Determinanten zuwenden, die bisher die Unterstützung für Rüstungskontrollabkommen untergruben: den ideologischen Prädispositionen der eigenen Bevölkerung; ihrem Mißtrauen in die Absichten der anderen Seite, den ökonomischen Folgeproblemen bei einem Ausbleiben von militärischen Nachfolgeprojekten und einer Verbesserung einer politischen Kontrollierbarkeit und Steuerbarkeit des militärtechnologischen Innovations- und des Rüstungsbeschaffungsprozesses. Ohne ein Minimum an wechselseitigem Vertrauen zwischen den Verhandlungspartnern und ohne eine auf Vertrauen gestützte nationale Unterstützung für die rüstungskontrollpolitischen Ziele ist jede technische Rüstungskontrollstrategie zum Scheitern verdammt. Ein neuer Rüstungskontrollansatz verlangt als abrüstungspolitische Vorabmaßnahmen auf nationaler Ebene Maßnahmen, die Widerstände

vermindern und Unterstützung schaffen (abrüstungsfördernde Maßnahmen), auf internationaler Ebene solche, die Vertrauen schaffen (vertrauensbildende Maßnahmen), und im Bereich der Verhandlungen Initiativen, die Engpässe überwinden helfen (verhandlungsfördernde Maßnahmen).

Ein neuer Rüstungskontrollansatz sollte aus drei Elementen bestehen:

- a) einem regionalen Ansatz;
- b) einem Missionsansatz;
- c) einem Systemansatz.

Ein *regionaler, auf ganz Europa bezogener Rüstungskontrollansatz* bzw. ein gesamteuropäisches Abrüstungsprogramm sollte eine der Grundlagen für eine zweite Phase der europäischen Entspannungspolitik werden. Eine gesamteuropäische Deklaration bzw. Konvention über Vertrauensbildende Maßnahmen könnte ein erster Schritt zu einer regionalen Rüstungskontrollkonzeption für Europa darstellen.

Der *Missionsansatz* hat zum Ziel, eine militärische Mission, also wahrscheinliche Kriegführungsoptionen, die von dem potentiellen Gegner als bedrohend bzw. destabilisierend wahrgenommen werden können, einzudämmen. Christoph Bertram erörterte eingehend den ABM-Vertrag von 1972 als Beispiel für den von ihm als Alternative geforderten Missionsansatz. Der Vertrag verbietet die Verteidigung mit antibalistischen Raketen gegen ballistische Raketen und untersagt sowohl bestehende als auch zukünftige technologische Alternativen.

Nach Bertram sollte sich die Rüstungskontrolle auf die Beschränkung der von beiden Seiten für unerwünscht gehaltenen Einsatzoptionen orientieren. „Im strategisch-nuklearen Bereich kämen dafür in Betracht: die Verwundbarkeit von landgestützten Raketen; die Fähigkeit, Satelliten im Weltraum auszuschalten; die Verbesserung der U-Boot-Abwehr. In Europa stünde an erster Stelle die Option des konventionellen Überraschungsangriffs. In der Dritten Welt die Fähigkeit zur ungehinderten Projektion militärischer Macht von außen. Mit anderen Worten: Künftige Rüstungskontrollverhandlungen und -vereinbarungen sollten orientiert sein am militärischen Produkt, nicht in erster Linie an den militärischen Zutaten. Sie sollte der Ächtung bestimmter, für die militärische und politische Stabilität abträglicher Einsatzoptionen dienen, damit das Ziel von Verträgen anders als nur durch numerische Begrenzungen bestimmt werden kann.“²⁵)

²³) Christoph Bertram, *The Future of Arms Control: Part II — Arms Control and Technological Change: Elements of a New Approach*, in: *Adelphi Papers*, No. 146, London 1978; Alfred Mechttersheimer, *Hat SALT III noch eine Chance? Rüstungspolitik kontra Abrüstung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 41/1980.

²⁴) Stefan Tiedtke (vgl. Anm. 4).

²⁵) C. Bertram (Anm. 18), S. 345.

Der *Systemansatz* konzentriert sich auf jene zentralen Waffensysteme, die bei der für besonders bedrohlich empfundenen Kriegsführungsoption (z. B. bei einem konventionellen Überraschungsangriff: Panzer, nukleare Gefechtsfeldwaffen usw.) entscheidend sein können. Nach Bertram könnte z. B. die eine Seite bei einer Vereinbarung, „die die Fähigkeit zum Überraschungsangriff beschränkt, in einem bestimmten Stadium technologischer Entwicklung die Reduzierung ihrer gepanzerten Einheiten in Grenznähe wählen, die andere statt dessen verstärkter Luftüberwachung durch die andere zustimmen“. Alternative Wehrstrukturmodelle, wie sie z. B. von Bros-

sollet, Afheldt, Mechttersheimer, Uhle-Wettler u. a.²⁶⁾ gefordert werden, könnten in den neunziger Jahren eine Wehrstruktur ermöglichen, die einer Logistik zur Offensive entbehrt, die jedoch ein untragbares Risiko für jeden potentiellen Aggressor darstellt. Dieser neue Rüstungskontrollansatz könnte integraler Bestandteil eines alternativen sicherheitspolitischen Konzepts sein, das die konventionelle defensive Komponente für jeden Gegner glaubhaft macht. Abrüstungspolitische Vorabmaßnahmen können den Weg für eine neue Rüstungskontroll- und Abrüstungsstrategie für Europa vorbereiten.

III. Abrüstungsfördernde Maßnahmen: Der nationale Kontext

Das Konzept der abrüstungsfördernden Maßnahmen versucht Schlussfolgerungen aus neueren Untersuchungen zur Rüstungsdynamik und zur Rüstungskontrolle zu ziehen²⁷⁾. Abrüstungsfördernde Maßnahmen sollten sich mit den innergesellschaftlichen Determinanten der Rüstungsdynamik bzw. mit den gesellschaftlichen Widerständen gegen Rüstungskontrollabkommen bzw. mit den dysfunktionalen Nebenerscheinungen des Ratifikationsprozesses von solchen Abkommen befassen. Gegenstand abrüstungsfördernder Maßnahmen sind u. a. der Forschungs- und Entwicklungs- sowie der Beschaffungsprozeß für Rüstungsprogramme, die wirtschaftlichen Folgeprobleme bei der Schließung militärischer Installationen und beim Ausbleiben von militärischen Nachfolgeprojekten bei auslaufenden Produktionslinien. Grundprinzipien abrüstungsfördernder Maßnahmen sind: *Offenheit, Transparenz und parlamentarische Kontrollierbarkeit* und eine erhöhte politische *Plan- und Steuerbarkeit des Waffenentwicklungs- und Beschaffungsprozesses*.

Dies erfordert u. a. die jährliche Veröffentlichung von *Rüstungskontrollgutachten* über

laufende Rüstungskontrollprojekte, wie diese z. B. in den USA seit 1976 jährlich vorgelegt werden müssen. Die Veröffentlichung von Rüstungskontrollgutachten könnte längerfristig Teil eines multilateralen Abkommens über vertrauensbildende Maßnahmen werden.

Soll die Rüstungskontrolle sich nicht länger mit den Problemen von gestern beschäftigen und soll der Waffenbeschaffungsprozeß nicht länger die Parameter strategischer Planung vorgeben, dann bedarf es einer *Ausweitung der Problemdefinition*, die Entwicklung einer *längerfristigen Rüstungskontrollperspektive als integraler Bestandteil einer längerfristigen sicherheitspolitischen Planung* und einer *Doppelstrategie*, die nationale Initiativen²⁸⁾ konzeptionell mit einem Vertragsansatz verknüpft. Die Verwirklichung dieses Postulates erfordert eine Stärkung der Rüstungskontrollperspektive im Rahmen des „sicherheitspolitischen Managements“ sowohl auf nationaler Ebene als auch auf der Ebene der Allianz. Die Europäischen Staaten werden in den achtziger Jahren zu Problemen der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik einen stärkeren eigenen konzeptionellen Beitrag leisten müssen²⁹⁾. Dies erfordert auch verbesserte Kon-

²⁶⁾ Vgl. Anm. 22; Guy Brossollet, Das Ende der Schlacht, in: Brossollet, Spanocchi, Verteidigung ohne Schlacht, München 1976.

²⁷⁾ Vgl. Hans Günter Brauch, Abrüstungsamt oder Ministerium?, Frankfurt 1981, S. 34, 112—114; ders., Confidence Building and Disarmament Supporting Measures — Supplementary Elements of a New Disarmament Strategy, in: William Epstein/Bernard Feld (Hrsg.), New Directions in Disarmament (vgl. Anm. 4); ders., Zur Rüstungskontroll- und Abrüstungsplanung des Auslandes: Vorbild für die Bundesrepublik?, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Neue Umwege der Abrüstungsplanung — Reformoptionen im internationalen Vergleich, Studien zur Abrüstungsplanung, Band 3, Baden-Baden 1981; ders., Einseitige abrüstungspolitische Vorabmaßnahmen — Die Möglichkeiten der Bundesrepublik, in: Frankfurter Hefte, Februar 1981, S. 2—6.

²⁸⁾ Charles Osgood, An Alternative to War and Surrender, Urbana 1962; ders., GRIT: A Strategy for Survival in Mankind's Nuclear Age, in: Epstein/Feld, (Anm. 27); Herbert Scoville, Jr., A Different Approach to Arms Control — Reciprocal Unilateral Restraint, in: David Carlton und Carlo Schaerf (Hrsg.), Arms Control and Technological Innovation, London 1977, S. 170—175.

²⁹⁾ Roger Hill, Political Consultation in NATO, Wellesley Papers 6/1978, Canadian Institute of International Affairs, Toronto 1978; vgl. die Vorschläge bei Hans Günter Brauch, The Failure of Arms Control in Coping with New Weapons — Technologies and with Technological Change — Conceptual and Institutional Deficits and Reform Options, in: William F. Gutteridge (Hrsg.), Sammelband, London 1982/83 (i. V.).

sultationsmechanismen auf der Ebene der Allianz.

Den ökonomischen Widerständen gegen Rüstungskontroll- und vor allem gegen Abrüstungsmaßnahmen muß durch eine vorausschauende Umstellungsplanung und -politik begegnet werden³⁰). Rüstungskontrolle wird nur dann mobilisierend wirken können, wenn es gelingt, die Ziele und Ergebnisse für die Mehrheit der Bevölkerung verstehbar und einsichtig zu machen. Als Gegengewicht zu der verteidigungsorientierten und geförder-

ten Forschung muß eine vorausschauende, praxisorientierte Rüstungskontrollforschung und eine verstärkte Verbreitung von rüstungskontrollpolitischen Maßnahmen treten³¹).

Abrüstungsfördernde Maßnahmen können einseitig als nationale Initiativen verwirklicht werden. Indem sie ein höheres Maß an Offenheit, Transparenz und Kontrollierbarkeit von sicherheitspolitischen Fragen auf nationaler Ebene erstreben, tragen sie zugleich auch zur Vertrauensbildung im internationalen Bereich bei.

IV. Verhandlungsfördernde Maßnahmen: Der Verhandlungskontext

Verhandlungsfördernde Maßnahmen — die zweite Gruppe der abrüstungspolitischen Vorabmaßnahmen — verfolgen ein doppeltes Ziel: Sie sollen bessere Voraussetzungen für die Aufnahme von Rüstungskontroll- und Abrüstungsgesprächen schaffen und bei festgefahrenen Verhandlungen einen Durchbruch erleichtern. Einseitige Maßnahmen mit einer politischen Signalwirkung haben in der Vergangenheit wiederholt die Aufnahme von Rüstungskontrollverhandlungen erleichtert. Zwei Beispiele mögen zur Illustration genügen: Im Jahre 1963 erleichterte die einseitige Einstellung der Tests von Nuklearwaffen in der Atmosphäre durch Präsident Kennedy (Kennedy-Experiment) und einige öffentliche Stellungnahmen mit einem politischen Signalcharakter (z. B. Präsident Kennedys Rede in der American University vom 10. Juni 1963) den Abschluß des Begrenzten Teststoppabkommens im August 1963. Andere einseitige verhandlungsfördernde Maßnahmen konnten einen Durchbruch bei festgefahrenen Verhandlungen erleichtern: Mit der einseitigen Erklärung Präsident Nixons vom 25. November 1969, auf den Ersteinsatz biologischer Waffen zu verzichten, wurde der Weg für den Abschluß der Konvention über biologische Waffen im Jahre 1972 geebnet.

Folgende einseitig einleitbare verhandlungsfördernde Maßnahmen können ggf. die Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung voranbringen:

— *Einfrieren* militärischer Potentiale, von Truppenstärken und der Modernisierung von Waffensystemen (freeze);

— *Moratorium* für die Entwicklung, den Test, die Einführung und die Stationierung neuer Waffensysteme;

— *Erklärung des Nicht-Ersteinsatzes bestimmter Waffen* (von chemischen, biologischen und atomaren Waffen);

— einseitige bzw. wechselseitige *Einhaltung von Höchstgrenzen (ceilings)* für bestimmte, genau bezeichnete Waffensysteme;

— einseitiger *Produktionsstopp von nuklearem Material*, das für die Herstellung von Kernwaffen benutzt werden kann (*cutoff*).

Die Konzeption verhandlungsfördernder Maßnahmen ist bisher wenig entwickelt. Es fehlen noch systematische, empirische Untersuchungen über die Erfolge und Fehlschläge mit einseitig eingeleiteten verhandlungsfördernden Maßnahmen. Sollen verhandlungsfördernde Maßnahmen nicht als eine geschickte, propagandistisch motivierte Strategie deklaratorischer Politik mißverstanden werden können, dann muß bei deren Ankündigung auf jegliche versteckte Drohung verzichtet werden. Die Durchführung bzw. die Einhaltung deklarierter Maßnahmen der Selbstbeschränkung muß für die andere Seite mit nationalen Mitteln überprüfbar sein.

Die Konzeption verhandlungsfördernder Maßnahmen könnte am Beispiel der euronuklearen Waffen getestet werden. Die Bereitschaft zu einem wechselseitigen Moratorium bei eurostrategischen Systemen (LRTNF, Reichweite 1 000—5 500 km) könnte ggf. durch die einseitige Ankündigung der NATO, die Zahl und Qualität der eurotaktischen Systeme (MRTNF, SRTNF, Reichweite unter 1 000 km) einzufrieren, gefördert werden³²). Folgt die

³¹) H. G. Brauch, W. Epstein, R. J. H. Kruisinga, Betty Lall & S. Lodgaard, Proposal for National Initiatives for More Effective Disarmament Efforts, in: Proceedings of the Twenty-Ninth Pugwash Conference on Science and World Affairs, Mexico-City, 18.—23. 7. 1979; „Development and Security“, Basingstoke 1980, S. 163.

³²) Zum Begriff der verhandlungsfördernden Maßnahmen vgl.: Hans Günther Brauch (Anm. 29).

Gegenseite nicht mit einem entsprechenden Signal der Selbstbeschränkung bzw. drohen die Verhandlungen zu scheitern, dann können die verhandlungsfördernden Maßnahmen jederzeit einseitig zurückgenommen werden. Auf Breschnews jüngsten Vorschlag vom 16. März 1982, keine weiteren SS-20 Mittel-

streckenraketen im europäischen Teil der Sowjetunion aufzustellen (einseitiges *geographisch begrenztes Stationierungsmoratorium*), könnte die NATO z. B. mit einem *zeitlich begrenzten Stationierungsmoratorium* für eurotaktische nukleare Trägersysteme mit einer Reichweite unter 1000 Kilometer antworten.

V. Vertrauen und Vertrauensbildende Maßnahmen: Der internationale Kontext

Eine Grundvoraussetzung für die Fortsetzung der Entspannungspolitik und für eine konzeptionelle Neufassung der Rüstungskontrollpolitik sowie für eine neue europäische Abrüstungsstrategie ist ein höheres Maß an wechselseitigem Vertrauen. Die wissenschaftlichen und politischen Konzepte „Vertrauen“, „Vertrauensbildung“ und „vertrauensbildende Maßnahmen“ bedürfen einer begrifflichen Klärung.

1. Vertrauen und Mißtrauen — zwei Grundbegriffe der internationalen Beziehungen

Vertrauen ist als eine Vorbedingung für kooperatives Handeln und für vertragliche Beziehungen eine grundlegende Kategorie für alle sozialen Systeme auf der Ebene der Familie, des Staates oder der internationalen Beziehungen. Mißtrauen ist dagegen eine zentrale Kategorie der Militärplanung. Militärische Planungen für den schlimmstmöglichen Fall stützen sich häufig auf unzureichende Information und auf ein hohes Maß an Mißtrauen gegenüber den gegnerischen Absichten. Die bewußte Überzeichnung gegnerischer Potentiale und der Hinweis auf aggressive Absichten dienen häufig der Rechtfertigung neuer Rüstungsprojekte — auch in den westlichen Demokratien. Die Instrumentalisierung des Mißtrauens ist zu einem Bestandteil des Beschaffungsprozesses geworden. Maßnahmen, die den Abbau von Mißtrauen zum Ziel haben, können die rüstungspolitische Legitimationsstrategie gefährden. Das ständige Nebeneinander von Kooperation und Konfrontation, von Vertrauen und neuem Mißtrauen läßt Rüstungskontrolle zu einer gefährlichen Gratwanderung werden. Mit Rosenkranz vertreten wir die Ansicht, daß der Westen keiner derart zweifelhaften Legitimierungsversuche bedarf und bei einem Verzicht auf unbeweisbare Unterstellungen und bei einer größeren Vertrauensbereitschaft glaubwürdiger wäre³³⁾.

Obwohl die Völkerrechtler den Vertrauensbegriff in verschiedenen Bezügen benutzen (*bona fides*, Treu und Glauben, Vertrauensschutz) und der Begriff Vertrauen auch in vielen internationalen Verträgen auftaucht (als „*bonne foi*“, „beständiges Vertrauen“, „*optima fide*“, „*parole et foi de Roi*“, „*confidentia*“, „*confiance*“), fehlt bisher eine umfassende völkerrechtliche Vertrauentheorie³⁴⁾. Nach Mahncke läßt sich Vertrauen als die Bereitschaft eines Akteurs bezeichnen, „im voraus und ohne gesichertes Wissen von einer bestimmten Handlungsweise oder einem bestimmten Handlungsrahmen eines handelnden Partners auszugehen.“³⁵⁾ Vertrauen kann demnach als ein zukunftsorientiertes Verhaltensmuster zwischen mindestens zwei Partnern bezeichnet werden, das sich auf ein gewisses Maß an Wissen, aber nicht auf Sicherheit stützt. Der Begriff Vertrauen ist eng mit den Begriffen Wissen, Risiko und Zukunft verbunden. Während Vertrauen für Simmel eine „Mischung aus Wissen und Nichtwissen“ darstellte, definierte Luhmann Vertrauen als eine „riskante Vorleistung“ bzw. als eine überzogene Information³⁶⁾. Vertrauen stützt sich häufig auf Wissen über vergangene (historische Überlieferung, Tradition) oder gegenwärtige Erfahrung. Vertrauen erfordert eine gewisse Risikobereitschaft für den Fall eines Vertrauensbruchs. Um das Risiko zu vermindern, erfordert die Vertrauensbildung viele kleine Schritte über einen längeren Zeitraum. Der Grad des Vertrauens wird um so größer sein, desto größer die Transparenz und das Wissen und um so geringer das Risiko für

³⁴⁾ Jörg Manfred Mössner, Vertrauen in der internationalen Politik. Völkerrechtliche Aspekte, in: Bruno Simma, Edda Blenk-Knocke (Hrsg.), *Zwischen Intervention und Zusammenarbeit — Interdisziplinäre Arbeitsergebnisse zu Grundfragen der KSZE*, S. 245—276.

³⁵⁾ Dieter Mahncke, Vertrauen in der internationalen Politik. Politikwissenschaftliche Aspekte, in: Simma/Blenk-Knocke (Anm. 34), S. 277—298.

³⁶⁾ Niklas Luhmann, *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart 1973; Georg Simmel, *Soziologie: Organisation über die Formen der Vergesellschaftung*, München-Leipzig 1922.

³³⁾ Erhard Rosenkranz, Grundbedingungen für einen nachhaltigen Erfolg der Rüstungskontrolle, in: Forndran/Friedrich (Hrsg.), *Rüstungskontrolle und Sicherheit in Europa*, Bonn, 1979, S. 273—290 (283).

beide Seiten ist. Der Grad an gesichertem und überprüfbareren Wissen über die andere Seite, der Grad der Berechenbarkeit gegnerischer Handlungen, das Verständnis über die Absichten des Partners sind stabilisierende Elemente der internationalen Beziehungen. Vertrauensbildende Maßnahmen zielen auf die Schaffung von Bedingungen, die ein höheres Maß an Vertrauen rechtfertigen, die das Wissen über gegnerische Handlungen und Absichten erhöhen und das Risiko eines Schadens mindern, d. h., sie erstreben eine Verminderung der subjektiven und objektiven Ursachen des Bedrohtheits. Ihr Ziel ist die Schaffung von mehr Sicherheit auf der Grundlage von Offenheit, Transparenz und Berechenbarkeit. Deswegen wird die Schaffung geeigneter Kommunikationsstrukturen zwischen den politischen Führungen und den verantwortlichen Staatsmännern zum Austausch sensibler Informationen im Rahmen der Rüstungskontrolle und des Krisenmanagements zu einer zentralen Aufgabe für die Vertrauensbildenden Maßnahmen. Vertrauensbildung ist nach Bruns „eine Resultante aus Informationsbereitschaft, aus Informationsmenge und -qualität“³⁷⁾.

Wenn auch die Verteidigungsplanung meist von dem Grundsatz *si vis pacem para bellum* geprägt wurde, so hat dennoch die Bedeutung der „Worst-case-Analysen“ aufgrund zahlreicher Veränderungen der Militärpolitik seit 1940 zugenommen: die zunehmende Bedeutung der militärischen Forschung und Entwicklung; die Bedeutung des rapiden technologischen Wandels für die militärische Aufgabenerfüllung; die Einführung der Atomwaffen und deren Einfluß auf die militärische Planung und Doktrinenbildung; permanente Bereitschaft und Abschreckungsdenkens als Grundprinzipien politisch-militärischen Denkens und die institutionelle Anhebung der Rolle des Militärs und des militärischen Sachverständnisses im außenpolitischen Entscheidungsprozeß seit Beginn des Kalten Krieges. In dem Maße, in welchem die militärische Definition der nationalen Sicherheitsinteressen die außenpolitischen Handlungen bestimmt, bilden Mißtrauen statt Vertrauen die Grundlage für die einzige längerfristige außen- und sicherheitspolitische Planung.

George W. Rathjens wies zu Beginn der siebziger Jahre darauf hin, daß angesichts der großen Unsicherheit über die militärischen Potentiale und vor allem über die Absichten der jeweils anderen Seite die militärische Analyse

häufig davon ausgehe, das Schlimmste bezüglich der gegnerischen Absichten anzunehmen und einen optimalen Einsatz der gegnerischen Waffensysteme zu vermuten, den man den eigenen Systemen nicht zubillige. „Die Tragödie dieses Ansatzes ist, daß er zur Überreaktion verleitet, dazu, neue Waffensysteme zu entwickeln und anzuschaffen, die häufig die realen Verteidigungsbedürfnisse übertreffen, um gegnerische Entwicklungen zu kompensieren. Die Überreaktion der einen Seite führt wahrscheinlich zu einer weiteren Überreaktion des Gegners als Ergebnis seiner Anwendung der Analyse des schlimmst-möglichen Falls usw. Deshalb ist die ‚Worst-case-Analyse‘ ein Wesensmerkmal des Rüstungswettlaufs.“³⁸⁾

Aufgrund der langen Planungs- und Entwicklungszeiten für neue militärische Programme stützen sich die Planungen häufig auf nachrichtendienstliche Projektionen für die nächsten fünf bis zehn Jahre. Wegen des hohen Unsicherheitsgrades dieser Prognosen bevorzugen viele politisch Verantwortliche die ungünstigste Variante, d. h., sie gehen bei ihren Entscheidungen häufig davon aus, was der Gegner tun *kann*, statt davon, was er tun *wird*. Nach Rathjens kann das Worst-case-Denken als Element der Militärplanung sowohl zur Rüstungswettlaufinstabilität als auch zunehmend zur Kriseninstabilität beitragen.

Nationale Verifikationsmittel, wie z. B. die Satellitenüberwachung und Ergebnisse der Rüstungskontrollverhandlungen, haben in gewissem Maße die Bandbreite für Fehlinterpretationen und für Überzeichnungen der gegnerischen Potentiale reduziert. Dennoch haben Worst-case-Analysen und Projektionen, wie das Beispiel der offiziellen Rechtfertigung der sogenannten westlichen Nachrüstung deutlich machte, nichts an Bedeutung eingebüßt. Häufig werden hypothetische Möglichkeiten im Prozeß der Rechtfertigung von militärischen Entscheidungen zu Gewißheiten. Vertrauensbildende Maßnahmen müssen deshalb den Ursachen und den intellektuellen Begründungen des Worst-case-Denkens durch ein höheres Maß an Offenheit, Transparenz und Berechenbarkeit entgegenwirken.

2. Vertrauensbildung — eine zentrale Aufgabe der internationalen Politik

Während das Völkerrecht den Vertrauensschutz als normatives Prinzip der internatio-

³⁷⁾ Wilhelm Bruns, Ohne Vertrauen keine Abrüstung — Zum Konzept vertrauensbildender Maßnahmen, in: Die Neue Gesellschaft, 10/1979, S. 882 bis 887.

³⁸⁾ G. W. Rathjens, Introduction: Technology and the Arms Race — Where We Stand, in: B. T. Feld, T. Greenwood, G. W. Rathjens, S. Weinberg (Hrsg.), Impact of New Technologies on the Arms Race, Cambridge 1971, S. 7.

nalen Völkerrechtsordnung ansieht, wobei sich der Schutz nur auf bestehendes und von der Rechtsordnung als schützenswert anerkanntes Vertrauen bezieht, hat die KSZE-Schlußakte die *Entstehung* des Vertrauens, die Vertrauensbildung selbst, zum Ziel. Vertrauensbildung beschränkt sich dabei nicht auf die politisch-militärischen Maßnahmen, also die Vertrauensbildenden Maßnahmen im engeren Sinne, vielmehr muß die KSZE-Schlußakte — ein rechtlich nicht bindendes politisches Abkommen — als eine Sammlung einzelner Maßnahmen und Absichtserklärungen interpretiert werden mit dem Ziel „zur Überwindung des Mißtrauens und zur Vergrößerung des Vertrauens“ beizutragen. William Borm bezeichnete die KSZE-Schlußakte als „eine Magna Charta europäischer Friedenspolitik, d. h. der europäischen Entspannungspolitik ... ein System von Elementen zur schrittweisen Entwicklung einer europäischen Friedensordnung“³⁹⁾.

Als eine Aufgabe der Vertrauensbildung kann die Schaffung verbindlicher Regeln in verschiedenen Bereichen der internationalen Politik gelten mit dem Ziel, die Beziehungen selbst kalkulierbarer bzw. berechenbarer zu gestalten: durch politische, militärische, ökonomische und humanitäre Verhaltensregeln. Als *politische Verhaltensregeln* gelten allgemeine Prinzipien des Völkerrechts, die als Teil internationaler Verträge (z. B. der UNO-Charta) völkerrechtlich verbindlich sind bzw. als Teil rechtlich nicht bindender politischer Abkommen (Dekalog der KSZE-Schlußakte), multilateraler politischer Absichtserklärungen (z. B. Deklarationen der Vereinten Nationen, UNO-Resolutionen) bzw. bilateraler Erklärungen (z. B. die Erklärung über die grundlegenden Prinzipien über die Beziehungen zwischen den USA und der UdSSR vom 29. Mai 1972) einem Schritt zur Schaffung von völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht darstellen können. Häufig wurden allgemeine Prinzipien des Völkerrechts zunächst in einer Region entwickelt (z. B. der weite Begriff des Interventionsverbots wurde erstmals 1948 in der Charta der Organisation Amerikanischer Staaten von Bogota aufgenommen), später in einer Deklaration der Vereinten Nationen globalisiert (z. B. in der Declaration on

Friendly Relations among States vom Jahre 1970) und einige Jahre später in einer anderen Region übernommen (z. B. im Dekalog der KSZE-Schlußakte von 1975).

Heisenberg und Kühne⁴⁰⁾ haben die Vertrauensbildenden Maßnahmen im engeren Sinne als „*militärische Verhaltensregeln*“ definiert, „die sich auf die Handhabung militärischer Macht und ihre Transparenz beziehen, aber nicht unmittelbar der Fixierung bestimmter Rüstungsparameter dienen und die konkret genug sind, um als Maßstab für militärisches Handeln geeignet zu sein“. Diese militärischen Verhaltensregeln können als einseitige Selbstbeschränkungen („restraints“) oder multilaterale Abkommen mit rechtlichem oder politisch bindendem Charakter auftreten. Militärische Verhaltensregeln sollen zur Stabilisierung von gegenseitigen Verhaltenserwartungen und damit zur Berechenbarkeit bei der Beurteilung gegnerischer Potentiale und Absichten beitragen mit dem Ziel, die subjektive Drohwahrnehmung zu mindern und die objektiven Vorbedingungen für die wahrscheinlichsten Kriegsoptionen zu schwächen.

Auch für den ökonomischen Bereich lassen sich zahlreiche „Verhaltensregeln“ in multilateralen Abkommen (z. B. dem General Agreement on Tariffs and Trade, Rohstoffabkommen), Absichtserklärungen (Charta der ökonomischen Rechte und Pflichten der Staaten) und Verhaltenskodices (z. B. für multinationale Unternehmen im Rahmen der UNO, der OECD und der EG) sowie in bilateralen Abkommen feststellen. Verstehen wir unter *ökonomischen Verhaltensregeln* bzw. Maßnahmen zur Erhöhung der Plan- und Berechenbarkeit ökonomischen Verhaltens (*predictability building measures*) jene Maßnahmen, die mehr Offenheit, Transparenz und Berechenbarkeit verlangen, dann lassen sich in Korb 2 der KSZE-Schlußakte zahlreiche Textstellen für die Festlegung langfristiger Vorteile der Zusammenarbeit und für die Verbesserung der gegenseitigen Informationen finden.

Die Vertrauensbildung als eine zentrale Aufgabe europäischer und globaler Politik berührt alle Politikbereiche. Die Schlüsselbegriffe der Vertrauensbildung: Offenheit, Bere-

³⁹⁾ William Borm, Thesen zu einer europäischen Friedensordnung 1990 — Referat in der Theodor-Heuss-Akademie vom 25. April 1980, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 32/80; ders., Plädoyer für eine selbstbewußte europäische Friedenspolitik, in: *Vorgänge*, Nr. 44, *Alternative Außenpolitik*, S. 41—48; Hans Günter Brauch, Fortsetzung der Entspannungspolitik oder neuer Kalter Krieg?, in: *Vorgänge*, Nr. 44, April 1980, S. 57—72.

⁴⁰⁾ Wolfgang Heisenberg, Militärische Verhaltensregeln: Ihre politische Wirkung und ihr Verhältnis zur Rüstungskontrolle, in: Jost Delbrück, Norbert Ropers, Gerda Zellentin (Hrsg.), *Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE*, Köln 1977, S. 199—213; Winrich Kühne, *Ost-West-Verhaltensregeln im Kontext von Sicherheit und Entspannung*, Ebenhausen, Febr. 1976 (SWP-S 244).

chenbarkeit und Transparenz besitzen im Rahmen der KSZE-Schlußakte auch für den Bereich der wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Kooperation (Korb 2) sowie für die Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen (Korb 3) Bedeutung. Bemühungen um eine Erweiterung der Vertrauensbasis sollten alle drei Körbe umfassen. Um eine konzeptionelle Verwirrung zu vermeiden, verwenden wir die Begriffe:

— *Vertrauensbildende Maßnahmen* (confidence building measures) für den politisch-militärischen Bereich (Korb 1);

— *Maßnahmen zur Erhöhung der Berechenbarkeit* (predictability building measures) für den wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und funktionalen Bereich (Korb 2);

— *Austauschfördernde Maßnahmen* für den humanitären Bereich und den Informationssektor (Korb 3).

Bisher wurden im Rahmen der KSZE für Korb 2 und 3 keine vergleichbaren vertrauensfördernde Maßnahmen in einem gesonderten Dokument festgehalten.

Im Rahmen einer *globalen Strategie der Vertrauensbildung* können *Vertrauensbildende Maßnahmen* in einer neuen internationalen Militärordnung die Eindämmung externer Versuche der illegitimen Einflußrealisierung (Intervention, Projektion militärischer Macht) durch einen multilateralen Nichtinterven-

tionspakt zum Ziel haben⁴¹⁾. Durch die Formulierung ökonomischer Verhaltensregeln (*predictability building measures*) und durch die Schaffung entsprechender Institutionen zu ihrer Implementierung sollten die internationalen Wirtschaftsbeziehungen berechenbarer gemacht werden mit dem Ziel, globale ökonomische Krisen durch eine engere und längerfristige stetige Kooperation auf symmetrischer Grundlage einzudämmen. *Austauschfördernde Maßnahmen* sind bereits heute Gegenstand internationaler Verhandlungen mit dem Ziel, den Technologietransfer zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern zu erleichtern.

Eine derart breitgefäßte Konzeptualisierung der Strategie der Vertrauensbildung als Zielvorstellung der Ost-West-, aber auch der Nord-Süd-Beziehungen bleibt eine Aufgabe für die internationale Politik kommender Jahrzehnte. Nach diesem konzeptionellen Exkurs wollen wir zu den Vorschlägen für eine Ausweitung der Vertrauensbildenden Maßnahmen im Rahmen einer Konferenz über Abrüstung in Europa (KAE) und zum Stand der Bemühungen über ein Mandat für die Einberufung einer solchen europäischen Konferenz durch das Madrider KSZE-Folgegremium zurückkehren.

⁴¹⁾ Hans Günter Brauch, Confidence Building Measures: A Global Concept and Regional Applications in Europe and Latin America. Arbeitspapier für einen Vortrag, veranstaltet vom Consejo Latinoamericano de Investigación Para la Paz (CLAIP) im Center for Economic and Social Studies of the Third World (CEESTEM) in Mexico City am 18. 3. 1980.

Tabelle: Maßnahmen zur Bildung und Förderung von Vertrauen

Ebene	politischer Bereich	militärischer Bereich	ökonomischer Bereich	humanitärer und informatorischer Bereich
Ziele	Offenheit, Transparenz, Berechenbarkeit, Kontrollierbarkeit			
nationale Ebene		abrüstungsfördernde Maßnahmen		
subregionaler Bereich		MBFR: begleitende Maßnahmen		
europäischer Bereich: KSZE oder KAE?	Grundprinzipien (pol. Verhaltensregeln)	Dokument zu VBM (militärische Verhaltensregeln)	Korb 2: ? (ökonom. Verhaltensregeln)	Korb 3: ? (humanitäre Verhaltensregeln)
globaler Bereich	UNO-Charta Deklaration über freundschaftl. Beziehungen	Deklaration bzw. Konvention über VBM?	„predictability building measures“?	Austauschfördernde Maßnahmen?

VI. Bisherige Ergebnisse des Madrider KSZE-Folgetreffens

Am 12. März 1982 vertagte sich das Madrider KSZE-Folgetreffen⁴²⁾ auf den 9. November 1982, um nach der Fußballweltmeisterschaft in einem sechsten Anlauf möglicherweise zu einer Abschlusserklärung zu gelangen, die ein Mandat für eine Europäische Abrüstungskonferenz enthalten soll. Fünf Konferenzphasen sind bisher in Madrid vorübergegangen, ohne daß sich die 35 Teilnehmerstaaten des KSZE-Folgetreffens über alle Einzelheiten eines Mandats für eine solche Konferenz einigen konnten. Bereits die Vorkonferenz (9. September—10. November 1980) sowie die Konferenzöffnung am 11. November 1980 standen unter einem schlechten politischen Omen.⁴³⁾ In den beiden letzten Wochen der Implementierungsdebatte (1. Konferenzphase vom 11. November bis 19. Dezember 1980) wurden von den Regierungen Polens (RM 6 vom 8. Dezember 1980), Frankreichs (RM 7 vom 9. Dezember 1980), Jugoslawiens (RM 27 vom 12. Dezember 1980), Rumäniens (RM 31 vom 15. Dezember 1980) und Schwedens (RM 34 vom 15. Dezember 1980) fünf formal und inhaltlich unterschiedliche Vorschläge für die Einberufung einer europäischen Konferenz eingebracht, die sich mit Fragen der Vertrauensbildenden Maßnahmen, der konventionellen und insbesondere nach den schwedischen Vorstellungen auch mit nuklearen Waffen befassen sollte. Ferner legten die Regierungen der Neutralen und Nichtgebundenen Staaten Europas (RM 21 vom 12. Dezember 1980) und die Regierung Rumäniens (RM 33 vom 15. Dezember 1980) detaillierte Vorschläge für eine Erweiterung der Vertrauensbildenden Maßnahmen im Rahmen der KSZE vor⁴⁴⁾.

⁴²⁾ Dieser Beitrag wurde im Herbst 1980 geschrieben. Er sollte ursprünglich zusammen mit einer Interpretation der Ergebnisse des Madrider-KSZE-Folgetreffens veröffentlicht werden. Wegen der Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen und der Verzögerungen bei der Einigung auf ein Mandat für eine KAE durch die Madrider KSZE-Folgekonferenz mußte auch die Veröffentlichung meiner Monographie: „Vertrauensbildende Maßnahmen und Europäische Abrüstungskonferenz — Materialien und Vorschläge auf der Grundlage der Ergebnisse des Madrider KSZE-Folgetreffens“ bis zum Abschluß des Madrider KSZE-Folgetreffens aufgeschoben werden.

⁴³⁾ Einen guten Überblick vermittelt die Diplomarbeit von Hans-Joachim Falenski, Vertrauensbildende Maßnahmen als Instrument der Sicherheitspolitik — Entstehung, Entwicklung, Bedingungen und Perspektiven unter besonderer Berücksichtigung des Ost-West-Verhältnisses, die am 2. Dezember 1981 bei Wolf Graf von Baudissin, Institut für Politische Wissenschaften, Universität Hamburg eingereicht wurde.

⁴⁴⁾ Wilhelm Bruns, Europäische Abrüstungskonferenz und KSZE-Prozeß, in: Die Neue Gesellschaft, 28. Jahrgang, Heft 5/1981, S. 432—437.

Im ersten Entwurf für ein Schlußdokument vom März 1981 (2. Konferenzphase vom 26. Januar 1981 bis 10. April 1981) waren die militärischen Aspekte noch ausgeklammert. Im Juli 1981 (3. Konferenzphase vom 4. Mai 1981 bis 28. Juli 1981) legten die westlichen und die östlichen KSZE-Mitgliedstaaten konkrete Vorschläge für die inhaltlichen Bedingungen eines Mandats für die Einberufung einer Europäischen Abrüstungskonferenz vor. Im offiziellen Konferenzpapier (RM 39 vom 16. Dezember 1981) hatten sich die Staaten der NATO, der Warschauer Vertragsorganisation und der Neutralen und Nichtgebundenen (N+N) auf der Ebene der Redaktionsgruppen auf 80—85 Prozent des vorläufigen Textes einer Abschlusserklärung geeinigt (4. Konferenzphase vom 26. November 1981 bis 18. Dezember 1981). Während bezüglich des Korbes 2 (wirtschaftliche Zusammenarbeit) weitgehend eine Übereinstimmung erzielt wurde, konzentrierte sich der Disput vor allem auf die Prinzipien in Korb 1 (Menschenrechte, Gewaltverbot, Interventionsverbot) und auf Korb 3 (humanitäre Fragen und Informationsaustausch).

Bei den militärischen Aspekten wurde über folgende Ziele eine Einigung erzielt: Im Rahmen der KSZE sollte eine Konferenz über Abrüstung (KAE) einberufen werden, die sich in ihren Verfahrensregeln an der KSZE orientieren und ihre Ergebnisse einer zukünftigen KSZE-Nachfolgekonferenz vorlegen sollte. Die Konferenz sollte in Phasen durchgeführt werden, wobei die 1. Phase sich mit Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen und die 2. Phase mit Fragen der Abrüstung befassen sollte. Von den vier westlichen Kriterien für ein Mandat für eine KAE, die auf dem NATO-Außenministertreffen in Ankara im Juni 1980 beschlossen wurden — Vertrauensbildende Maßnahmen sollten militärisch signifikant, politisch verbindlich, verifizierbar sein und sich auf ganz Europa vom Atlantik bis zum Ural erstrecken —, steht nur noch eine Einigung über den geographischen Bereich aus. Nach den westlichen Vorschlägen vom Juli 1981 sollten sich die Vertrauensbildenden Maßnahmen bzw. die Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) auf Europa als ganzes beziehen. Die benachbarten See- und Lufträume sollten nur dann einbezogen werden, wenn sie Bestandteil von notifizierbaren Manövern in Europa sind (funktionaler Ansatz des Westens). Dagegen ging der östliche Vorschlag von einem Anwendungsgebiet aus, das Europa als ganzes und die angrenzenden See- und Lufträume von entsprechender Breite einbeziehen sollte. Während dieser

ursprüngliche Vorschlag nie zurückgezogen wurde, deuten sowjetische Konferenzteilnehmer an, daß man darunter z. B. einen angrenzenden See- und Luftraum von ca. 1 000 Kilometern bzw. maximal bis zur Mitte des Atlantiks (Azoren) verstehen könne.

Der Kompromißvorschlag der N+N-Staaten vom 16. Dezember 1981 (RM 39) versuchte das östliche Interesse nach einer Einbeziehung „angrenzender See- und Lufträume“ und das westliche Interesse an einer „funktionalen Begrenzung“ zu verbinden. Nach der Verhängung des Kriegsrechts in Polen (12. Dezember

1981) trat eine Klimaverschlechterung ein, die durch gravierende Verfahrensverstöße durch die Vertreter Polens (9. Februar 1982—12. März 1982) und der ČSSR (5. März—8. März 1982) noch verschärft wurde (5. Konferenzphase vom 9. Februar 1982 bis 12. März 1982). Ob es der KSZE-Nachfolgekonferenz in der 6. Konferenzphase (ab 9. November 1982) nach den amerikanischen Parlamentswahlen gelingen wird, eine Einigung über ein Mandat für die Einberufung einer Europäischen Abrüstungskonferenz zu erzielen, wird mit von der Entwicklung der Ost-West-Beziehungen im Laufe des Jahres 1982 abhängen.

Gerhard Wettig: Sicherheitspartnerschaft oder Sicherheitsgegnerschaft? Bilanz aus Anlaß der Vertagung des Madrider KSZE-Folgetreffens

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/82, S. 3—14

Dem amerikanisch-westlichen Konzept der Rüstungssteuerung (arms control) ist die Funktion zugeordnet, eine Sicherheitspartnerschaft zwischen Ost und West auf der Basis des gemeinsamen Interesses an Kriegsverhütung zu ermöglichen. Die Verhandlungen über sicherheitspolitische Regelungen, welche von den westlichen Staaten zu diesem Zweck eingeleitet wurden, haben nicht zu den erwünschten Erfolgen geführt. Gegenwärtig ist der Ost-West-Dialog in eine ernste Krise geraten. Zahlreiche Untersuchungen westlicher Wissenschaftler über den spezifischen Charakter der sowjetischen Sicherheitspolitik sind zu dem Schluß gekommen, daß das Verhandlungs- und Regelungskonzept der UdSSR von den Leitgedanken der Rüstungssteuerung grundlegend abweicht und mit diesen entweder überhaupt nicht oder nur unter allergrößten Schwierigkeiten zu vereinbaren ist.

Im Westen, vor allem in den USA, hat sich Skepsis über die Verwirklichungsaussichten des Rüstungssteuerungskonzepts ausgebreitet. Die westlichen Regierungen halten die Position relativer militärischer Schwäche, in welche die NATO durch das sowjetische Vorrüsten während der Entspannungsperiode geraten ist, vielfach für einen wenig geeigneten Ausgangspunkt für sicherheitspolitische Ost-West-Verhandlungen und plädieren daher für diplomatische Zurückhaltung auf diesem Felde, solange die geplante westliche Nachrüstung noch nicht in Gang gekommen ist. Die amtliche Auffassung des Atlantischen Bündnisses jedoch geht dahin, die Chancen eines der Nachrüstung vorausgehenden oder parallel zu ihr verlaufenden Verhandels zu erkunden und die geplante Nachrüstung nur dann voll durchzuführen, wenn bei den Verhandlungen keine sicherheitspolitisch befriedigenden Resultate zu erreichen sind. Diese Linie findet im Doppelbeschluß der NATO vom 12. Dezember 1979 ihren sichtbarsten Ausdruck. Sofern jedoch gegenwärtig mit der Rüstungssteuerung in der herkömmlichen Weise einer ausgewogenen wechselseitigen Beschränkung der militärischen Potentiale nicht weiterzukommen ist, wird auf westlicher Seite auch der Weg einer Beschränkung beim Gebrauch der militärischen Potentiale versucht. Dieses veränderte Konzept kann zwar die Sicherheitsprobleme zwischen Ost und West nicht endgültig einer Regelung entgegenführen, erscheint jedoch geeignet, die Schärfe vieler Probleme zu mildern und eine spätere weiterreichende Übereinkunft vorzubereiten. Dementsprechend haben die NATO-Staaten bei den MBFR-Verhandlungen „begleitende Maßnahmen“ und im KSZE-Rahmen „vertrauensbildende Maßnahmen im militärischen Bereich“ vorgeschlagen. Die Hoffnung, daß sich Gebrauchsbeschränkungen leichter vereinbaren lassen würden als Potentialbeschränkungen, hat sich bisher nicht erfüllt. Die Sowjetunion hat den westlichen Projekten andersgerichtete Gegenkonzepte gegenübergestellt. Die so entstandenen Differenzen konnten weder bei MBFR noch auf dem seit Ende 1981 durch den Polen-Konflikt gelähmten Madrider KSZE-Folgetreffen überwunden werden.

Frank Barnaby: Die Zukunft der Rüstungskontrolle. Brüche im Bündnis?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/82, S. 15—21

Jeder Gebrauch nuklearer Waffen in Europa würde eine Kette von Ereignissen nach sich ziehen, die zur totalen Zerstörung des Kontinents führten. Kein vernünftiger Staatsmann würde eine solche Kettenreaktion auslösen. Die Strategien der NATO und des Warschauer Paktes, die sich letztlich auf den Gebrauch nuklearer Waffen verlassen, sind somit Bluffs ohne Glaubwürdigkeit.

Relevant sind nukleare Waffen heute nur noch insofern, als daß

1. ein verantwortungsloser Staatsmann an die Macht kommen könnte, der tatsächlich einen Nuklearkrieg in Europa beginnen würde,
2. die Wahrscheinlichkeit der Auslösung eines Kernwaffenkrieges durch Mißverständnisse ständig wächst und
3. nukleare Kriegsführungswaffen (im Gegensatz zu Abschreckungswaffen) entwickelt und stationiert werden, die Eigenschaften aufweisen, welche die Wahrscheinlichkeit eines atomaren Krieges erhöhen.

Die gegenwärtigen Verhandlungen über Mittelstreckenwaffen in Europa werden kaum erfolgreich sein, da es den USA einerseits an politischem Willen mangelt und die Sowjetunion andererseits die Einbeziehung der vorne stationierten Waffensysteme in das Gleichgewicht fordert. Die gegenwärtige US-Regierung glaubt, daß die Vereinigten Staaten gegenüber der Sowjetunion einen militärischen Vorsprung verloren haben; sie ist bemüht,

diesen Vorsprung wiederherzustellen als nukleare Waffen zu begrenzen. Das heißt mit anderen Worten, die Reagan-Administration wird keine Verträge unterzeichnen, die das Wettrüsten substantiell beeinflussen, solange die gegenwärtigen Pläne für neue Kernwaffensysteme nicht durchgeführt sind. Aber unabhängig davon, ob dieses Wettrüsten bald unter Kontrolle gebracht werden kann, besteht weiterhin die große Gefahr einer nuklearen Katastrophe.

Die größten, wenn nicht die einzigen Hoffnungen, die Zahl der nuklearen Waffen in Europa zu reduzieren, beruhen auf dem SALT-Prozess. Die Regierung der Vereinigten Staaten sollte daher dem Senat die Ratifikation des SALT-II-Vertrages empfehlen, woraufhin dann die USA und die UdSSR eine neue Runde von Gesprächen über die Begrenzung strategischer Waffen beginnen müßten, welche auch die eurostrategischen Raketensysteme einschließen würde. In der Zwischenzeit wäre es für den Westen von Vorteil, wenn das von Breshnew angebotene Moratorium zur Stationierung nuklearer Waffen in Europa akzeptiert werden würde.

Hans Günter Brauch: Vertrauensbildende Maßnahmen — Element einer neuen Rüstungskontroll- und Abrüstungsstrategie für Europa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/82, S. 22—38

Im Jahre 1980 waren die Weltrüstungsausgaben erstmals höher als 500 Mrd. Dollar bzw. 900 Mrd. DM: nach 35 Jahren ununterbrochener Abrüstungsgespräche, nach 20 Jahren der Rüstungskontrollgespräche und nach zehn Jahren europäischer Entspannungspolitik. Ist die traditionelle Rüstungskontrollpolitik gescheitert? Können vertrauensbildende Maßnahmen einen Ausweg aus dem Wettrüsten bieten, oder sind sie ein kosmetischer Ersatz für innenpolitisch nicht durchsetzbare Rüstungskontrollverträge?

Vertrauensbildende Maßnahmen (z. B. Vorankündigung größerer Manöver und Einladung von Manöverbeobachtern) — 1975 erstmals in der KSZE-Schlußakte aufgeführt — sind heute Gegenstand der Wiener Truppenabbaugespräche (als begleitende Maßnahmen), der Erörterung in den Vereinten Nationen, des zweiten KSZE-Folgetreffens in Madrid und einer von Frankreich und den Staaten der Warschauer Vertrags-Organisation vorgeschlagenen gesamt europäischen Abrüstungskonferenz. Offenheit, Transparenz, Berechenbarkeit, Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit nationaler Politik sind Voraussetzungen des Vertrauens. Sie zu schaffen, ist Aufgabe der vertrauensbildenden Maßnahmen.

Die Ziele der traditionellen Rüstungskontrollkonzeption: a) die Kriegswahrscheinlichkeit und den Schaden eines Konflikts zu senken, b) die Stabilität zu erhöhen und c) die Kosten zu vermindern, wurden durch die rüstungskontrollpolitische Praxis der letzten zwanzig Jahre nur unzureichend verwirklicht. Es fehlt eine innenpolitische Begleitstrategie, die sich auf die innergesellschaftlichen Determinanten der Rüstungsdynamik konzentriert. Die konzeptionellen Mängel des herkömmlichen Rüstungskontrollansatzes, neue Herausforderungen aus der Dritten Welt, die Kostenexplosion im Beschaffungsektor, zunehmende Instabilitäten durch einige neue Waffentechnologien schaffen Sachzwänge für eine Revision der Rüstungskontrollpolitik in den achtziger Jahren. Da der traditionelle Rüstungskontrollansatz eher Vertrauen konsumierte, statt neues Vertrauen zu schaffen, aber ohne ein Minimum an Vertrauen die Erfolgsaussichten von Rüstungskontrollbemühungen sinken, gebührt politischen Bemühungen, das Vertrauen in der internationalen Politik und die Unterstützung für Rüstungskontrollpolitik auf nationaler Ebene zu fördern, ein hoher Stellenwert.

Eine Politik der Vertrauensbildung erstrebt die Schaffung von Bedingungen, die ein höheres Maß an Vertrauen rechtfertigen, die das Wissen über gegnerische Absichten und Handlungen erhöhen und das Risiko eines Schadens mindern. Objekt der Vertrauensbildung sind sowohl der Ost-West- als auch der Nord-Süd-Konflikt. Inhaltliche Ziele einer Strategie der Vertrauensbildung sind: Kriegsverhütung, Konflikteindämmung und -beherrschung, Rüstungskontrolle und Abrüstung, Interventionsbegrenzung und Schaffung stetiger, berechenbarer weltwirtschaftlicher Beziehungen.

Drei Gruppen von Maßnahmen mit dem Ziel der Vertrauensbildung werden kurz vorgestellt: vertrauensbildende Maßnahmen, abrüstungsfördernde Maßnahmen und verhandlungsfördernde Maßnahmen sowohl für den regionalen Rahmen als auch für die globale Ebene. Im letzten Teil dieses Beitrages wird über den Stand der Diskussion über ein Mandat für eine Konferenz für Abrüstung in Europa auf dem Madrider KSZE-Folgetreffen berichtet. Im Rahmen dieser Konferenz, die eng mit der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa tätig werden soll, soll die Weiterentwicklung der Vertrauensbildenden Maßnahmen in der 1. Verhandlungsstufe Verhandlungsgegenstand sein.