

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

William C. Potter  
Von START zum Ziel  
Rahmenbedingungen  
strategischer  
Rüstungskontrolle

Eckhard Lübckemeier  
Zwischenbilanz  
der INF-Verhandlungen

ISSN 0479-611 X

B 28-29/83  
16. Juli 1983

William C. Potter, Prof. Dr.; Associate Director of the Center of International and Strategic Affairs der University of California, Los Angeles; 1982 und 1983 Gastprofessor an der Universität Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Verification and SALT: The Challenge of Soviet Strategic Deception, Los Angeles 1980; Nuclear Power and Non-Proliferation, Cambridge (Mass.) 1982.

Eckhard Lübckemeier, geb. 1951; Studium der Politikwissenschaft in Bochum, Berlin und USA (University of Minnesota); 1977—1980 im Auswärtigen Amt; seit 1. 10. 1980 wissenschaftlicher Angestellter im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Studiengruppe Sicherheit und Abrüstung).

Veröffentlichungen u. a.: PD 59 und LRTNF-Modernisierung: Militärstrategische und sicherheitspolitische Implikationen der erweiterten Abschreckung für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1981; Erfolgchancen und Erfolgsbedingungen der INF-Verhandlungen, Bonn 1982; Probleme, Voraussetzungen und Chancen einer Konventionalisierung der NATO-Strategie, Bonn 1983 (alle Friedrich-Ebert-Stiftung).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- 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.

## Von START zum Ziel

## Bedingungen strategischer Rüstungskontrolle

Seit amerikanische und sowjetische Unterhändler sich zum ersten Mal in Helsinki im Jahre 1969 trafen, um die Begrenzung strategischer Waffen zu diskutieren, hat sich viel verändert. Die Zahl der amerikanischen strategischen Waffen betrug damals 2270; ihnen standen 1369 sowjetische gegenüber. Mehrfachsprengköpfe (Multiple Independently Targetable Re-entry Vehicles = MIRV) waren erst noch zu stationieren, und die Sprengkopffzahl konnte aus praktischen Erwägungen der Zahl der strategischen Träger gleichgestellt werden. Die Hauptsorge der Amerikaner war zu dieser Zeit die SS-9, eine riesige sowjetische ballistische Interkontinentalrakete (ICBM), von der in Washington viele glaubten, daß sie bald in der Lage sein würde, die Minuteman-Raketen zu bedrohen<sup>1)</sup>. In Moskau dürfte die besondere Sorge dem amerikanischen Raketenabwehr-Programm, dessen Einschränkung gefordert wurde, und der Erlangung der formalen Anerkennung als strategisch und politisch mit den Vereinigten Staaten gleichbedeutende Macht gegolten haben<sup>2)</sup>.

Als sich amerikanische und sowjetische Unterhändler dreizehn Jahre später — nach zwei SALT-Verträgen — in Genf zusammensetzten, um die START-Gespräche (Strategic Arms Reduction Talks) ins Leben zu rufen, waren die strategischen Arsenale der Supermächte enorm gewachsen (siehe Tabelle). Durch die Einführung von Mehrfachsprengköpfen war bei den amerikanischen land- und seegestützten Raketen die Zahl der Sprengköpfe auf über 6900 gewachsen. Die Stationierung von Cruise Missiles an Bord strategischer Bomber hatte ebenfalls begonnen. Der sowjetische Zuwachs war genauso beeindruckend. Dort gibt es inzwischen ungefähr 7000 Sprengköpfe. Aus Sicht der USA besonders

besorgniserregend war die Bedrohung, die den Minuteman-Raketen aus den extrem zielgenauen SS-18 und SS-19 erwuchs. Diese tatsächliche bestehende Gefahr erhielt eine besondere Betonung durch die wachsende Überzeugung in Washington, daß sowjetische Entscheidungsträger kein ernsthaftes Inter-

Strategische Waffen der USA und der UdSSR<sup>3)</sup>

	1969		1982	
	USA	UdSSR	USA	UdSSR
ICBMs	1 054	1 028	1 052	1 398
SLBMs	656	196	520	969
Strategische Bomber	560	145	376	150
Sprengköpfe auf ICBMs und SLBMs	3 022	1 224	6 920	~ 7 000

<sup>3)</sup> Angaben entnommen aus den Editionen 1978 und 1982 von *The Military Balance* (London: International Institute of Strategic Studies).

esse an Rüstungskontrolle hatten und darauf vorbereitet waren, einen Atomkrieg zu führen, den sie für gewinnbar hielten<sup>3)</sup>. In Moskau scheint eine parallele Sicht der amerikanischen Bedrohung bestimmenden Einfluß gewonnen und das frühere Bild der US-Entscheidungsträger als politische Realisten, die eine nukleare Parität unterstützten, ersetzt zu haben<sup>4)</sup>. Aus sowjetischer Sicht gesehen mag das gegenwärtige Inventar der US-Waffen keine unmittelbare Erstschlags-Bedrohung ergeben, aber die Aussicht für die Entwicklung einer amerikanischen Erstschlagsfähigkeit gegen Ende der achtziger Jahre erscheint sehr real, wenn man die amerikanischen Pläne für die Stationierung von Trident II und MX-Raketen in Betracht zieht. Präsident Reagans kürzliche Forderung nach einer mas-

<sup>1)</sup> Im Gegensatz zu den ärgsten Befürchtungen amerikanischer Entscheidungsträger und besonders von Verteidigungsminister Melvin Laird wurde die SS-9 niemals mit MIRV stationiert.

<sup>2)</sup> Eine brauchbare Übersicht über die sowjetischen Ziele bei SALT I liefern: T. Wolfe, *The SALT Experience*, Cambridge (Mass.) 1979; G. Smith, *Doubletalk: The Story of SALT I*, Garden City/N.Y. 1980; S. Payne, *The Soviet Union and SALT*, Cambridge 1980.

Aus dem Amerikanischen übersetzt von Michael Görden, Bonn.

<sup>3)</sup> Siehe die erste und zweite Ausgabe von *Soviet Military Power*, Washington (D.C.), U.S., Government Printing Office.

<sup>4)</sup> Eine Wende der sowjetischen Betrachtungsweise scheint nach der Ablehnung der amerikanischen weitergehenden Vorschläge vom März 1977 stattgefunden zu haben. Die amerikanische Weigerung, SALT II zu ratifizieren, sowie die antisowjetische Rhetorik und das Verhalten der Reagan-Administration verstärkten dieses neue und ungünstigere Bild.

siven amerikanischen Anstrengung, ein zukunftsorientiertes Raketenabwehrsystem zu entwickeln, verstärkt solche Befürchtungen<sup>5)</sup>.

Offensichtlich hat der SALT-Prozeß nicht jene Art strategischer Stabilität hervorgebracht, wie sie sich die Befürworter der Rüstungskontrolle vorgestellt haben. Die strategischen Arsenale beider Seiten haben sich — lediglich von einer geringen Zahl formaler Rüstungskontrollvereinbarungen am Rande betroffen — in Richtung auf eine Fähigkeit zur direkten Zerstörung verbunkerter Ziele zube-

wegt. Andererseits erfordern innen- und außenpolitische Erwägungen, den Rüstungskontrollprozeß zumindest öffentlich zu unterstützen. Symbolisch für den gegenwärtigen Stand der Dinge ist der merkwürdige Status des SALT-II-Vertrages, der zwar vom amerikanischen Senat nicht ratifiziert wurde, aber von beiden Seiten informell als gültige Vereinbarung behandelt wird. Wenn, wie ein Beobachter anmerkte, dies das unruhliche Ende von zehnjährigen SALT-Verhandlungen ist, was haben wir dann von einer zukünftigen START-Vereinbarung zu erwarten<sup>6)</sup>?

## I. Strategische Ziele

Es wäre vermessen, den Eindruck erwecken zu wollen, es gäbe allgemein akzeptierte Rahmenbedingungen zur Bewertung der strategischen Voraussetzungen einer künftigen START-Vereinbarung. Vielmehr stimmen westliche Analytiker in so grundlegenden Fragen wie dem Zweck größerer Treffgenauigkeit, dem Wert von Begrenzungen der Nutzlast von Raketen und der Notwendigkeit einer sogenannten „Eskalationsdominanz“ keineswegs überein. Bestenfalls kann man eine Reihe von strategischen Zielen ausmachen, die von den meisten Analytikern des Westens für die Aufrechterhaltung der strategischen Stabilität als wichtig anerkannt sind. Diese Ziele schließen ein: Schutz sicherer Zweitschlagwaffen, Förderung von Abschreckungsglaubwürdigkeit und Krisenstabilität und Aufrechterhaltung effektiver strategischer Führungseinrichtungen, also der Befehlsgewalt, Kontrolle und Kommunikation.

### 1. Sichere Zweitschlagwaffen

Die konventionelle Abschreckungslogik postuliert, daß der Schlüssel zur Abschreckungsstabilität die gegenseitige Zweitschlagfähigkeit ist, d. h., jede Seite wird vom ersten Schlag abgeschreckt durch den Glauben, daß das Opfer eines Erstschlags anschließend noch genug Atomwaffen besitzt, um dem Initiator des atomaren Schlagabtauschs einen unakzeptablen Schaden zuzufügen<sup>7)</sup>. Waffen, die einen Überraschungsangriff überleben können, tragen deshalb zur Abschreckungsstabilität bei, während verwundbare Waffen destabilisierend wirken, weil sie erstens den Druck zur schnellen Antwort erhöhen (d. h. Abschluß bei Alarm, „launch-on-warning“), zweitens die Annahme verstärken, daß ein Erstschlag einen großen Teil der gegnerischen Vergeltungsfähigkeit zerstören könnte, und drittens einen Anreiz liefern, einen Entwaffnungsschlag zu führen, bevor die eigenen

verwundbaren Waffen in ihren Abschußstellungen zerstört werden können. Aus dieser Sicht der Abschreckungsstabilität gibt es deshalb überzeugende Argumente für die Beobachtung, daß „die Unverwundbarkeit einer strategischen Waffe wie der gute Name einer viktorianischen Lady ihr wertvollstes Gut ist“<sup>8)</sup>.

Die Verwundbarkeit strategischer Waffen ist kein neues Phänomen. Besorgnisse über die Überlebensfähigkeit von US-Bombern existieren seit den fünfziger Jahren. Neu ist hingegen das Fehlen attraktiver Mittel gegen die Verwundbarkeit, die sich aus dem Aufwuchs zunehmend zielgenauer, unabhängig steuerbarer Mehrfachsprengköpfe ergab. Seit ihrer ersten Stationierung 1970 haben Mehrfachsprengköpfe die Ratio Sprengköpfe/gegnerische Raketen signifikant verändert und damit die Überlebenswahrscheinlichkeit von landgestützten Zielen reduziert.

Die meisten westlichen Veröffentlichungen indessen konzentrieren sich auf Verwundbarkeitsrisiken, die für die amerikanischen ICBM-Waffen durch die vierte Generation sowjetischer Interkontinentalraketen, den mit Mehrfachsprengköpfen versehenen und extrem zielgenauen SS-17, SS-18 und SS-19, entstanden sind. Man sollte aber auch beachten, daß für die Sowjetunion solche Risiken gegen Ende der achtziger Jahre extrem gefährlich

<sup>5)</sup> Siehe zum Beispiel das Interview mit Juri Andropow in *Prawda* von 27. 3. 1983.

<sup>6)</sup> Siehe M. Krepon, *Assesing Arms Reduction Proposals*, in: *World Politics* (1982) 1, S. 216.

<sup>7)</sup> Die militärstrategischen Analytiker stimmen hinsichtlich der Definition, was sie von „unakzeptablem Schaden“ halten, überein. Die meisten gehen allerdings davon aus, daß die Fähigkeit, Bevölkerungszentren zu treffen, nicht ausreicht, und daß die amerikanischen Streitkräfte auch in der Lage sein müssen, die sowjetische Rüstungsindustrie weitgehend zu zerstören und den ökonomischen Wiederaufbau unbegrenzt zu verzögern.

<sup>8)</sup> J. Newhouse, *Cold Dawn: The Story of SALT*, New York, 1973, S. 205.

werden könnten. Gegenwärtig sind die sowjetischen ICBM-Streitkräfte, die 75% der sowjetischen strategischen Sprengköpfe stellen, weniger verwundbar als das amerikanische ICBM-Arsenal. Dies liegt in erster Linie an der geringeren Größe der US-Sprengköpfe und der größeren Härtung sowjetischer Silos. Dieser Vorteil schwindet allerdings im Laufe der achtziger Jahre, wenn die USA die Minuteman-III-Raketen auf die wirkungsvolleren W-78-Sprengköpfe umrüsten<sup>9)</sup>. Die sowjetischen ICBM-Streitkräfte werden sogar noch verwundbarer, falls die Vereinigten Staaten mit der Stationierung der größeren und zielgenaueren MX-Raketen fortfahren und die U-Boot-gestützte Trident II einführen.

Die Geschichte der SALT-Verhandlungen ermuntert kaum zu dem Optimismus, daß zukünftige Rüstungskontrollvereinbarungen das Problem der ICBM-Verwundbarkeit verringern werden. Trotzdem gibt es eine Reihe von Ansätzen, innerhalb deren Rüstungskontrolle eine sinnvolle Rolle spielen könnte.

Ein Ansatz, der beachtliche Aufmerksamkeit errungen hat, richtet sich auf einschneidende Reduzierungen beider Seiten<sup>10)</sup>. Die meisten Vorschläge zu einer solchen drastischen Reduktion zielen auf eine deutliche Verminderung schwerer sowjetischer ICBM vom Typ SS-18 sowie einer erkennbaren Senkung der Zahl der Sprengköpfe. Einige empfehlen auch eine Reduzierung der Nutzlast.

Ein alternativer Ansatz, obwohl nicht inkompatibel, ist die indirekte Festsetzung von Sprengkopfhöchstzahlen durch die Begrenzung der Abschubanlagen. Auf dieser Methode beruhte SALT II. Vereinbarungen, die Obergrenzen für Sprengköpfe festsetzen, ohne die derzeitige Zahl zu reduzieren, würden das Problem der Verwundbarkeit nicht direkt verringern. Sie könnten aber den wünschenswerten Effekt haben, ein Maximum festzulegen, gegen das sich die amerikanischen ICBM zu behaupten hätten, was die „Worst Case“-Kalkulation verbessern würde<sup>11)</sup>.

<sup>9)</sup> Der W-78-Sprengkopf enthält drei MK-12A (MIRV). The Military Balance, 1982—1983, berichtet, daß bereits 300 Minuteman-III-Raketen mit dem W-78 ausgerüstet wurden.

<sup>10)</sup> Siehe M. Krepon, a. a. O. (Anm. 6), für eine Betrachtung von acht alternativen Vorschlägen zur „einschneidenden Reduzierung“.

<sup>11)</sup> Das war ein großer Vorzug von SALT II, der von den Kritikern erst erkannt wurde, als es zur Debatte über die Stationierung von MX kam. Ein wesentliches Argument gegen eine Stationierung der MX in verbunkerten Tunnelsystemen war, daß diese Systeme wegen des Fehlens der SALT-II-Höchstgrenzen ausgeschaltet werden könnten.

Ein anderer Rüstungskontrollansatz, der die Überlebensfähigkeit von ICBM verbessern könnte, wäre die Einführung eines Verbots oder zumindest die einschneidende Begrenzung von Flugtests mit MIRV-bestückten ICBM<sup>12)</sup>. Diese Überlegung findet sich in den von den Vereinigten Staaten im März 1977 vorgebrachten Ergänzungsvorschlägen und geht in der Folge von einer mangelnden Verlässlichkeit MIRV-bestückter Raketen aus. Die Überlegungen, die sich an eine Test-Beschränkung knüpfen, sind, daß beide Supermächte jährlich eine Reihe von Teststarts durchführen, um das Weiterbestehen der Verlässlichkeit ihrer Raketensysteme zu bestätigen. Sollten solche Testversuche entschieden beschnitten werden, besteht Grund zu der Annahme, daß die militärischen und politischen Führungen der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion zögern würden, ungetestete Systeme weiter zu stationieren. Andernfalls würde das Vertrauen in die Verlässlichkeit (und besonders die Zielgenauigkeit) der strategischen Systeme untergraben werden, worauf verschiedene Militärsprecher hinwiesen. Ein Verbot oder eine einschneidende Begrenzung von Flugversuchen könnte deshalb dahin wirken, die von Testquoten betroffenen Systeme durch solche zu ersetzen, die ohne Einschränkung getestet werden können<sup>13)</sup>.

Neue Zählweisen für eine zukünftige Rüstungskontrollvereinbarung könnten ebenfalls zur Reduzierung der ICBM-Verwundbarkeit durch MIRV beitragen. Sidney Drell schlägt zum Beispiel ein Zählverfahren vor, bei dem jedes strategische Trägersystem als eine Einheit zählen würde, zu dem die Zahl der Wiedereintrittskörper des betreffenden Systems addiert wird<sup>14)</sup>. Bei dieser Trägerraketen (L = Launcher) und Wiedereintrittskörper (RV = Reentry Vehicles) addierenden Formel würde zum Beispiel jede MX oder SS-18 11 zählen (1 L + 10 RVs), jede Minuteman III würde 4 zählen (1 L + 3 RVs) usw. Weil diese Formel beide Seiten für Mehrfachsprengköpfe bestraft, würde sie zur Reduzie-

<sup>12)</sup> Für eine detaillierte Diskussion dieses Ansatzes siehe W. Potter, Coping with MIRV in a MAD World, in: Journal of Conflict Resolution (1978) 1, S. 599—626; S. Drell, Beyond SALT: A Missile Test Quota, in: Bulletin of the Atomic Scientists (1977), S. 34—42.

<sup>13)</sup> Eine pessimistischere Betrachtung der Möglichkeiten von Raketentestbeschränkungen für die Rüstungskontrolle findet sich in F. Hussain, The Future of Arms Control: Part IV: The Impact of Weapons, Restriction, Adelphi Paper No. 165, London 1981.

<sup>14)</sup> S. Drell, L + RV: A Formula for Arms Control, in: Bulletin of the Atomic Scientists (1982) 4, S. 28—34.

rung von MIRV zugunsten der Überlebensfähigkeit von ICBM beitragen. Abgesehen von ihrer Einfachheit und dem Umstand, daß sie für die amerikanischen und sowjetischen Kräfte von einer etwa gleichen Basis ausginge<sup>15)</sup>, ließe sich die L+RV-Formel gleichermaßen auf Mittelstreckensysteme wie auf strategische anwenden. Das würde die Verknüpfung der INF- und START-Verhandlungen fördern und könnte zu einer gemeinsamen L+RV-Höchstgrenze führen. Die Annahme einer gemeinsamen INF/START-Höchstgrenze auf der Basis der L+RV-Formel würde nicht nur viele Probleme der Definition und der Einbeziehung bestimmter Waffensysteme lösen, die vorangegangene Verhandlungen kompliziert haben, sondern würde auch die Frage der Verifikation erheblich vereinfachen<sup>16)</sup>.

## 2. Verbesserung von Abschreckungsglaubwürdigkeit und Krisenstabilität

Die meisten Analytiker strategischer Fragen stimmen darin überein, daß effektive Abschreckung militärische *Fähigkeit*, glaubwürdige *Drohung* und *Krisenstabilität* verlangt. Wenig Übereinstimmung besteht jedoch darin, welche Arten von militärischen Fähigkeiten zur Förderung der Abschreckungsglaubwürdigkeit und Krisenstabilität notwendig sind, oder ob die Fähigkeiten zur Verstärkung einer Säule der Abschreckung ohne Unterminierung der anderen erlangt werden können.

Eine Schule argumentiert, daß es einen inhärenten Konflikt zwischen der Krisenstabilität und den für einen Gegenschlag gegen militärische Ziele nötigen Fähigkeiten gibt, besonders wenn Waffen entwickelt werden, um eine große Zahl verbunkerter Ziele direkt zu zerstören<sup>17)</sup>. Unter dieser Perspektive hätten die USA vermeiden sollen, die Überlebensfähigkeit landgestützter sowjetischer Raketen zu bedrohen, da dies den Sowjets einen starken Antrieb liefern könnte, in einer Krise einen Entwaffnungsschlag zu führen. Eine alternative Betrachtungsweise sieht jedoch im Er-

reichen dieser gesteigerten Zerstörungsfähigkeit und anderer Kriegführungsmöglichkeiten eine Notwendigkeit, um die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Abschreckungsdrohung zu erhöhen und damit die Krisenstabilität zu fördern. Einige Anhänger dieser Interpretation behaupten auch, daß die Entwicklung von Fähigkeiten zur Zerstörung gehäarter Ziele unter dem Gesichtspunkt von Krisenstabilität den wünschenswerten Effekt hat, die Sowjets zu zwingen, sich nicht mehr auf ihre verwundbaren landgestützten Systeme zu verlassen.

Das Fehlen verlässlicher Aussagen über die strategischen Vorstellungen und Annahmen der Sowjets macht es schwer, die eine oder andere Interpretation zurückzuweisen oder zu bestätigen. Festzustehen scheint jedoch, daß sowohl sowjetische als auch amerikanische Entscheidungsträger zunehmend über die Verwundbarkeit ihrer strategischen Systeme beunruhigt sind<sup>18)</sup>. Bis heute hat diese Besorgnis nur in den Bemühungen der jeweiligen Seite Ausdruck gefunden, die existierenden oder angenommenen Verwundbarkeiten der eigenen Waffen zu reduzieren. Weder die Sowjetunion noch die USA haben ihre Bereitschaft erkennen lassen, Programme aufzugeben, die die gegnerischen Waffen bedrohen. Das Ergebnis war ein gegenseitiger Verlust an Vertrauen in die Intentionen des anderen und wachsende Angst vor einem Überraschungsangriff. Das Problem wurde noch durch die Tendenz beider Seiten verstärkt, den Gegner aufgrund von Vorurteilen zu beurteilen und anzunehmen, man kenne die Ursachen der Handlungsweise des Gegners und brauche deshalb dem, was er tatsächlich sagt oder wie die Lage aus seiner Sicht erscheint, keine Beachtung zu schenken.

Der Beitrag bereits ausgehandelter Rüstungskontrollvereinbarungen zur Steigerung der Glaubwürdigkeit der Abschreckung scheint begrenzt. Bestenfalls könnten Rüstungskontrollinitiativen, die sich auf vertrauensbildende Maßnahmen konzentrieren (d. h. vorherige Ankündigung von Raketentests oder Austausch von militärischen Daten), den Prozeß des Austausches von Abschreckungsdrohungen vereinfachen, ohne vorschnelles Verhalten zu provozieren. Sie könnten auch zu einer sicheren Wahrnehmung der strategischen Einschätzungen und Sicherheitsbedürfnisse des Gegners führen. So betrachtet, ist es

<sup>15)</sup> M. Krepon, a. a. O. (Anm. 6), S. 137, setzt die Summe strategischer Waffen nach der L + RV-Formel im Jahr 1982 mit 12570 für die Vereinigten Staaten und 11694 für die Sowjetunion an.

<sup>16)</sup> Ein zusätzlicher Vorteil einer kombinierten INF/START-Höchstgrenze wäre der Zwang zur Reduktion von Mittelstreckensystemen, da diese genauso wie interkontinentale zählen würden. Drell empfiehlt eine gemeinsame L + RV-Höchstgrenze von 9000.

<sup>17)</sup> Siehe z. B. M. Krepon, a. a. O. (Anm. 6), S. 218, und The Carnegie Panel on U.S. Security and the Future of Arms Control, Challenges for U.S. National Security; A Third Report, Washington (D.C.) 1982, S. 37.

<sup>18)</sup> Für eine ungewöhnliche Darstellung sowjetischer Befürchtungen bezüglich der Verwundbarkeit ihrer landgestützten ICBM siehe die Äußerungen von Marschall Nikolai Ogarkow in: L. Gelb, Soviet Marshal Warns the U.S. On Its Missiles, in: The New York Times vom 17. 3. 1983.

denkbar, daß vertrauensbildende Maßnahmen zugleich die Krisenstabilität wie die Abschreckungsglaubwürdigkeit erhöhen<sup>19</sup>).

Einschneidende Reduzierungen werden ebenfalls als ein Mittel zur Förderung der Krisenstabilität empfohlen. Obwohl ein Resultat der in Aussicht genommenen Reduktionen der Abbau einer großen Zahl sowjetischer ICBM mit Mehrfachsprengköpfen ist, hätten lineare Kürzungen den kaum wünschenswerten Nebeneffekt, die sicherste Komponente im amerikanischen strategischen Arsenal zu gefährden: die U-Boot-gestützten Raketen (SLBM = Sea Launched Ballistic Missiles). Durch die Reduzierung von SLBM und strategischen Bombern würden einschneidende Abrüstungsmaßnahmen außerdem das strategische Gleichgewicht gegenüber technologischen Innovationen jenseits der verhandelten Systeme anfälliger machen (d. h. Anti-U-Boot-Kriegführung und aktive Luftverteidigung). Wie Henry Kissinger neben anderen feststellt hat, könnten einschneidende Reduzierungen statt der Verminderung der Gefahr eines Überraschungsangriffs seine Gefahr sogar vergrößern<sup>20</sup>).

### 3. Aufrechterhaltung von Befehlsgewalt, Kontrolle und Kommunikation

Die verwundbarste Komponente der strategischen Streitkräfte der USA und der UdSSR ist wahrscheinlich das jeweilige System aus strategischer Befehlsgewalt, Kontrolle und Kommunikation (Command, Control and Communications = C<sup>3</sup>). Obwohl die Wissenschaft über das Ausmaß der anzustrebenden C<sup>3</sup>-Überlebensfähigkeit nicht einer Meinung ist, wird kaum in Frage gestellt, daß es notwendig wäre, die gegenwärtigen C<sup>3</sup>-Fähigkeiten zu **verbessern**, um damit die Abschreckungsglaubwürdigkeit und Stabilität zu erhöhen.

Das strategische Führungssystem aus Befehlsgewalt, Kontrolle und Kommunikation ist als ein Netzwerk vorstellbar aus „Sensoren, um einen Angriff zu entdecken und einzuschätzen ...; Kommandozentralen zur Bewertung der eingehenden Daten; Entscheidungsträger, um Entscheidungen über Gegenmaßnahmen zu treffen; Kommunikationsverbindungen, um die Sensoren, Kommandozentralen, Entscheidungsträger und Nuklearstreitkräfte miteinander zu verbinden ...“<sup>21</sup>). Bis in

die Mitte der siebziger Jahre war die vorrangige Grundlage der Verbesserung dieser C<sup>3</sup>-Komponenten das Bemühen um Vermeidung zufälliger oder unautorisierter Einsätze nuklearer Waffen und die Erhaltung einer gesicherten Vergeltungsfähigkeit. Die wachsende Betonung von Kriegführungsfähigkeiten in der amerikanischen strategischen Doktrin hat allerdings zu einer grundsätzlichen Verschiebung in Richtung auf die Sicherung der Überlebensfähigkeit der C<sup>3</sup>-Systeme geführt. Desmond Ball führt aus: „Die Fähigkeiten zu Kommandogewalt und Kontrolle und die Bedingungen, welche eine solche Kontrolle während eines strategischen nuklearen Schlagabtausches ermöglichen, sind für die Durchführbarkeit der gegenwärtigen strategischen Doktrin der USA entscheidend. Ohne überlebensfähige Kommando-, Kontroll- und Kommunikationssysteme (C<sup>3</sup>) würde jede begrenzte atomare Operation, zu der Kontrollierbarkeit, Selektivität, Entscheidungsfähigkeit und Präzision gehören, schnell undurchführbar.“<sup>22</sup>)

Diesem Prinzip entsprechend verlangt der jüngste Bericht des Verteidigungsministeriums ein „umfassendes Forschungs- und Entwicklungsprogramm zur Sicherung der Aufrechterhaltung von Kommunikationsverbindungen während eines Atomkrieges“<sup>23</sup>).

Genau dieses Streben nach Sicherung der Funktionsfähigkeit des C<sup>3</sup>-Systems ist es, das einige Kritiker zu Angriffen auf die Pläne der Reagan-Administration herausgefordert hat, weil sie geeignet sind, den Glauben zu mehr, ein begrenzter Nuklearkrieg sei führbar und könnte gewonnen werden.

Gegenwärtig sind die verwundbarsten Teile des C<sup>3</sup>-Systems wahrscheinlich die Frühwarnsysteme, die Bodenkontrollen für Satelliten, Kommunikationssysteme sehr niedriger Frequenz für die strategische U-Boot-Flotte und die Entscheidungszentren. Abgesehen von den Bedrohungen, denen auch die strategischen Waffensysteme ausgesetzt sind (also Auswirkung atomarer Explosion und Bestrahlung), können C<sup>3</sup>-Systeme ebenso durch Sabotage, konventionelle Angriffe und gezielte Störungen gefährdet werden<sup>24</sup>). Die meisten Probleme des vorhandenen C<sup>3</sup>-Systems scheinen nicht direkt im Rahmen von Rüstungskontrollverhandlungen lös-

<sup>19</sup>) Für eine nützliche Betrachtung alternativer vertrauensbildender Maßnahmen siehe: J. J. Holst, Confidence-building Measures: A Conceptual Framework, in: Survival (1983) 1, S. 2—15.

<sup>20</sup>) Siehe H. Kissinger, A New Approach to Arms Control, in: Time Magazine vom 21. 3. 1983, S. 25.

<sup>21</sup>) The Carnegie Panel on U.S. Security and the Future of Arms Control, a. a. O. (Anm. 17), S. 85; Hervorhebungen im Original.

<sup>22</sup>) D. Ball, Can Nuclear War Be Controlled? Adelphi Paper No. 169, London 1981, S. 1.

<sup>23</sup>) Department of Defense Annual Report to Congress, Fiscal Year 1984, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1983, S. 229.

<sup>24</sup>) Das sowjetische C<sup>3</sup>-System besitzt viele ähnliche Verwundbarkeiten wie das amerikanische. Der Hauptunterschied scheint der größere Schutz für

bar zu sein. Auf einem Gebiet bestünden jedoch Möglichkeiten, durch Rüstungskontrolle die Verwundbarkeit der Führungssysteme zu vermindern: bei der Anti-Satelliten-Kriegführung. Gegenstände eines in diese Richtung zielenden eventuellen Übereinkommens könnten sein: Testverbot für Abfangsatelliten, die oberhalb der niedrigen Flughöhe derzeit von der Sowjetunion und den USA betriebener bzw. geplanter Systeme liegen; ein Statio-

nierungsverbot für Laser- und Partikelstrahlwaffen im Weltraum; Beschränkungen für die Stationierung von Satelliten einer Nation in der Nähe von solchen anderer Staaten<sup>25</sup>). Zusätzlich könnten auch Rüstungskontrollmaßnahmen angestrebt werden, die die C<sup>3</sup>-Verwundbarkeit dadurch verringern, daß sie Tests von SLBM auf niedrigen Flugbahnen untersagen und sichere maritime Schutzgebiete für strategische U-Boote vorsehen.

### III. Politische Erwägungen

Es ist oft verlockend, die Vorzüge verschiedener Rüstungskontrollvorschläge ausschließlich unter dem Gesichtspunkt ihres Beitrags zur strategischen Stabilität zu beurteilen. Mag ein solcher Ansatz auch eine nützliche intellektuelle Übung sein, so enthält er doch zweifellos die Gefahr der Ignorierung bzw. Fehleinschätzung innenpolitischer Faktoren, was sich deutlich in dem Umstand zeigt, daß inzwischen drei Rüstungskontrollvereinbarungen unterzeichnet, aber nicht ratifiziert worden sind: der Vertrag über unterirdische Kernwaffenversuche von 1974 (Testschwellenvertrag), der Vertrag über unterirdische Kernexplosionen zu friedlichen Zwecken von 1976 und der SALT-II-Vertrag von 1979. Vier der wichtigsten Faktoren, die die innenpolitische Durchsetzbarkeit einer zukünftigen START-Vereinbarung bestimmen, werden wahrscheinlich das Verständnis von Parität, die Verifizierbarkeit, die Einfachheit und die Auswirkung auf Waffenmodernisierungen sein.

#### 1. Parität

Meinungsumfragen in den Vereinigten Staaten über die öffentliche Unterstützung für Rüstungskontrolle zeigen ein interessantes Phänomen: Eine verbreitete und durchgehende Unterstützung für Rüstungskontrolle im allgemeinen, wesentlich geringer und eingeschränkter jedoch für spezifische Rüstungskontrollmaßnahmen<sup>26</sup>.

Eine Erklärung für dieses scheinbare Paradox (besonders mit Blick auf den starken Verfall der öffentlichen Unterstützung für SALT II im Jahre 1979) liegt darin, daß in der Öffentlich-

keit der Eindruck entsteht, der spezifische Vertrag wirke sich ungleich auf das strategische Gleichgewicht zwischen den USA und der UdSSR aus. Wenn diese Erklärung zutrifft, hängt die innenpolitische Unterstützung zukünftiger Rüstungskontrollvereinbarungen weniger von der tatsächlichen Symmetrie ihrer Auswirkungen als vielmehr von der öffentlichen Wahrnehmung ihrer Gerechtigkeit und Ausgewogenheit ab. Dies könnte einen Vertrag erfordern, der weniger komplex, aber direkter ausfällt als SALT II und zugleich offensichtlich die strategischen Arsenale beider Supermächte verringert, statt lediglich Obergrenzen auf hohem Niveau festzulegen<sup>27</sup>). Unglücklicherweise werden sowohl die Festlegung von Paritäten wie auch jede Einigung auf einen ausgewogenen Schlüssel für Reduktionen durch die realen Asymmetrien im Aufbau der Streitkräfte der USA und der UdSSR kompliziert (die Sowjets betonen landgestützte Systeme, die USA hingegen seegestützte).

#### 2. Verifikation

Verifikation ist seit langem die Nemesis der Rüstungskontrolle. Tatsächlich bietet die Geschichte der Verhandlungen über die Begrenzung strategischer Waffen, vom Vorschlag des Baruch-Plans 1946 bis zu den gegenwärtigen START-Verhandlungen in Genf, das Bild einer intensiven und fortlaufenden Kontroverse über politische und technische Verifikationsfragen. Obwohl die Überprüfbarkeit strategischer Waffenreduktion üblicherweise anhand der technischen Erfordernisse diskutiert wird, ist das Problem der Verifikation wahrscheinlich im Grunde eine philosophische Frage, bei der es um den Grad der Unsicherheit geht, mit dem jede Seite im Interesse

die politische und militärische Führung zu sein. Zu diesem Punkt siehe The Carnegie Panel on U.S. Security and the Future of Arms Control, a. a. O. (Anm. 17), S. 133—134, und D. Ball, a. a. O. (Anm. 22), S. 43—45. Detaillierte Beschreibungen der amerikanischen C<sup>3</sup>-Verwundbarkeit geben ebd., S. 9—14, und The Carnegie Panel on U.S. Security and the Future of Arms Control, a. a. O. (Anm. 17), S. 89—104.

<sup>25</sup>) Siehe ebd. S. 122—125.

<sup>26</sup>) Siehe A. Platt, The Politics of Arms Control and the Strategic Balance, in: B. M. Blechman (Ed.), Rethinking of the U.S. Strategic Posture, Cambridge (Mass.) 1982, S. 156—161.

<sup>27</sup>) Siehe A. Platt, a. a. O. (Anm. 26), S. 174.

der Abrüstung zu leben bereit ist<sup>28)</sup>. Dieser Grad wird zu einem großen Teil von dem Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten, das strategische Verhalten des Gegners richtig einschätzen zu können, bestimmt. Daher hängt das Vertrauen in die Überprüfbarkeit von Abkommen wiederum ebenso sehr von politischen und subjektiven Kriterien ab wie von „harten Daten“. Hinter den Gedankengängen der Verifikations skeptiker steht die Prämisse, daß „wir nie etwas herausgefunden haben, was die Sowjets erfolgreich versteckt haben“<sup>29)</sup>. Mit anderen Worten: Analytiker des US-Geheimdienstes können niemals sicher sein, nicht etwas Wichtiges übersehen zu haben. Die Optimisten sind andererseits eher geneigt, die Philosophie zu verbreiten, daß „ein ehrlicher Vertragspartner seine Vertrauenswürdigkeit nie beweisen kann“ und deshalb von einem perfekten Betrüger nicht unterscheidbar ist<sup>30)</sup>. Vertrauen ist in dieser Sicht nicht einfach ein Ersatz für Überprüfbarkeit, sondern ein mögliches Ergebnis des Verifikationsprozesses.

Die Spannung zwischen diesen beiden Auffassungen zum Problem der Überprüfbarkeit zeigte sich 1979 in der Ratifizierungsdebatte zu SALT II in den Ausschüssen im Senat, wo die Bewertungen über die Verifikationsmöglichkeiten des Vertrages sehr weit auseinandergingen. Während der Geheimdienstauschluß und der außenpolitische Ausschuß in Berichten die Überprüfbarkeit für SALT II generell als ausreichend ansahen, bezog der Bericht des Verteidigungsausschusses eine ausgesprochen kritische Position. Bei den Mitgliedern aller drei Ausschüsse zeigte sich jedoch breite Übereinstimmung darin, daß die Überprüfbarkeit für die politische Akzeptanz von SALT II ein kritischer Punkt sei und die USA bei allen zukünftigen strategischen Rüstungskontrollvereinbarungen mit der Sowjetunion mehr Kooperation Moskaus in der Frage der Vertragsüberwachung verlangen sollten.

Vier Jahre nach der Senatsdebatte sind die politischen Anforderungen an die Verifikation noch prononcierter geworden. Das liegt zum Teil am wachsenden Konsens unter ame-

<sup>28)</sup> B. Blair/G. Brewer, *Verifying SALT Agreements*, in: W. Potter (Ed.), *Verification and SALT: The Challenge of Strategic Deception*, Boulder (Ca.) 1980, S. 10.

<sup>29)</sup> A. Katz, *Verification and SALT: The State of the Art and the Art of the State*, Washington (D.C.) 1979, S. 41.

<sup>30)</sup> B. Blair, *Arms Control Implications of Strategic Monitoring Programms*, Arbeitspapier für: Subcommittee on International Security and Scientific Affairs, U.S. House Foreign Affairs Committee, 1978, S. 53.

rikanischen Verteidigungsexperten, daß die Sowjets die Bestimmungen der Übereinkunft über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung biologischer und toxischer Waffen verletzt haben. Ironischerweise könnte auch die besondere Betonung der Überprüfbarkeit eine Konsequenz des zunehmenden öffentlichen Drucks auf den Abschluß einer Rüstungskontrollvereinbarung sein, da das Argument der Verifikation denen eine politisch respektable Handhabe liefert, die einem Einfrieren der Bestände an Nuklearwaffen und anderen Rüstungskontrollvereinbarungen aus grundsätzlicheren Erwägungen ablehnend gegenüberstehen<sup>31)</sup>.

Es ist vorstellbar, daß keine zukünftige, für die Sowjetunion akzeptable START-Vereinbarung den innenpolitischen Test der „adäquaten Verifikation“ übersteht. Jedoch sind die Aussichten, gleichzeitig die Sowjets und die öffentliche Meinung in den USA zu befriedigen, um so besser, je einfacher die technischen Voraussetzungen zur Überprüfung wären, was bedeutet, daß alternative Rüstungskontrollvorschläge ebenso hinsichtlich der Einfachheit ihrer Verifizierbarkeit beurteilt werden müssen wie auch in ihren Auswirkungen auf die strategische Stabilität.

### 3. Einfachheit

Die aufgezeigte Beziehung zwischen der öffentlichen Meinung und der Einfachheit der Verifikationsbedingungen entspricht der allgemeinen, die zwischen der öffentlichen Unterstützung und der Komplexität eines Abkommens besteht. Je esoterischer die Bedingungen eines Vertrages sind, desto schwieriger ist es, dafür auf breiter Basis öffentlichen Zuspruch zu finden. Während es also korrekt sein mag, daß die 19 Artikel, 47 zusätzlichen Absprachen und die 51 Vereinbarten Erklärungen von SALT II nötig waren, um Zweifel an der sowjetischen Verlässlichkeit zu vermindern, die der Ratifizierung des wesentlich kürzeren und weniger komplexen SALT-I-Vertrages folgten, verhinderten die größere Subtilität und die detailliertere Formulierung von SALT II zugleich Verständnis und Unterstützung des Vertrages durch die Öffentlichkeit. Bei dieser Gelegenheit ist darauf hinzu-

<sup>31)</sup> Hinweise auf die wachsende Betonung der Überprüfbarkeit sind die Forderungen der Reagan-Administration nach Neuverhandlungen der unterzeichneten, aber nicht ratifizierten Verträge über unterirdische Kernwaffenversuche von 1974 und 1976, ihr Widerstand gegen einen weiterführenden umfassenden Teststoppvertrag und ihr öffentliches Beharren, daß jedes Rüstungskontrollabkommen mit der Sowjetunion eine Form der Vorort-Inspektion beinhalten muß.

weisen, daß es gerade die Einfachheit der Idee eines Einfrierens der Nuklearwaffen ist, die diesen Rüstungskontrollansatz zu einer Massenbewegung werden ließ.

Natürlich besteht das Risiko, daß etwas, was aufgrund seiner Einfachheit attraktiv ist, zugleich banal und unrealistisch sein könnte. Viele Analytiker gehen davon aus, daß diese Kritik sowohl auf die meisten Vorschläge zur Einfrierung nuklearer Waffen als auch auf Präsident Reagans „Null-Lösung“ zutrifft. Was einfach ist, muß aber nicht notwendigerweise auch banal sein, und die Architekten zukünftiger Rüstungskontrollvereinbarungen täten gut daran, komplizierte und anspruchsvolle Abrüstungsformeln zugunsten einer klaren Durchschaubarkeit zu meiden.

#### 4. Waffenmodernisierung

Die Unfähigkeit, qualitative Entwicklungen in der Waffentechnologie zu unterbinden, wird regelmäßig als besondere Lücke bisheriger Rüstungskontrollbemühungen hervorgehoben. Cruise Missiles und MIRV gehören zu den Waffensystemen, die vereinbarte Rüstungsbeschränkungen umgangen haben<sup>32)</sup>. Auch wenn die destabilisierende Wirkung „des blinden technischen Fortschritts“ nicht geleugnet werden kann — besonders im Fall der MIRV —, muß doch andererseits festge-

stellt werden, daß die Aussicht auf Waffenmodernisierungen Vorbedingung für die Unterstützung von Rüstungskontrollvereinbarungen durch die Streitkräfte ist (sowohl in der Sowjetunion als auch in den USA). Die innenpolitische Akzeptanz eines zukünftigen START-Abkommens wird deshalb nicht nur von seiner Ausgewogenheit, der Überprüfbarkeit und der Einfachheit abhängen, sondern genauso von den Schleichpfaden, die es den Streitkräften bietet, besonders erwünschte Waffensysteme in Dienst zu stellen.

Die paradoxe Situation, in der Waffenmodernisierung zur Voraussetzung von Rüstungskontrolle wird, bedeutet aber nicht, daß dem Militär die Freiheit zur Entwicklung und Stationierung der meisten von ihm bevorzugten Systeme eingeräumt werden muß. Mit dieser Feststellung wird nur darauf hingewiesen, daß der Entscheidungsprozeß über Rüstungskontrolle und nationale Sicherheit — in der Sowjetunion wie in den USA — kein streng rationaler Vorgang ist und daß die Unterstützung von Rüstungskontrollanstrengungen durch die Streitkräfte wahrscheinlich um den Preis einer gewissen Flexibilität in der Waffenmodernisierung erkauf werden muß. Aufgabe der Rüstungskontrolle muß es daher sein, Modernisierungen in solchen Bereichen einzuschränken, wo sie der strategischen Stabilität schaden könnten.

### IV. Eine Bewertung von START

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind die USA und die UdSSR in erster Linie mit dem Problem nuklearer Mittelstreckenwaffen (INF = Intermediate Range Nuclear Forces) befaßt. Bevor nicht ein Fortschritt bei den INF-Verhandlungen erfolgt, vielleicht in Form einer Zwischenlösung, ist es unwahrscheinlich, daß es bei START Bewegung gibt. Andererseits sind die Kernfragen der INF-Gespräche mit dem globalen strategischen Gleichgewicht verknüpft und werden vielleicht nur im Rahmen eines umfassenderen Abkommens zur strategischen Rüstungsbegrenzung befriedigend gelöst werden können. Daher ist es sinnvoll, den gegenwärtigen Zustand von START zu untersuchen und die amerikanischen und sowjetischen Vorschläge anhand der Checkliste von Faktoren zu überprüfen, die oben als Voraussetzungen strategischer Stabilität und politischer Annehmbarkeit analysiert wurden.

<sup>32)</sup> Hier könnte man argumentieren, daß SALT I die Cruise Missile-Entwicklung förderte, weil im Vertrag Höchstgrenzen für ballistische Raketen gesetzt wurden.

Die START-Gespräche laufen in Genf seit dem 29. Juni 1982. Die Reagan-Administration hat die Verhandlungen mit einem Vorschlag zu einschneidendem Waffenabbau eröffnet, der seitdem auch die amerikanische Position geblieben ist. Er enthält folgende Punkte:

1. Reduktion der Zahl der Sprengköpfe auf strategischen Raketen um etwa ein Drittel während einer Zehn-Jahres-Periode bis zu einer Höchstgrenze von 5 000;
2. Verringerung der Zahl strategischer Abschußvorrichtungen auf insgesamt nicht mehr als 850;
3. Einführung einer Höchstgrenze für Sprengköpfe auf landgestützten strategischen Raketen von 2 500.

Die USA schlagen darüber hinaus eine zweite Reduzierungsphase vor, in der jede Seite die Nutzlast ihrer Raketen (das Gewicht der Wiedereintrittsflugkörper, die in den Weltraum befördert werden können) auf ein Niveau unter dem der gegenwärtigen Daten für die USA verringert.

Es ist nicht möglich, alle oder auch nur die wichtigsten politischen und militärischen Ziele zu benennen, die dem amerikanischen Vorschlag zugrunde liegen. Die Vielgestaltigkeit der Initiative legt allerdings nahe, daß es sich um das Produkt eines bürokratischen Kompromisses handelt, der auseinanderlaufende Interessen und zum Teil nicht miteinander zu vereinbarende Ziele zu verbinden versucht. Ein Beobachter stellte fest: „Der Präsident selbst befürwortet mit Nachdruck Reduzierungen; das Büro des Verteidigungsministers wünscht Begrenzungen der Nutzlast; der Generalstab hat darauf gedrängt, Begrenzungen der Abschußsysteme vorzunehmen; das Außenministerium will nur die Zahl der Sprengköpfe begrenzen und alle anderen Begrenzungen fallenlassen.“<sup>33)</sup> Der amerikanische Eröffnungsvorschlag bietet also für jeden Akteur etwas.

Wenn es eine gemeinsame Linie, die die verschiedenen Elemente des US-Vorschlags durchzieht, gibt, dann ist es der Wille, die sowjetischen ICBM-Streitkräfte zu reduzieren. Hier ist die direkte Stoßrichtung einer Höchstgrenze von 2 500 ICBM-Sprengköpfen zu sehen, die den Sowjets eine Reduktion ihres Arsenalums um mehr als die Hälfte abverlangt. Die Höchstgrenze von 850 Abschußsystemen in Verbindung mit der Sprengkopfbeschränkung zielt ebenfalls auf den Abbau sowjetischer ICBM auf etwa 400, da Moskau wahrscheinlich eine substantielle Anzahl der weniger verwundbaren SLBM behalten will. Angesichts der Konzentration in der zweiten Phase auf die Nutzlast von ICBM (insbesondere SS-18 und SS-19) ergäbe sich hier eine noch dramatischere Reduktion sowjetischer landgestützter Raketen.

Gerade diese Konzentration auf ICBM macht den amerikanischen START-Vorschlag in seiner gegenwärtigen Form für die Sowjetunion unattraktiv. So würde der amerikanische Plan nicht nur eine massive Umstrukturierung der sowjetischen Streitmacht verlangen, sondern zugleich der USA weiterhin die Verfolgung ihrer Modernisierungsprogramme erlauben<sup>34)</sup>. Trotzdem haben die Sowjets den US-Vorschlag nicht entschieden abgelehnt, sondern ihn mit einem eigenen Angebot beantwortet. Er sieht eine Höchstgrenze von 1 800 strategischen Trägersystemen (Bomber, ICBM und SLBM) vor, bei gleichzeitigem Ein-

frieren der Produktion neuer strategischer Waffen.

Es ist nicht überraschend, daß die amerikanische START-Initiative in ihrer gegenwärtigen Form für die Sowjets unakzeptabel ist. Man sollte aber wohl erwarten, daß der amerikanische Vorschlag, insoweit er die Überlebensfähigkeit der amerikanischen Waffen verbessert, die strategische Stabilität erhöht. Eine Untersuchung der START-Vorschläge anhand obiger Checkliste zeigt jedoch, daß auch dies nicht uneingeschränkt der Fall ist.

## 1. Sichere Zweitschlagwaffen

Der unumstrittenste Punkt in der Checkliste strategischer Ziele dürfte wahrscheinlich die Erhaltung sicherer Zweitschlagwaffen sein. Gerade hierauf bezogen sich ja Befürchtungen wegen eines Verwundbarkeitsrisikos — ein Problem, das von Präsident Reagan und seinen Ratgebern regelmäßig bei Angriffen auf SALT II aufgeworfen wurde. Doch Reagans eigener START-Vorschlag würde, zumindest in der ersten Phase, wenig dazu beitragen, die Überlebensfähigkeit der amerikanischen ICBM zu erhöhen, könnte sie sogar weiter verringern. Der Grund dafür ist darin zu sehen, daß der Plan das gegenwärtige Verhältnis zwischen sowjetischen ICBM-Sprengköpfen und amerikanischen ICBM von 5 : 1 auf mehr als 6 : 1 erhöhen würde. Außerdem begünstigt der Zwang zur Verringerung der amerikanischen U-Boot-Streitmacht diejenige Seite, welche einen Erstschlag plant.

Aber auch der sowjetische Vorschlag, die Höchstgrenze für strategische Abschußvorrichtungen um 25 % unter die SALT-II-Begrenzung zu senken, würde wenig zur Verringerung der ICBM-Verwundbarkeit beitragen. Obwohl einfacher als der amerikanische Plan gehalten, geht auch er am Kern des Verwundbarkeitsproblems — der Disproportion zwischen Sprengköpfen und Abschußvorrichtungen — vorbei.

## 2. Glaubwürdigkeit der Abschreckung und Krisenstabilität

Es ist nicht erkennbar, daß die erste Phase der US-START-Vorschläge irgendeinen direkten Einfluß auf die Stärkung der Glaubwürdigkeit der amerikanischen Abschreckungsdrohung haben würde. Ein indirekter Effekt bestünde nur insoweit, als amerikanische strategische Modernisierungsprogramme nicht behindert würden (eine solche Sicht setzt jedoch voraus, daß Modernisierungsprogramme wie MX als Beitrag zur Glaubwürdigkeit der Abschreckungsdrohung betrachtet werden). Durch die

<sup>33)</sup> J. Lodal, *Finishing START*, in: *Foreign Policy* (1982) Herbst, S. 68.

<sup>34)</sup> Der amerikanische Vorschlag schließt zum Beispiel Cruise Missiles und strategische Bomber aus und gibt den Vereinigten Staaten Raum zur Stationierung zusätzlicher landgestützter Raketen wie MX.

zweite Phase — im unwahrscheinlichen Fall, daß die Sowjets die Nutzlastreduktion akzeptieren — könnte die Glaubwürdigkeit der Abschreckung durch die Verminderung der Asymmetrie bei den landgestützten Waffen jedoch erhöht werden.

Was immer aber auch der erste Schritt der US-Vorschläge zur Abschreckungsglaubwürdigkeit beitragen könnte, scheint dadurch, daß er die Krisenstabilität untergräbt (die Gründe wurden oben aufgeführt), aufgewogen zu werden. Die Probleme der Verwundbarkeit und Krisenstabilität können — wie Henry Kissinger richtig bemerkt — nicht einfach durch einschneidende Reduzierung der Abschußsysteme gelöst werden: „Bei der gegebenen Disproportionalität zwischen Sprengköpfen und START-Geräten sind Reduktionen bezüglich der Gefahr eines Überraschungsangriffs entweder irrelevant oder *erhöhen* sie sogar. Angesichts der aktuellen Rüstungslage würde es, je umfangreicher die Reduktion ausfiele, um so weniger Ziele für einen Erstschlag geben, und um so leichter wäre eine Kalkulierbarkeit.“<sup>35)</sup>

Die Logik dieses Arguments richtet sich ebenso stark gegen den sowjetischen START-Vorschlag wie gegen den amerikanischen.

### 3. Effektive Befehlsgewalt, Kontrolle und Kommunikation

Weder der erste noch der zweite Schritt des amerikanischen START-Vorschlags würde die gegenwärtige C<sup>3</sup>-Verwundbarkeit beeinflussen, die ohnehin nur durch unilaterale Aktionen zu verringern ist. Ebenso wenig geht der sowjetische START-Vorschlag auf die C<sup>3</sup>-Probleme ein. Das entscheidende Gegenmittel der Rüstungskontrolle läge in der Beschränkung der Anti-Satelliten-Kriegführung. Doch an diesbezüglichen Verhandlungen haben die Reagan-Administration und die Sowjets wenig Interesse gezeigt.

### 4. Wahrnehmung der Gleichgewichtigkeit

Hinsichtlich der Checkliste strategischer Erwägungen sind die amerikanischen START-Vorschläge kaum positiv zu bewerten. Anders verhält sich dies bei der Betrachtung ihrer politischen Annehmbarkeit. Die Konzentration auf einschneidende Reduzierungen z. B. dürfte einer Öffentlichkeit entgegenkommen, die von früheren Rüstungskontrollvereinbarungen, deren Ergebnisse im wesentlichen in der Bestätigung der Waffenarsenale beider Supermächte bestanden, frustriert ist.

Indem die Reagan-Initiative auf einen erheblichen Abbau der landgestützten sowjetischen Raketen drängt, erweckt sie zudem den Eindruck, daß eine gefährliche sowjetische Überlegenheit korrigiert und ein günstigeres strategisches Gleichgewicht auf niedrigerem Niveau erreicht würde.

Was der amerikanischen Öffentlichkeit als Parität erscheint, stellt sich in den Augen der sowjetischen Führung als Forderung nach Unausgewogenheit dar; denn der Vorschlag verlangt von Moskau einschneidendere Reduzierungen und Umstrukturierungen der Streitkräfte als von Washington. Es ist jedoch ermutigend, daß die Sowjetunion den Vorschlag nicht geradeheraus abgelehnt hat, wie sie es etwa mit den „Ergänzungsvorschlägen“ der Carter-Administration vom März 1977 tat. Dies gilt auch für den sowjetischen Gegenvorschlag, der ebenfalls substantielle Reduzierungen der strategischen Abschußsysteme verlangt. Die primäre Herausforderung der sowjetischen Initiative ist aus amerikanischem Verständnis von Parität das Verbot der Herstellung neuer strategischer Systeme, von denen einige nach Auffassung der Reagan-Administration zur Wiederherstellung des strategischen Gleichgewichts notwendig sind. Darüber hinaus betrachtet Washington den sowjetischen Vorschlag auch insofern als unausgewogen, als er den sowjetischen Vorsprung in der Nutzlast erhält und der UdSSR wenig Anlaß bieten würde, ihre Abhängigkeit von landgestützten ICBM mit der Fähigkeit zur direkten Zerstörung verbunkerter Ziele abzubauen.

### 5. Verifikation

Die Maßnahmen der ersten Phase des Reagan-Vorschlags und die vorgesehenen Reduktionen des sowjetischen Planes sind nicht schwerer zu verifizieren als SALT I und SALT II. Sie gehen von den gleichen Zieleinheiten aus (d. h. Sprengköpfe und strategische Abschußsysteme) und können auf die entsprechenden Zählregeln zurückgreifen (z. B. einmal mit MIRV getestet, immer als mit MIRV bestückt gezählt)<sup>36)</sup>. Andererseits verlangen die Maßnahmen zur Reduzierung der Nutzlast in der zweiten Phase des Reagan-Plans neue Zählverfahren, für die akzeptable Zählverfahren erst noch entwickelt werden müssen. Wahrscheinlich sind beiderseitig akzeptable Berechnungsweisen für die Nutzlast von ICBM und SLBM ermittelbar; erheblich

<sup>35)</sup> Siehe H. Kissinger, a. a. O. (Anm. 20), S. 25.

<sup>36)</sup> Siehe z. B. die Erste Vereinbarte Erklärung zu Artikel V des SALT-II-Vertrages.

komplizierter ist es, Entsprechendes für die Traglast von Bombern festzulegen, weil ihre Nutzlast prinzipiell von ihrer Mission abhängt. Während einerseits der Reagan-Vorschlag strategische Bomber von den START-Beschränkungen ausnimmt, ist es andererseits unwahrscheinlich, daß die Sowjets ernstlich über Höchstgrenzen bei der Nutzlast verhandeln, wenn *das* strategische System abgeschlossen wird, auf welches der größte Teil der amerikanischen Nutzlast entfällt<sup>37)</sup>.

Da die Kernpunkte des amerikanischen START-Vorschlags vom technischen Standpunkt aus gesehen ähnliche Verifikationsprobleme mit sich bringen wie SALT II, würde Präsident Reagan vor einer schwierigen Aufgabe stehen, wollte er Skeptiker im Kongreß davon überzeugen, daß die Einhaltung des Vertrags sich angemessen überprüfen ließe. Selbst wenn es ihm gelingen sollte, die sowjetische Zustimmung zu Inspektionen vor Ort auszuhandeln, ist es nicht klar, ob damit die amerikanischen Fähigkeiten, eine sowjetische Vertragsverletzung zu erkennen, wesentlich erhöht würden.

So könnten die gleichen strikten Anforderungen an die Überprüfbarkeit, mit denen Präsident Reagan den SALT-II-Vertrag so effektiv als „fatal fehlerhaft“ porträtierte, nun in der Ratifizierungsdebatte auf ihn zurückfallen, wenn es tatsächlich zu einer START-Vereinbarung kommen sollte.

Die Geschichte der SALT-Verhandlungen ermutigt nicht gerade zum Optimismus, daß es bald zu einer START-Vereinbarung kommen könnte. Gegenseitiges Mißtrauen und Feindseligkeiten, wie sie den gegenwärtigen Stand der sowjetisch-amerikanischen Beziehungen charakterisieren, kommen noch zu den Schwierigkeiten, die solche Verhandlungen ohnehin aufweisen, hinzu. Insbesondere aber hängt die Möglichkeit, zu einer START-Vereinbarung zu kommen, davon ab, wie sehr beide Seiten eine solche überhaupt wünschen.

Zur Zeit ist nicht sicher, ob die Vereinigten Staaten oder die Sowjetunion überzeugt sind, daß der Abschluß einer Rüstungskontrollvereinbarung der beste Weg zur Erreichung ihrer militärischen und politischen Ziele ist. Zunehmend scheinen die USA die Position zu

<sup>37)</sup> Zu einer Diskussion von Reduktionen auf der Basis der Nutzlast siehe M. Krepon, a. a. O. (Anm. 6), S. 231—236.

## 6. Einfachheit

Die generellen Zielsetzungen des amerikanischen wie des sowjetischen START-Vorschlags sind leicht verständlich, und die Absicht zur Reduktion sollte helfen, einer Vereinbarung die innenpolitische Unterstützung zu sichern. Allerdings sind die Details beider Vorschläge noch nicht bekannt und die Gespräche noch in einem Stadium der Erkundung, so daß sich zur Zeit noch nicht sagen läßt, ob die ausgehandelten START-Vereinbarungen schließlich komplexer oder einfacher ausfallen als SALT II.

## 7. Waffenmodernisierung

Nach dem gegenwärtigen Stand verlangt der amerikanische START-Vorschlag von den USA nicht die Aufgabe irgendeines geplanten strategischen Modernisierungsprogramms. Soweit in den Medien berichtet, implizieren die Vorstellungen der USA keinerlei qualitative Einschränkungen. Dieser Umstand muß die Initiative für die Streitkräfte der USA akzeptabel machen. Jedoch ist es zweifelhaft, ob die Zeit und der technologische Fortschritt letztlich zugunsten der Vereinigten Staaten arbeiten.

Das Fehlen auch nur eines Lippenbekenntnisses zur technologischen Beschränkung im amerikanischen Vorschlag (anders als im sowjetischen) könnte auf lange Sicht die öffentliche Unterstützung für die US-Position unterlaufen.

## V. Aussichten für einen Kompromiß

übernehmen — die nicht leicht zu widerlegen ist —, daß formelle Rüstungskontrollvereinbarungen nicht immer zur Stärkung des strategischen Gleichgewichts führen und in einigen Fällen sogar kontraproduktiv sind. Unklar ist, inwieweit in Washington von den Entscheidungsträgern in Fragen der nationalen Sicherheit die Auffassung einiger Regierungsberater übernommen wird, daß Rüstungskontrolle eine gefährliche Falle ist, in der sich die USA unnötigerweise selbst verfangen.

Zwar gibt es einen starken innenpolitischen und internationalen Druck, der verhindert, daß diese Philosophie öffentlich vertreten wird, doch stimmt sie mit Präsident Reagans Ablehnung früherer Rüstungskontrollabkommen und mit seinem Vorschlag, ein Abwehrsystem gegen ballistische Raketen zu entwickeln, um „offensive nukleare Raketen überflüssig werden zu lassen“, überein<sup>38)</sup>.

<sup>38)</sup> Für den Text von Präsident Reagans Vorschlag siehe The New York Times vom 24. 3. 1983.

Aber auch die Sowjetunion hat wenig getan, um Vertrauen in ihre Entschlossenheit zur Dämpfung des Wettrüstens zu erwecken. Unabhängig davon, ob man nun die Behauptung der Reagan-Administration, die Sowjetunion habe eine strategische Überlegenheit erreicht, akzeptiert, kann man die massive strategische Aufrüstung der Sowjets seit Beginn des SALT-Prozesses nicht leugnen. Die starken Beweise für eine sowjetische Verletzung des Vertrages über biologische und chemische Waffen lassen gleichfalls beunruhigende Fragen hinsichtlich der Ernsthaftigkeit des sowjetischen Interesses an Abrüstungskontrollvereinbarungen aufkommen.

Neben diesen möglichen Hinweisen auf ein Desinteresse der Supermächte an Rüstungskontrolle muß andererseits festgestellt werden, daß einseitige Versuche zur Erreichung strategischer Stabilität (oder Vorteile) nicht ohne beträchtliche ökonomische und politische Kosten und Risiken sind. Die Erkenntnis dieser Gefahren kann entscheidender Anlaß sein, zugleich Rüstungskontrolle zu verfolgen und einseitige Initiativen voranzutreiben. Der Reagan-Administration bieten die START-Gespräche eine Gelegenheit, den innenpolitischen und internationalen Druck auf ein Einfrieren der Atomrüstung zu zerstreuen. Soweit erkennbar, dürften die gemeinsamen Interessen beider Großmächte bei START in der Reduzierung der gegnerischen Fähigkeiten und Potentiale zur Zerstörung verbunkelter Ziele liegen<sup>39)</sup>. Ist dies der Fall, könnten die Ausgangspositionen beider Seiten die Basis für einen realistischen Kompromiß liefern.

Der Entwurf eines möglichen Kompromisses könnte die amerikanische Idee einer Höchst-

grenze von 5 000 Raketensprengköpfen (ausgedehnt auf luftgestützte Cruise Missiles) mit dem sowjetischen Vorschlag einer Grenze von 1 800 strategischen Abschußvorrichtungen kombinieren. Dies würde beiden eine größere Flexibilität bei der Strukturierung ihrer strategischen Streitkräfte sichern, als dies durch den amerikanischen Vorschlag der Fall wäre. Auch wenn die Sowjets ihre Streitkräfte immer noch stärker abbauen müßten als die Amerikaner (etwa 700 Abschußsysteme bei den Sowjets und 150 bei den USA), würde diese Lösung für sie doch wesentlich attraktiver als die Reduktion um 1 500 ICBM- und SLBM-Startern sein, wie sie der amerikanische START-Vorschlag vorsieht. Der vorgeschlagene Kompromiß würde außerdem das Verhältnis von ICBM-Sprengköpfen zu -Startgeräten zugunsten letzterer ändern (um ihre Überlebensfähigkeit und die strategische Stabilität zu erhöhen), selbst wenn keine spezifischen Zwischengrenzen für landgestützte Raketen vorgesehen werden.

Unter dem Aspekt strategischer Stabilität besteht ein zusätzlicher Vorteil darin, daß die Beibehaltung einer passabel hohen Obergrenze für Abschußvorrichtungen bei gleichzeitiger Einführung einer größeren Beschränkung der Sprengkopffzahl den Einsatz von Mehrfachsprengköpfen reduzieren würde. Wenn auch der Kompromißvorschlag die USA für die Entwicklung neuer Systeme wie die mit zehn Sprengköpfen bestückte MX bestrafen würde, befände er sich andererseits in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Sonderausschusses des Präsidenten zur Frage der MX-Stationierung, die eine neue Generation von kleinen, mit einem Sprengkopf versehenen ICBM vorschlagen.

## VI. Schlußfolgerungen

Die vorangegangene Analyse hat die Distanz zwischen den Anforderungen strategischer Stabilität und den Möglichkeiten, diese durch den Abschluß von Rüstungskontrollvereinbarungen zu erreichen, herausgearbeitet. Sie legt überdies nahe, daß der einleitende amerikanische START-Vorschlag, selbst wenn er von der Sowjetunion akzeptiert würde, diese Stabilität kaum erhöhen, sondern ihr eher schaden könnte. Ein Kompromißabkommen, das Aspekte der amerikanischen und sowjetischen Vorschläge vereint, scheint den Eröff-

nungsvorschlägen beider Seiten vorzuziehen zu sein, zumindest mit Blick auf eine Verminderung der ICBM-Verwundbarkeit und Erhöhung der Krisenstabilität. Ironischerweise hätte man sowohl die START-Reduzierungen, wie sie die Reagan-Administration anstrebt, als auch die von der Sowjetunion vorgeschlagenen im Rahmen des SALT-II-Vertrages aushandeln können. Das von Präsident Reagan geforderte strategische Modernisierungsprogramm wäre von den Bestimmungen des SALT-II-Vertrages ebenfalls nicht berührt worden. Betrachtet man aber SALT II als „fatal fehlerhaft“ (wie die Kritiker des Vertragswerkes), dann ist nicht zu erkennen, worin bei den bisherigen START-Vorschlägen die Verbesserungen liegen.

<sup>39)</sup> Zum Beweis der gewachsenen sowjetischen Besorgnis über ihre ICBM-Verwundbarkeit siehe W. Hyland, *The USSR and Nuclear War*, in: B. M. Blechman, a. a. O. (Anm. 26), S. 70.

## Zwischenbilanz der INF-Verhandlungen

Die seit dem 30. November 1981 in Genf stattfindenden Verhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Sowjetunion über die Reduzierung nuklearer Mittelstreckenwaffen sind in ihre kritische Phase eingetreten. Die NATO will am Ende dieses Jahres mit der Aufstellung der in ihrem Doppelbeschluß vom 12. Dezember 1979 vorgesehenen 108 Abschußvorrichtungen für Pershing-II-Raketen und 464 landgestützten Marschflugkörpern<sup>1)</sup> (GLCM = Ground-Launched Cruise Missile) für den Fall beginnen, daß „die Sowjets jetzt nicht einer vollständigen Beseitigung dieser Waffen zustimmen“<sup>2)</sup>.

Ein solches Übereinkommen würde voraussetzen, daß beide Seiten bereit wären, ihre derzeitigen Verhandlungsziele und Verhandlungsgrundsätze in entscheidenden Punkten aufzugeben. Der bisherige Verhandlungsverlauf und der gegenwärtige Zustand des Ost-

West-Verhältnisses<sup>3)</sup> lassen es als wenig wahrscheinlich erscheinen, daß die USA und die Sowjetunion das erforderliche Ausmaß an Kompromißbereitschaft aufbringen werden, um den Beginn der Nachrüstung am Ende dieses Jahres noch zu verhindern. Gleichwohl lohnt es sich, in einer Zwischenbilanz der Verhandlungen zu fragen, wo Annäherungen erfolgt sind und welche Probleme einer Einigung im Wege stehen. Eine solche Analyse kann Bewertungsmaßstäbe für die Chancen und Bedingungen von drei denkbaren Varianten eines Verhandlungsausgangs aufdecken: ein Verzicht des Westens auf die Nachrüstung im Falle einer ausreichenden Verminderung der nuklearen Bedrohung Westeuropas durch die Sowjetunion, ein Übereinkommen mit begrenzter westlicher Nachrüstung bei gleichzeitigem Abbau sowjetischer INF-Systeme und schließlich ein Scheitern der Verhandlungen.

### I. Verhandlungsmotive und Verhandlungsziele

#### 1. Genesis des Doppelbeschlusses

Für die 1979 getroffene Entscheidung der NATO, eine Modernisierung ihres INF-Potentials<sup>4)</sup> mit einem Verhandlungsangebot an die Sowjetunion zu koppeln, waren im wesentlichen vier Beweggründe ausschlaggebend:

##### a) Strategische Parität und NATO-Strategie

Militärstrategisch geht es der NATO darum, ihre Strategie der flexiblen Reaktion glaubwürdig zu erhalten<sup>5)</sup>. Zweifel an ihrer Wirksamkeit seien durch die Parallelität des Eintretens von strategischer Parität zwischen den USA und der UdSSR, der sowjetischen INF-Aufrüstung und des Veraltens der INF-Systeme der NATO hervorgerufen worden<sup>6)</sup>. Die Kombination dieser drei Entwicklungen berge die Gefahr, die sowjetische Führung zu der Annahme zu verleiten, „that they could threaten to use nuclear weapons based in the Soviet Union against our European allies without risking nuclear retaliation against the Soviet homeland“<sup>7)</sup>. In der Vergangenheit habe dieses Risiko nicht bestanden, weil die UdSSR mit einem Einsatz des überlegenen amerikanischen strategischen Potentials nach einer nuklearen Aggression gegen Westeuropa hätte rechnen müssen. Die inzwischen vorliegende „Gleichwertigkeit der interkontinental-strategischen Potentiale“ habe jedoch

zur Folge, „daß sich die Funktion dieser Waffen immer mehr darauf beschränkt, gegenseitig vor ihrem Einsatz abzuschrecken“<sup>8)</sup>. Da deshalb die zentralstrategischen Waffen der USA nicht mehr ausreichen, um die regionalstrategische Bedrohung Westeuropas durch die Sowjetunion auszugleichen, blieben der

<sup>1)</sup> Die Pershing-II-Raketen sollen nur in der Bundesrepublik Deutschland stationiert werden, während die GLCM auf die Bundesrepublik (96), Großbritannien (160), Italien (112), Belgien (48) und die Niederlande (48) verteilt werden sollen. Für den Text des Doppelbeschlusses vgl. Europa-Archiv, 35 (1980)2, S. D 35—37.

<sup>2)</sup> So Präsident Reagan am 30. 3. 1983 (vgl. Europa-Archiv, 38 [1983]10, S. D 274). Gemeint sind die „nuklearen Mittelstreckenraketen in Europa“.

<sup>3)</sup> „East-West relations did not deteriorate markedly during 1982, but the state of that relationship was already as low as it had been in a decade or more.“ The International Institute for Strategic Studies (IISS), Strategic Survey 1982—1983, London 1983, S. 12.

<sup>4)</sup> Die NATO unterscheidet zwischen SRNF (Short-Range Nuclear Forces) mit einer Reichweite bis ca. 150 km, SRINF (Shorter-Range Intermediate-Range Nuclear Forces) mit einer Reichweite von 150 bis 1 000 km und LRINF (Longer-Range Intermediate-Range Nuclear Forces) mit einer Reichweite zwischen 1 000 und 5 500 km (vgl. NATO [Ed], NATO and the Warsaw Pact, Force Comparisons, Brüssel 1982, S. 45—46). Wenn in dieser Arbeit von INF die Rede ist, sind damit — entsprechend dem verbreiteten Gebrauch — LRINF gemeint.

<sup>5)</sup> Für eine amtliche Darstellung dieser Strategie vgl. Weißbuch 1979, im Auftrage der Bundesregie-

NATO nur zwei Möglichkeiten: Entweder es gelingt ihr, auf dem Verhandlungsweg eine Restabilisierung des militärischen Kräfteverhältnisses in Europa durch einen drastischen Abbau des sowjetischen Potentials zu erreichen, oder sie benötigt eine glaubwürdige Gegendrohung in Form von in Westeuropa stationierten amerikanischen Waffen, die einerseits nicht der strategischen Ebene zugerechnet werden, andererseits jedoch durch ihre Reichweite inmitten sind, der Sowjetunion den Eindruck zu vermitteln, ihr Territorium aus einem von ihr in Europa begonnenen Krieg nicht aussparen zu können.

Der immanente Widerspruch dieser offiziellen Nachrüstungsbeurteilung liegt auf der Hand. Die Sowjetunion hat wiederholt betont, ihre Antwort „auf den Einsatz von Raketen vom Typ Pershing II und von Flügelraketen (gemeint sind GLCM — d. Verf.) würde unweigerlich auch die Vereinigten Staaten selbst treffen“<sup>9)</sup>. Derartige Erklärungen können nicht als bloße Propaganda auf die leichte Schulter genommen werden: Für die Sowjetunion muß jede gegen sie gerichtete amerikanische Nuklearwaffe, unabhängig davon, ob sie in den USA oder in Westeuropa gestartet wird, eine strategische Waffe sein, deren Einsatz nur durch eine Vergeltungsdrohung gegen die USA abgeschreckt werden kann. Die USA müssen deshalb bei einem Einsatz ihres INF-Potentials mit einer strategischen Vergeltung der UdSSR rechnen.

Das eigentliche Paradox des von der NATO gegebenen Nachrüstungsrationals ist jedoch, daß die Sowjetunion durch den Einsatz der Nachrüstungswaffen zu eben dieser Reaktion veranlaßt werden soll. Im Rahmen der NATO-Strategie stellen nämlich die amerikanischen „nuklearen Mittel- und Kurzstreckensysteme in Europa eine entscheidende Kopplung zwischen der Verteidigung des europäischen NATO-Gebiets und der nuklearstrategischen Abschreckungsfähigkeit der

zung herausgegeben vom Bundesminister der Verteidigung, Bonn 1979, S. 123—125.

<sup>9)</sup> Vgl. das Brüsseler Kommuniqué vom 12. 12. 79, Ziff. 3—6 (s. Anm. 1), und Interim Report on Nuclear Weapons in Europe, A Report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Washington 1981, S. 12.

<sup>7)</sup> US-Unterstaatssekretär Perle, in: Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 1983, Hearings before the Committee on Armed Services, United States Senate, Washington 1982, S. 4372.

<sup>8)</sup> Der Bundesminister der Verteidigung, Die nuklearen Mittelstreckenwaffen-Modernisierung und Rüstungskontrolle, Bonn 1980, S. 18.

<sup>9)</sup> Verteidigungsminister Ustinow am 6. 4. 1983 (vgl. Europa-Archiv, 38 (1983)10, S. D 278).

Vereinigten Staaten“ dar<sup>10)</sup>. Es sei die abschreckungsstrategische Aufgabe dieser Waffen, der Sowjetunion klarzumachen, „that a conventional/nuclear war in Europe risks engagement of the central nuclear system of the United States“<sup>11)</sup>. Wenn jedoch INF-Systeme im Grunde nichts anderes sein sollen als Waffen mit strategischem Charakter (d. h. Waffen, die zwar formal nicht dem strategischen Arsenal der USA zugerechnet, de facto aber wie dieses gegen die UdSSR eingesetzt würden), stünde die NATO auch nach einer Nachrüstung wieder vor dem gleichen Dilemma, das durch sie aufgehoben werden sollte: Wie kann man der Sowjetunion glaubhaft vermitteln, daß die USA zum Einsatz von quasi-strategischen INF zur Verteidigung Westeuropas bereit wären, während man ihr und der westlichen Bevölkerung gegenüber zur Begründung der Nachrüstung gleichzeitig erklärt, im Zeitalter strategischer Parität habe eine strategische Vergeltungsdrohung der USA auf eine Aggression der Sowjetunion gegen Westeuropa keine ausreichende Glaubwürdigkeit mehr?

Allerdings: Gebe es dieses Dilemma nicht, gebe es auch nicht die NATO. Denn die konstitutiven Merkmale der NATO (geographische Trennung Europas von den USA, souveräne Nationalstaaten) führen zu einer Interessenantinomie: Die USA müssen aus nationalem Überlebensinteresse bestrebt sein, durch einen Konflikt in Europa nicht in einen allgemeinen Nuklearkrieg mit der UdSSR hineingezogen zu werden, während es das Interesse Westeuropas ist, der Sowjetunion ein solches Eskalationsrisiko glaubwürdig anzudrohen. Die INF-Frage hat dieses Strukturproblem lediglich aktualisiert, wobei erneut deutlich wurde, daß es durch Waffen nicht aufgehoben werden kann<sup>12)</sup>. Eine Lösung kann letztlich nur auf rüstungskontrollpolitischem Weg, d. h. durch einen Abbau der sowjetischen Bedrohung erreicht werden. Das Verhandlungsangebot im Doppelbeschluß war deshalb nicht nur politisch opportun, sondern auch militärisch folgerichtig<sup>13)</sup>.

<sup>10)</sup> Kommuniqué der 33. Ministertagung der Nuklearen Planungsgruppe der NATO, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Bulletin), 29. 3. 1983, S. 270.

<sup>11)</sup> US-Verteidigungsminister Weinberger, Annual Report to the Congress, Fiscal Year 1984, S. 56.

<sup>12)</sup> „The nuclear dilemma cannot be resolved; it can only be managed.“ G. F. Treverton, Managing NATO's Nuclear Dilemma, in: International Security, 7 (1983)4, S. 94; für eine gründliche Nachzeichnung der Geschichte dieses Dilemmas vgl. Freedman, The Evolution of Nuclear Strategy, London 1981, insb. S. 69—90 und 285—302.

<sup>13)</sup> Zur militärstrategischen Dimension der Nachrüstung liegt inzwischen eine Fülle von Untersu-

## b) Die innenpolitische Dimension

Dieses Verhandlungsangebot hatte jedoch auch handfeste innenpolitische Motive, die auf die Neutronenwaffen-Episode von 1977 und 1978 zurückgehen. Damals waren die europäischen NATO-Regierungen durch das Ausmaß der öffentlichen Ablehnung von Plänen zur Stationierung von Neutronenwaffen überrascht worden. Diese legte sich zwar, nachdem Präsident Carter am 7. April 1978 die vorläufige Einstellung ihres Baus verfügt hatte. Die Neutronenwaffen-Debatte hinterließ jedoch „an aroused public opinion ready to protest against any nuclear innovations“<sup>14</sup>). Das Konzept des Doppelbeschlusses, mit der UdSSR zu verhandeln, bevor über eine Nachrüstung entschieden wird<sup>15</sup>), ist auch ein Ergebnis dieser Erfahrung und ein Versuch, schon kurze Zeit später eine Reaktivierung dieses Protests zu vermeiden.

## c) Der Doppelbeschluß als bündnispolitisches Integrationsinstrument

Das Neutronenwaffen-Intermezzo stand jedoch noch auf einem anderen Weg beim Doppelbeschluß Pate. Carter hatte seine Entscheidung, die Produktion der Waffe aufzuschieben, ohne vorherige Konsultation der europäischen Verbündeten verkündet. Der Vorgang bestätigte jene europäischen Kritiker, die der amerikanischen Außenpolitik Unberechenbarkeit und Konzeptionslosigkeit ankreideten. Insbesondere Bundeskanzler Schmidt

chungen mit kontroversen Beweisführungen und Schlußfolgerungen vor. Neben amtlichen Stellungnahmen (vgl. Anm. 8 und: Aspekte der Friedenspolitik. Argumente zum Doppelbeschluß des Nordatlantischen Bündnisses. Eine Veröffentlichung der Bundesregierung, Bonn 1981) liefert K. P. Strammann die kompetenteste Darlegung des Nachrüstungsrationals (vgl. Das „eurostrategische“ Kräfteverhältnis, in: Europa-Archiv, 36 [1981]13, und Modernisierung und Dislozierung nuklearer Waffen in Europa: Mögliche Funktionen vereinbarter Beschränkungen bei der Stabilisierung der Abschreckung, in: U. Nerlich [Hrsg.], Die Einhegung sowjetischer Macht, Baden-Baden 1983, S. 429—436). Eine immanente Kritik der offiziellen Begründung für eine Nachrüstungsnotwendigkeit leisten am besten S. Lodgaard/P. Berg, in: SIPRI Yearbook 1982, London 1982, S. 26—36, und E. Müller, Aspekte der Risikopolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1981)10, S. 1194—1202. Für eine Auseinandersetzung mit den Pro- und Kontra-Positionen vgl. G. Krell, Der Rüstungswettlauf bei den nuklearen Mittelstreckenwaffen, in: ders./H. J. Schmidt, Der Rüstungswettlauf in Europa, Frankfurt—New York, S. 21—22, 29—33 und 42—44, sowie E. Lübckemeier, PD 59 und LRTNF-Modernisierung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1981.

<sup>14</sup>) L. Freedman, The Neutron Bomb Returns, in: The World Today, 37 (1981)3, S. 85.

<sup>15</sup>) Der letzte Satz des Doppelbeschlusses lautet: „Der TNF-Bedarf der NATO wird im Licht konkreter Verhandlungsergebnisse geprüft werden.“ (s. Anm. 1, S. D 37).

fühlte sich durch den amerikanischen Präsidenten duiert, weil er trotz innerparteilichen Widerstands „einer Stationierung in Europa vorbehaltlich gewisser Voraussetzungen schon zugestimmt“ hatte<sup>16</sup>).

In dieser Situation bot sich die NATO-intern seit Jahren diskutierte Frage einer Modernisierung ihres INF-Potentials als ein Mittel an, die angeschlagene Allianz zu festigen. Der Doppelbeschluß, in den diese Überlegungen schließlich 1979 mündeten, wurde von seinen Urhebern also nicht nur als eine sicherheitspolitische Maßnahme, sondern auch als ein bündnispolitisches Integrationsinstrument verstanden<sup>17</sup>). In dieser Doppelfunktion, die in der Folge von führenden NATO-Politikern wiederholt bestätigt wurde<sup>18</sup>), liegt eine der wichtigsten Erklärungsvariablen für die spätere Haltung der NATO in der Nachrüstungsdiskussion und für die amerikanische Verhandlungsführung in Genf.

## d) Der Doppelbeschluß als Ableger des SALT-Prozesses

In engem Zusammenhang mit der bündnispolitischen Dimension des Doppelbeschlusses steht ein rüstungskontrollpolitisches Moment, dem Bundeskanzler Schmidt in seiner Rede in London im Oktober 1977 Ausdruck verliehen hatte: „Durch SALT neutralisieren sich die strategischen Nuklearpotentiale der USA und der Sowjetunion. Damit wächst in Europa die Bedeutung der Disparitäten auf nukleartaktischem und konventionellem Gebiet zwischen Ost und West.“<sup>19</sup>)

In dieser Frage bestand innerhalb der NATO zwischen den USA und einigen westeuropäischen Ländern ein Dissens, da sich die Carter-Regierung anfangs dem vor allem von deutscher Seite vertretenen Neutralisierungs-Theorem nicht anschloß und betonte,

<sup>16</sup>) L. Ruehl, Das Ringen um die Neutronenwaffe, in: Die Internationale Politik 1977—1978, Jahrbücher des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München—Wien 1982, S. 148.

<sup>17</sup>) Lothar Ruehl geht noch weiter. Unter Bezugnahme auf die „Nachwirkungen des politischen ‚Neutronenschocks‘ von 1978“ besteht für ihn „kein Zweifel, daß die Beweggründe (für den ‚Nachrüstungsbeschluß‘) mehr politisch-psychologischer als militärischer Natur waren.“ L. Ruehl, Der Beschluß der NATO zur Einführung nuklearer Mittelstreckenwaffen, in: Europa-Archiv, 35 (1980)4, S. 104.

<sup>18</sup>) Vgl. entsprechende Aussagen des früheren Verteidigungsministers Apel (in: Europa-Archiv, 37 [1982]11, S. 354) und seines Nachfolgers Wörner am 10. 12. 1982 im Deutschen Bundestag (Der Bundesminister der Verteidigung, Material für die Presse, Bonn, 10. 12. 1982, S. 5).

<sup>19</sup>) Zitiert nach Abrüstung und Rüstungskontrolle, herausgegeben vom Auswärtigen Amt, 5. ergänzte Auflage (Stand April 1981), S. 100.

der Abschreckungsschutz des strategischen amerikanischen Potentials erstreckte sich nach wie vor in ausreichendem Maße auf Westeuropa<sup>20</sup>). Wie Schmidts Rede zeigte, gaben sich jedoch die Europäer mit derartigen Versicherungen nicht zufrieden. Die Gründe dafür waren neben den in dieser Zeit durch politische (Menschenrechtspolitik) und wirtschaftliche (Dollarschwäche) Differenzen getriebenen europäisch-amerikanischen Beziehungen<sup>21</sup>) die amerikanische SALT-II-Politik, die in Europa Befürchtungen weckte, die USA könnten in diesen Verhandlungen waffentechnologische Optionen aufgeben, die militärisch und/oder rüstungskontrollpolitisch zum Ausgleich der wachsenden Bedrohung Westeuropas durch die Sowjetunion noch einmal benötigt werden könnten<sup>22</sup>). So kehrte sich eine Position gegen die NATO, die die USA im SALT-Prozeß eingenommen hatten. Im Namen der Sicherheit ihrer Alliierten hatten sie sich erfolgreich darum bemüht, ihre FBS<sup>23</sup>) aus SALT herauszuhalten. Das jedoch begünstigte ihre rüstungskontrollpolitische Konzentration auf die unmittelbar gegen die USA gerichteten strategischen Waffen der UdSSR. Der Doppelbeschluß kann vor diesem Hintergrund auch als ein insbesondere von europäischer Seite angestrebter Versuch gesehen werden, diese Entwicklung dadurch rückgängig zu machen, daß der Sowjetunion das Angebot einer separaten rüstungskontrollpolitischen Regelung von in SALT bisher nicht erfaßten Systemen gemacht wurde.

## 2. Sowjetische Verhandlungsziele

Die Sowjetunion ließ zunächst nicht erkennen, daß sie gewillt war, das Verhandlungsangebot des Doppelbeschlusses anzunehmen. Außenminister Gromyko hatte zuvor auf einer Pressekonferenz in Bonn am 24. November 1979 unverhüllt gedroht, die NATO werde die Grundlagen von Verhandlungen zerstören, falls sie ihre Nachrüstungsabsichten verbindlich mache<sup>24</sup>). Diesen Kurs setzte die

UdSSR auch nach der Brüsseler Entscheidung fort. Gromyko erklärte in einer Rede am 18. Februar 1980, die Sowjetunion sei zu Gesprächen nur bereit, „if the NATO decision on American medium-range nuclear missile arms in Europe is cancelled or if its implementation is at least officially suspended“<sup>25</sup>).

Diese Vorbedingung ließ sie im Sommer 1980 fallen. Bundeskanzler Schmidt konnte am 3. Juli 1980 im Deutschen Bundestag mitteilen, nach seinem Moskau-Besuch sei „eine neue Situation geschaffen“ und „der normale Prozeß im Vorfeld von Verhandlungen in Gang gesetzt“ worden. Zwar berichtete Schmidt weiter, Breschnew habe klargemacht, daß in Gespräche über Mittelstreckenwaffen auch die FBS einbezogen werden sollten und eine sich „aus solchen Gesprächen ergebende Vereinbarung erst nach Ratifikation und Inkrafttreten von SALT II in Kraft treten könnte“<sup>26</sup>). Diese Forderungen standen aber einer Aufnahme von Verhandlungen nicht mehr im Wege. Das Interesse der Sowjetunion an und ihre Ziele in diesen Verhandlungen dürften in folgenden Punkten liegen:

### a) *Wahrung des militärischen Status quo*

Aus sowjetischer Sicht würde eine Stationierung neuer amerikanischer Mittelstreckenraketen das militärische Kräfteverhältnis zu ihren Ungunsten verändern. Bezogen auf die Lage in Europa hatte Breschnew am 6. Oktober 1979 in seiner Rede in Ost-Berlin hervorgehoben, eine Nachrüstung würde „die strategische Lage auf dem Kontinent grundlegend verändern und das in Europa entstandene Kräftegleichgewicht stören“<sup>27</sup>). Diese Behauptung, in Europa bestehe bereits eine INF-Parität, hat die Sowjetunion dann erstmals öffentlich im November 1981 mit genauen Zahlen zu belegen versucht<sup>28</sup>).

In sowjetischer Lesart hätte eine Nachrüstung nicht nur militärisch destabilisierende Auswirkungen in Europa, sondern auch auf das strategische Kräfteverhältnis zwischen den beiden Supermächten. Sie würde eine „qualitative Änderung der strategischen Situation zugunsten der Vereinigten Staaten“<sup>29</sup>) bewirken, weil es zwischen in Europa stationierten amerikanischen Mittelstreckenwaffen und in den USA stationierten strategischen Waffen keinen Unterschied gebe. Beide könn-

<sup>20</sup>) Vgl. G. Krell, a. a. O. (Anm. 13), S. 19—20.

<sup>21</sup>) Vgl. G. Schweigler, Von Kissinger zu Carter, München-Wien 1982, S. 355—358, und R. Herlt, Bemühungen um eine internationale Koordination der Wirtschafts- und Währungspolitik, in: Die Internationale Politik 1977—1978, a. a. O. (Anm. 16), S. 55—66.

<sup>22</sup>) Dabei ging es insb. um die Cruise-Missile-Technologie (vgl. St. Talbott, Endgame-The Inside Story of SALT II, New York 1979, S. 141—142, und IISS, Strategic Survey 1979, London 1980, S. 100).

<sup>23</sup>) Forward Based Systems (in Westeuropa oder auf Flugzeugträgern in angrenzenden Gewässern stationierte amerikanische nuklearfähige Flugzeuge mit Reichweiten in die UdSSR).

<sup>24</sup>) Vgl. Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Band XVII, S. 356—357.

<sup>25</sup>) Zitiert nach Survival (IISS), 22 (1980) 3, S. 120.

<sup>26</sup>) Bulletin, 4. 7. 1980, S. 673.

<sup>27</sup>) Zitiert nach Europa-Archiv, 34 (1979) 21, S. D 557.

<sup>28</sup>) Vgl. die Angaben Breschnews in: DER SPIEGEL (1981) 45, S. 45/47.

<sup>29</sup>) So Verteidigungsminister Ustinow im Dezember 1982 (vgl. Europa-Archiv, 38 [1983]1, S. D 8).

ten Ziele in der Sowjetunion erreichen und seien deshalb für die UdSSR gleichermaßen strategische Waffen. Die strategische Bedeutung der amerikanischen INF würde sogar noch wachsen, wenn es zu einer Reduzierung der interkontinentalen Waffensysteme käme. Würden die USA, wie durch die Nachrüstung geplant, in diesem Fall ihre INF noch ausbauen, „so erhielten sie eine Möglichkeit zur Umgehung und im Grunde genommen zur Untergrabung der eigentlichen Grundlagen der künftigen (strategischen) Vereinbarung“<sup>30</sup>).

### b) Erfassung der FBS

In den SALT-Verhandlungen hatte die Sowjetunion versucht, die FBS einzubeziehen. Indirekt hatte sie das auch durch den Wladiwostok-Kompromiß im Jahre 1974 erreicht<sup>31</sup>). Das Verhandlungsangebot des Doppelbeschlusses schien nun jedoch der Sowjetunion einen direkten rüstungskontrollpolitischen Zugriff auf die FBS zu ermöglichen. Zwar wollte die NATO in einer ersten Phase nur über landgestützte Mittelstreckenraketen reden, aber schon im Brüsseler Kommuniqué vom 12. Dezember 1979 wurde das nur als „das unmittelbare Ziel von Verhandlungen“ bezeichnet.

### c) Schwächung des NATO-Zusammenhalts

Nachdem die Sowjetunion durch Breschnews Kehrtwendung im Juni 1980 auf INF-Verhandlungen eingeschwenkt war, dürfte sie auch eine Neubewertung der politischen und

militärischen Nützlichkeit solcher Gespräche vorgenommen haben. Zwar wird sie kaum schon damals das heute evidente Ausmaß der innerwestlichen Nachrüstungs-Kontroverse vorhergesehen haben; aber die dem Doppelbeschluß vorausgegangenen bündnispolitischen Konflikte<sup>32</sup>) waren auch Moskau nicht verborgen geblieben. Von den strategischen Verhandlungen getrennte INF-Gespräche boten so aus sowjetischer Sicht möglicherweise eine Chance, das in der Cruise Missile-Frage<sup>33</sup>) zutage getretene prioritäre Interesse der USA an strategischen Rüstungskontrollabkommen zu benutzen, um die NATO-Verbündeten gegeneinander auszuspielen.

Hinzu kam, daß der Westen als Folge der für den Doppelbeschluß gelieferten militärischen Logik nicht nur das militärische Gewicht der sowjetischen Mittelstreckenrakete SS-20, sondern — ungewollt, aber für die UdSSR natürlich willkommen — auch ihren rüstungskontrollpolitischen Wert steigerte. Treverton wies auf diesen Zusammenhang bereits im Sommer 1979 hin: „Europeans confront a dilemma in addressing the gray area question: to discuss it may be to make the situation worse. To raise the issue is to question coupling, thereby risking the creation of a self-fulfilling prophecy“<sup>34</sup>). Es ist nicht auszuschließen, daß die sowjetische Führung bereits frühzeitig erkannte, daß in dem Eingehen auf das westliche Verhandlungsangebot auch eine Möglichkeit lag, die angebliche „Entkopplungswaffe SS-20“ zu diesem Zweck politisch und strategisch einzusetzen.

## II. Verhandlungspositionen und Verhandlungsgrundsätze

Die INF-Verhandlungen begannen fast zwei Jahre nach dem Doppelbeschluß (die noch unter der Regierung Carter im Herbst 1980 erfolgten amerikanisch-sowjetischen Konsultationen in dieser Frage verstanden beide Seiten als „Vorgespräche“). Die Gründe für diesen Zeitverzug liegen in der anfänglichen sowjetischen Weigerung, sich überhaupt auf Verhandlungen einzulassen, und in dem Regierungswechsel in den USA. Der neue Präsident Reagan hatte seinem Vorgänger Carter im Wahlkampf vorgeworfen, die amerikanische Verteidigungsfähigkeit vernachlässigt und die Bedeutung von Rüstungskontrolle

überschätzt zu haben. Die Reagan-Administration sorgte deshalb nach ihrem Amtsantritt dafür, „daß die (Rüstungs-)Kontrollpolitik der Verteidigungspolitik untergeordnet wurde“<sup>35</sup>). In ihrer ersten Haushaltsvorlage im März 1981 beantragte sie Steigerungsraten des Verteidigungshaushalts von über 10 %<sup>36</sup>), und der SALT-II-Vertrag wurde als „fatally flawed“ zurückgewiesen.

Die Skepsis der neuen amerikanischen Führung gegenüber dem Wert von Rüstungskontrolle hatte eine dilatorische Behandlung des Doppelbeschlusses zur Folge. Es dauerte mehr als ein Jahr, ehe sie die Grundlinien

<sup>30</sup>) Wie die Gefahr von Europa abzuwenden ist, Moskau 1983, S. 64.

<sup>31</sup>) Dieser bestand darin, daß die UdSSR auf eine Einbeziehung der FBS in SALT verzichtete und die USA als Gegenleistung ihre Forderung nach einem Abbau der sog. schweren sowjetischen Raketen des Typs SS-18 aufgaben (vgl. St. Talbott, a. a. O. [Anm. 22], S. 33).

<sup>32</sup>) Vgl. oben I. 1.c und 1.d.

<sup>33</sup>) Vgl. Anm. 22.

<sup>34</sup>) Nuclear Weapons and the „Gray Area“, in: Foreign Affairs (Summer 1979), S. 1080.

<sup>35</sup>) J. D. Porro, Die Rüstungskontrollpolitik in Reagans erstem Jahr, in: Beiträge zur Konfliktforschung, 12 (1982) 3, S. 33.

<sup>36</sup>) Vgl. SIPRI Yearbook 1982, London 1982, S. 104.

ihrer Rüstungskontrollpolitik ausgearbeitet hatte und sich bereit zeigte, ihrer Verhandlungspflichtung aus dem Doppelbeschluß nachzukommen. Wesentlichen Anteil daran, daß es schließlich im Sommer 1981 zu Sondierungen mit der UdSSR über die Aufnahme von INF-Verhandlungen kam, hatten die westeuropäischen Verbündeten. Sie hatten Washington deutlich gemacht, daß eine Stationierung neuer amerikanischer Mittelstreckenwaffen innenpolitisch in Europa nur durchzusetzen sei, wenn der Westen zuvor seinen Verhandlungswillen überzeugend unter Beweis gestellt habe.

### 1. Die amerikanische Null-Lösung

Bevor die Verhandlungen am 30. November 1981 begannen, hatte Präsident Reagan in einer Rede am 18. November die amerikanische Ausgangsposition bekanntgegeben. Ausgehend von der Einschätzung, die UdSSR habe im INF-Bereich „einen überwältigenden Vorteil in der Größenordnung von sechs zu eins“, erklärte er: „Die Vereinigten Staaten sind bereit, auf ihre Dislozierung der Pershing II und der landgestützten Marschflugkörper zu verzichten, wenn die Sowjetunion ihre SS-20, SS-4 und SS-5-Raketen abbaut.“<sup>37)</sup>

Auch diese Null-Lösung war auf Einwirken der Westeuropäer, insbesondere des damaligen Bundeskanzlers Schmidt, zustande gekommen<sup>38)</sup>. Die anfänglich reservierte Reaktion der USA hing nicht nur damit zusammen, daß die Annahme dieses Vorschlags durch die UdSSR von vornherein als sehr unwahrscheinlich betrachtet wurde<sup>39)</sup>; eine Rolle spielte sicherlich auch die Überlegung, die NATO könnte in keinem Fall auf eine Modernisierung ihrer Mittelstreckenwaffen verzichten, weil diese „ein lebenswichtiges Bindeglied zwischen den konventionellen Streitkräften sowie den Kurzstrecken-Nuklearwaffen in Europa und den Interkontinental-Streitkräften in den Vereinigten Staaten“ darstellten<sup>40)</sup>.

<sup>37)</sup> Zitiert nach Europa-Archiv, 36 (1981)24, S. D 658 bzw. 657.

<sup>38)</sup> Schmidt wird in DIE ZEIT vom 27. 11. 1981 wie folgt zitiert: „Die Null-Option ist die Verhandlungsposition, die die Amerikaner nach langen Gesprächen mit uns übernommen haben.“

<sup>39)</sup> Noch im Kommuniqué der 30. Ministertagung der Nuklearen Planungsgruppe der NATO hieß es: „Auf der Grundlage von Gegenseitigkeit bleibt das Null-Niveau eine mögliche Lösung unter idealen Bedingungen.“ (Vgl. Bulletin, 23. 10. 1981, S. 819).

<sup>40)</sup> Präsident Reagan in seiner Rede am 18. 11. 1981 (Anm. 37, S. D 657). Der Widerspruch zwischen Null-Lösung und der offiziellen Begründung für die militärstrategische Notwendigkeit einer Nachrüstung wird diskutiert bei E. Lübckemeier, NATO-Strategie und Null-Lösung, in: Die Neue Gesellschaft, 29 (1982)4, S. 337—343, und K. P. Stratmann, a. a. O. (Anm. 13), S. 421—429.

Andererseits jedoch war die Null-Lösung eine Konsequenz aus den im Doppelbeschluß formulierten Leitlinien für Verhandlungen. Da sich nämlich gemäß dieser Vorgabe die NATO in einer ersten Phase auf landgestützte Raketen konzentrieren wollte, war es nur folgerichtig, daß sie in Anbetracht der Tatsache, daß die USA nicht über derartige Systeme verfügten, keine neuen INF-Flugkörper aufstellen würde, wenn die UdSSR ihr landgestütztes INF-Potential vollständig abbaute.

Die Null-Lösung war der Eröffnungszug der USA in den INF-Gesprächen. Auf welchen Grundsätzen die amerikanische Seite diesen Vorschlag verhandeln wollte, war im wesentlichen bereits im Doppelbeschluß festgelegt und später präzisiert worden. Als solche Hauptprinzipien wurden genannt<sup>41)</sup>:

— *Schrittweises Vorgehen*: Zunächst Konzentration auf landgestützte Mittelstreckenflugkörper, weil diese wegen ihrer hohen Geschwindigkeit, Zielgenauigkeit und Eindringfähigkeit die bedrohlichsten Systeme seien. Nach einem ersten Zwischenabkommen über diesen Bereich sollte auch über andere Systeme wie nuklearfähige INF-Flugzeuge verhandelt werden.

— *Globaler Geltungsbereich*: Jede INF-Ver einbarung müsse nicht nur für Europa, sondern global angewandt werden, da auch bei einer Dislozierung östlich des Urals die SS-20 Westeuropa immer noch erreichen könne.

— *de jure-Gleichheit*: Die auszuhandelnden Obergrenzen für INF-Systeme müssen auf beiden Seiten gleich sein. Die NATO behält sich aber vor, „die vereinbarten Umfänge aufgrund eigener Entscheidungen ggf. nicht auszufüllen“<sup>42)</sup>.

— *Keine Einbeziehung von Drittstaaten*: Der Sowjetunion soll kein Ausgleich für die gegen sie gerichteten britischen, französischen und chinesischen Nuklearwaffen zugestanden werden. Erstens könnten die USA über die Systeme dritter Staaten nicht verhandeln, und zweitens seien die britischen und französischen Waffen zum ausschließlichen Schutz dieser Länder bestimmt. Eine Einbeziehung dieser Systeme würde auf Kosten der Sicherheit der

<sup>41)</sup> Vgl. das Brüsseler Kommuniqué vom 12. 12. 1979, Ziff. 9 (Anm. 1); L. S. Eagleburger, Die Einstellung der USA zu den INF-Verhandlungen, in: NATO Brief, (1982)1, S. 9—13; Bundesministerium der Verteidigung, Informations- und Pressestab, Argumentations-Brevier für die öffentliche Diskussion zu den Genfer INF-Verhandlungen, Bonn 1982.

<sup>42)</sup> Argumentations-Brevier (Anm. 41), S. 5.

nichtnuklearen westeuropäischen Staaten gehen, weil „bei einer Reduzierung der NATO-Potentiale auf der einen und der sowjetischen Potentiale auf der anderen Seite auf gleiche Obergrenzen die amerikanische Präsenz in Europa — die für die UdSSR das einzig glaubwürdige Abschreckungspotential darstellt — und damit die Durchführbarkeit der Allianzstrategie erheblich eingeschränkt“ würden<sup>43)</sup>.

- *Verhandlungen innerhalb des SALT-Rahmens*: „Die Allianzstrategie geht von dem konzeptionellen Zusammenhang aller Nuklearsysteme aus. Dieser enge Zusammenhang erfordert auch einen rüstungspolitischen Verbund der Verhandlungen über nuklearstrategische und INF-Systeme“<sup>44)</sup>
- *Zähleinheit „Gefechtsköpfe“*: Maßstab für die zu vereinbarenden Obergrenzen sollen nicht mehr wie in SALT „Abschubvorrichtungen“, sondern „Gefechtsköpfe“ sein. Diese seien im Zeitalter der Bestückung von Raketen mit mehreren Sprengköpfen ein realistischeres Kriterium für die Messung der „Zerstörfähigkeit“ von Waffen. So habe die Sowjetunion die Bedrohung Westeuropas durch die Einführung der SS-20 auch deshalb verstärkt, weil diese Rakete im Gegensatz zu ihren Vorgänger-Modellen SS-4 und SS-5 statt mit einem mit drei unabhängig voneinander einsetzbaren Sprengköpfen ausgerüstet sei.
- *Wirksame Verifikation*: Für die Reagan-Regierung gehört die Verifikation zum Kernbestand von Rüstungskontrollabkommen. Ihre Einhaltung müsse zuverlässig überprüft werden können, um dem Entstehen von Mißtrauen vorzubeugen. Wirksame Verifikation erfordere Mittel und Methoden, die über die sogenannten Nationalen Technischen Mittel hinaus eine aktive Kooperation der UdSSR verlangten (wozu u. U. auch Inspektionen vor Ort gehören müßten).
- *Beschränkung von Nuklearwaffen kürzerer Reichweite*: Die UdSSR hat gegen Westeuropa unterhalb der LRINF-Ebene auch Nuklearwaffen mit kürzerer Reichweite gerichtet<sup>45)</sup>. Eine INF-Übereinkunft könne deshalb ohne eine Beschränkung dieser Systeme von ihr umgangen werden.

<sup>43)</sup> Ebd.

<sup>44)</sup> Ebd.

<sup>45)</sup> Dabei handelt es sich vor allem um Kurzstreckenraketen der Typen SS-21, SS-22 und SS-23 mit Reichweiten zwischen 120 und ca. 900 km, die ältere Modelle ersetzen (vgl. Soviet Military Power, Washington 1983, S. 37—38).

## 2. Die sowjetische „wirkliche“ Null-Lösung und der Zweistufen-Plan

Die Sowjetunion stellte der amerikanischen Null-Lösung eine „wirkliche“ Null-Lösung entgegen. Beide Seiten sollten sich auf einen völligen Verzicht „auf alle Arten von Kernwaffen mittlerer Reichweite, die auf Objekte in Europa zielen — mehr noch: sowohl auf Kernwaffen mittlerer Reichweite als auch auf solche taktischer Bestimmung“ einigen<sup>46)</sup>. Im Unterschied zur amerikanischen Variante umfaßte dieses sowjetische Modell also nicht nur neben den landgestützten Mittelstreckenflugkörpern alle übrigen INF, sondern darüber hinaus auch die nuklearen Gefechtsfeldwaffen.

Die UdSSR schien sich jedoch von Anfang an bewußt gewesen zu sein, daß eine solche Erweiterung des Verhandlungsgegenstands vor allem angesichts des Zeitdrucks — die NATO hatte den Beginn der Nachrüstung für Ende 1983 angekündigt — die Erfolgsaussichten von Verhandlungen einschneidend verringern mußte. Ihr erster konkreter Vorschlag in Genf war deshalb ein Zweistufen-Plan, demzufolge die „heutige Zahl (annähernd 1 000 Einheiten auf jeder Seite) bis auf 300 Einheiten auf jeder Seite bis Ende 1990 mit der Festsetzung eines Zwischenstandes von je 600 Einheiten Ende 1985“<sup>47)</sup> reduziert werden sollte. Dieser Vorschlag ging davon aus, daß „gegenwärtig in Europa zwischen der NATO und der UdSSR eine annähernde Parität bei solchen Waffen“ besteht<sup>48)</sup>. Auf der Grundlage dieser Gleichgewichts-These entwickelte die Sowjetunion folgende Verhandlungsprinzipien:

- *Umfassendes Vorgehen*: Von Anfang an sollte über alle INF-Systeme verhandelt werden (also nicht — wie es die NATO wollte — in einer ersten Phase nur über landgestützte Mittelstreckenraketen).
- *Regionaler Geltungsbereich*: Die UdSSR will den geographischen Anwendungsbereich „auf alle Arten von Kernwaffen mittlerer Reichweite, die auf Objekte in Europa zielen“, beschränken<sup>49)</sup>. Hintergrund

<sup>46)</sup> TASS-Artikel vom 9. 2. 1982 (vgl. Europa-Archiv, 37 [1982]8, S. D 209).

<sup>47)</sup> Ebd. Dieser Zweistufen-Plan wurde später auf eine Phase reduziert. Verteidigungsminister Ustinow sprach am 19. 8. 1982 in einem TASS-Interview nur noch davon, „daß es auf der Seite der UdSSR und der NATO fünf Jahre nach der Vereinbarung nicht mehr als 300 Einheiten“ geben sollte (vgl. Blätter für deutsche und internationale Politik, 27 [1982]9, S. 1142).

<sup>48)</sup> So Breschnew im November 1981 (vgl. Anm. 28).

<sup>49)</sup> Vgl. Anm. 46.

dieser Haltung ist die Bedrohung der UdSSR durch chinesische Nuklearwaffen, zu deren Ausgleich die Sowjetunion implizit eine Anzahl von INF beansprucht. Sie sei zwar bereit, auch über diese Systeme zu verhandeln, aber nur „mit jenen, in deren Hand sich nukleare Mittel befinden, denen unsere Raketen gegenüberstehen“<sup>50</sup>).

- *Einbeziehung von britischen und französischen Systemen:* Frankreich und Großbritannien seien NATO-Mitglieder, deren nukleare Arsenale sich eindeutig gegen die UdSSR richteten. Die auf Europa zielenden sowjetischen Mittelstreckenwaffen seien auch ein Gegengewicht zu diesen Potentialen.
- *Verhandlung innerhalb SALT:* Für die UdSSR haben die amerikanischen INF-Systeme auch eine strategische Qualität, weil sie ihr Territorium erreichen. Diese Einschätzung gebietet es ihr, auf den Zusammenhang von strategischen und INF-Verhandlungen Wert zu legen.
- *Zähleinheit „Systeme“:* In den sowjetischen Gleichgewichtsaufstellungen und im Zweistufen-Plan werden Trägermittel (Raketen und Flugzeuge) als Reineinheit benutzt. Gründe dafür dürften die aus SALT übernommene Praxis, geringere Verifikationsprobleme und der Versuch sein, auf diese Weise die Ausstattung der SS-20 mit Mehrfachsprengköpfen außer acht zu lassen.
- *Verifikation:* Breschnew hatte im November 1981 eine Bereitschaft angedeutet, daß „auch andere Formen der Kontrolle“<sup>51</sup> entwickelt werden könnten. Das ist jedoch anschließend öffentlich nicht konkretisiert worden. Insbesondere ließ die UdSSR nicht erkennen, daß sie sich auf Inspektionen vor Ort einlassen könnte.
- *Moratorium:* Noch im November 1981 hatte Breschnew ebenfalls vorgeschlagen, „mit der Aufnahme der Verhandlungen ein bis zum Abschluß eines Vertrages geltendes Moratorium über die Stationierung neuer Raketenwaffen mittlerer Reichweite der NATO und der UdSSR in Europa zu beschließen“. Dieser Vorschlag, den er mit dem angeblich bestehenden annähernden Gleichgewicht der INF-Kräfte der NATO und der UdSSR begründete, wurde Bestandteil der sowjetischen Verhandlungsposition und von Breschnew am 16. März

1982 zu einem „Moratorium auf einseitiger Basis“ erweitert<sup>52</sup>).

Ein Vergleich der sowjetischen und amerikanischen Ausgangspositionen zeigt, daß die Verhandlungspartner bei Beginn der INF-Gespräche weit auseinanderlagen: Einig war man sich — allerdings auch nur im Prinzip —, daß zwischen den INF- und strategischen Waffen einerseits und zwischen INF- und kürzeren Nuklearwaffen andererseits eine rüstungskontrollpolitische Verbindung gewahrt werden sollte. Strittig waren die Bewertung des bestehenden INF-Kräfteverhältnisses, der geographische Geltungsbereich eines Abkommens, die Einbeziehung von Drittstaaten-Systemen, die Zähleinheit, die Verifikationsanforderungen und die Frage eines Moratoriums. Allen diesen Unterschieden liegt ein Zielkonflikt zugrunde: Der Westen wollte einen vollständigen *Abbau* landgestützter sowjetischer INF-Flugkörper als Preis für einen Verzicht auf die Nachrüstung, die UdSSR wollte den *Aufbau* eines solchen Potentials auf amerikanischer Seite verhindern, ohne ihren eigenen Bestand antasten zu müssen.

### 3. Der Nitze-Kwitzinskij-Kompromiß

Ein Beharren beider Parteien auf diesen Ausgangspositionen schloß ein Abkommen aus. Nach erwartungsgemäß fruchtlosen Gesprächen in der ersten Hälfte des Jahres 1982 versuchten der amerikanische Chefunterhändler, Paul Nitze, und sein sowjetischer Kollege, Julij Kwitzinskij, im Juli 1982 offenbar auf eigene Faust, einen Ausweg aus der Sackgasse zu finden. Auf einem Waldspaziergang einigten sie sich auf einen Kompromiß, der einen begrenzten westlichen Aufbau erlaubte und einen erheblichen, aber nicht vollständigen sowjetischen Abbau landgestützter INF-Raketen vorsah. Die wesentlichen Elemente dieser informellen Abrede waren<sup>53</sup>;

- eine Obergrenze von 75 GLCM-Einheiten für die USA und 75 SS-20 für die UdSSR;
- eine Begrenzung der SS-20-Raketen östlich des 80. Längengrades auf 90 Systeme;
- eine jeweilige Höchstgrenze von 150 INF-Flugzeugen.

Ein Vergleich mit den Ausgangspositionen zeigt, welche Zugeständnisse diese Übereinkunft verlangte:

<sup>50</sup>) Ebd., S. 54, bzw. Rede Breschnews am 16. 3. 1982, auszugsweise abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 27 (1982)4, S. 504.

<sup>51</sup>) Vgl. International Herald Tribune (IHT) vom 22./23. 1. 1983; Frankfurter Rundschau vom 28. 5. 1983 und DIE ZEIT vom 3. 6. 1983.

<sup>50</sup>) Von wo geht die Gefahr für den Frieden aus?, Moskau 1982<sup>2</sup>, S. 89.

<sup>51</sup>) Vgl. DER SPIEGEL, (1981) 45, S. 58.

#### a) Auf amerikanischer Seite

- Verringerung einer Nachrüstung von 572 auf 75 Systeme;
- Verzicht auf die Pershing-II-Rakete;
- Fallenlassen des globalen Geltungsanspruchs durch regionale Untergrenzen für Europa und Asien;
- Verzicht auf umfassendes Vorgehen durch sofortige Einbeziehung von Flugzeugen.

#### b) Auf sowjetischer Seite

- drastische Reduzierung ihres INF-Potentials trotz (allerdings beschränkter) Nachrüstung der NATO (damit implizit Aufgabe der These eines INF-Gleichgewichts);
- keine Einbeziehung britischer und französischer Systeme;
- ungleiche regionale Untergrenze für Europa (75 GLCM-Einheiten entsprechen 300 Sprengköpfen (jede Einheit besteht aus 4 GLCM mit jeweils einem Sprengkopf), während 75 SS-20 nur 225 Sprengköpfe ergeben).

Der Nitze-Kwitzinskij-Kompromiß ist sowohl in Washington als auch in Moskau verworfen worden<sup>54</sup>). Noch heute ist unklar, was genau zu seiner Ablehnung geführt hat. In Anbetracht der von jeder Seite geforderten „Opfer“ liegt aber die Vermutung nahe, daß die Vertreter eines harten Kurses in beiden Hauptstädten keinen Gefallen an diesem Vorschlag fanden und seine Annahme verhinderten<sup>55</sup>).

#### 4. Der Andropow-Vorschlag

Nachdem die Nitze-Kwitzinskij-Formel weder in Washington noch in Moskau auf Gegenliebe gestoßen war, modifizierte der neue Generalsekretär der KPdSU, Jurij Andropow, in einer Rede am 21. Dezember 1982 die offizielle sowjetische Position: „Wir sind unter anderem bereit, darauf einzugehen, daß die Sowjetunion in Europa nur genauso viele Raketen behält, wie Großbritannien und Frankreich besitzen, und nicht eine einzige mehr. Das bedeutet, daß die Sowjetunion Hunderte Raketen abziehen würde, darunter mehrere Dutzend der modernsten Raketen, die im Westen als SS-20 bezeichnet werden ... Es gilt auch gleichzeitig, eine Reduzierung der Zahl der Trägerflugzeuge für Kernwaffen mittlerer Reichweite, die sowohl die UdSSR als auch die NATO-Länder in den betreffenden Regionen haben, auf ein für beide Seiten gleiches

Niveau zu vereinbaren.“<sup>56</sup>) Dieser Vorschlag bringt in zwei Punkten einen Fortschritt:

- De facto rückte die UdSSR von ihrer Behauptung ab, bei den INF-Potentialen existiere ein Gleichgewicht; sie stellte eine Reduzierung auch der SS-20 in Aussicht. (Zum Zeitpunkt der Andropow-Ansprache hatte die UdSSR nach westlichen Angaben von ihren damals 333 SS-20-Systemen 243 gegen Westeuropa gerichtet<sup>56a</sup>), während Moskau von 162 britischen und französischen Raketen ausging<sup>57</sup>). Die Sowjetunion müßte also mindestens 81 SS-20 und ca. 270 ältere SS-4 und SS-5 abbauen, ohne daß der Westen — wie es die sowjetische Gleichgewichtstheorie verlangt hätte — mit abgerüstet hätte.)

- die UdSSR erklärt sich zu getrennten Plafonds für Raketen und Flugzeuge bereit.

Im Westen erkannte Außenminister Genscher in dem Andropow-Vorschlag „unbestreitbare substantielle Fortschritte“, die für konstruktive Verhandlungen genutzt werden sollten<sup>58</sup>). Gleichwohl lehnte ihn die NATO mit folgenden Argumenten ab:

- „Er würde der Sowjetunion mehr SS-20-Raketen belassen, als sie bei Beginn der Verhandlungen hatte.“

- Eine Reduzierung der sowjetischen INF-Raketen auf die Zahl der britischen und französischen sei nicht annehmbar, weil die Nuklearstreitkräfte dieser Länder „unabhängige strategische Abschreckungspotentiale sind“. Insbesondere aber würde der Andropow-Vorschlag die „Präsenz amerikanischer Mittelstreckensysteme auf dem europäischen Kontinent praktisch völlig ausschließen und damit die Sicherheitslage des Bündnisses grundlegend verändern. Nur angemessene amerikanische Streitkräfte in Europa, sowohl konventionelle als auch nukleare, können die erforderliche Koppelung zwischen der Verteidigung NATO-Europas und der strategischen Abschreckungsfähigkeit der Vereinigten Staaten bewirken, die die äußerste Garantie der Sicherheit der NATO bleibt“. Dieses Argument wurde mit zwei Hinweisen erläutert. Erstens hätte ein Eingehen auf die sowjetischen Vorstellungen einer Aufrechnung von sowjetischen gegen britische und französische Raketen (von denen zudem bis auf 18 französische S-3 alle übrigen auf U-Booten stationiert sind) zur Folge, daß die Nachrüstung nicht wie vorgesehen mit Raketen vorgenommen werden könnte. Ein Ausweichen

<sup>54</sup>) Von der amerikanischen Regierung ist seine Existenz nicht dementiert worden, wohingegen Gromyko im Januar 1983 bestritt, daß es ein solches Übereinkommen gegeben habe (vgl. IHT vom 19. 1. 1983).

<sup>55</sup>) Vgl. IHT vom 13. 1. 1983 und 22./23. 1. 1983.

<sup>56</sup>) Zitiert nach Europa-Archiv, 38 (1983)4, S. D 95.

<sup>56a</sup>) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 1. 1983, S. 7.

<sup>57</sup>) So Andropow in einer Stellungnahme für den SPIEGEL, (1983) 17, S. 139.

<sup>58</sup>) Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 3. 1. 1983.

der USA auf Flugzeuge wäre aber ebenfalls nicht möglich, weil die UdSSR zugleich eine Obergrenze von 300 INF-Systemen anstrebe. Da sie in ihren Kräftevergleichen auch 55 britische und 46 französische Flugzeuge berücksichtige, blieben innerhalb dieser Gesamtquote noch maximal 37 Systeme für die USA übrig. Statt nachzurüsten, müßten die USA mithin Hunderte von INF-Flugzeugen abziehen, „die für die konventionelle Verteidigung der NATO unentbehrlich sind“.

— „Er würde der Sowjetunion eine unbegrenzte Zahl von mobilen SS-20 ostwärts des Urals erlauben, die weiterhin NATO-Europa bedrohen würden.“<sup>59)</sup>

— Die Sowjetunion rechne nach wie vor in Systemen statt Sprengköpfen.

— Es sei unklar, was Andropow mit „Abzug Hunderter Raketen“ gemeint habe. Für die NATO komme entsprechend dem von ihr angestrebten globalen Bezug nicht eine Verlegung von SS-20 in den asiatischen Teil der UdSSR, sondern nur ihre Verschrottung in Frage.

Auf die letzten beiden Einwände hat die Sowjetunion inzwischen reagiert. Zunächst deutete sie im Januar 1983 ihre Bereitschaft zur Verschrottung eines Teils ihrer SS-20 an<sup>60)</sup>. Dem westlichen Verlangen nach Gefechtsköpfen als rüstungskontrollpolitischer „Währung“ kam Andropow schließlich in einer Rede am 3. Mai 1983 entgegen: „Nun gut, wir sind bereit, eine Übereinkunft über die Gleichheit der nuklearen Potentiale in Europa, sowohl für Träger als auch für Sprengköpfe, herbeizuführen, selbstverständlich unter Berücksichtigung der entsprechenden Waffen Großbritanniens und Frankreichs.“<sup>61)</sup>

## 5. Die Zwischenlösung

Präsident Reagan gab am 30. März 1983 bekannt, daß er nicht mehr auf der Null-Lösung

<sup>59)</sup> Alle Zitate aus *Kommuniqué* der 33. NPG-Ta-  
gung (s. Anm. 10, S. 271).

<sup>60)</sup> Vgl. SZ vom 13. 1. 1983; der damalige SPD-Kanzlerkandidat Vogel gab nach einem Gespräch mit Gromyko in einem Interview mit der gleichen Zeitung bekannt, daß nach Aussage Gromykos „die Verschrottung das Hauptverfahren bei der Reduzierung sei.“ (SZ vom 26. 1. 1983, S. 8).

<sup>61)</sup> Zitiert nach *Europa-Archiv*, 38 (1983) 10, S. D 280. Andropow sprach an anderer Stelle von „mehr als 400 Sprengköpfen der englischen und französischen Raketen“ (vgl. Anm. 57, S. 134), eine Zahl, die inzwischen auf 434 präzisiert wurde (vgl. IHT vom 16. 5. 1983). Nach „Informationen westlicher Militärexperten besitzen Großbritannien und Frankreich zusammen 290 Sprengköpfe“ (Frankfur-

te beharre. Dieser Vorschlag bliebe zwar auf dem Tisch, aber die USA seien jetzt bereit, „ein Zwischenabkommen auszuhandeln, bei dem die Vereinigten Staaten ihre geplante Dislozierung von Pershing-II-Raketen und landgestützten Marschflugkörpern um ein Beträchtliches verringern würden, vorausgesetzt, die Sowjetunion reduziert die Anzahl der Gefechtsköpfe ihrer weiterreichenden nuklearen Mittelstreckenraketen weltweit auf den gleichen Umfang“<sup>62)</sup>.

Für das Abrücken von der Ausgangsposition der USA dürften vor allem drei Entwicklungen ausschlaggebend gewesen sein: Es war seit längerem klargeworden, daß die UdSSR die westliche Null-Lösung nicht akzeptieren würde, und die europäischen Verbündeten hatten auf einen überzeugenden Beweis amerikanischer Kompromißbereitschaft gedrängt und dabei in den USA Unterstützung durch einflußreiche Politiker selbst in den Reihen der Republikaner gefunden<sup>63)</sup>. Substantiell änderte sich die amerikanische Haltung durch den Übergang von der Null- zur Interims-Lösung jedoch kaum, da ihre tragenden Prinzipien wie keine Einbeziehung britischer und französischer Systeme, globaler Geltungsbereich, schrittweises Vorgehen und Annahme eines sowjetischen INF-Übergewichts identisch sind.

Die sowjetische Ablehnung der Reagan'schen Offerte kam deshalb nicht überraschend. Schon drei Tage nach der Ansprache des amerikanischen Präsidenten bezeichnete Gromyko unter Verweis auf die Nicht-Berücksichtigung britischer und französischer Waffen und Hunderter amerikanischer kernwaffentragender Flugzeuge sowie die Einbeziehung der „asiatischen“ SS-20-Stellungen die Zwischenlösung als „inakzeptabel“<sup>64)</sup>. Seitdem hat die Sowjetunion ihre Tonart noch verschärft. Schon Breschnew hatte im März 1982 im Falle einer Nachrüstung „Gegenmaßnah-

ter Allgemeine Zeitung vom 5. 5. 1983). Diese Zahl setzt sich offenbar aus 18 landgestützten und 80 seegestützten französischen Raketen mit je einem Sprengkopf und 64 seegestützten britischen mit je drei Sprengköpfen zusammen. Sollte es sich dabei tatsächlich um autorisierte Angaben handeln, wäre das eine Aufgabe der bisherigen (SALT-)Praxis. Mehrfachsprengköpfe dann nur einfach zu zählen, wenn sie — wie im Falle der britischen Raketen — nicht gegen verschiedene Ziele gerichtet werden können.

<sup>62)</sup> Zitiert nach *Europa-Archiv*, 38 (1983) 10, S. D 274.

<sup>63)</sup> So z. B. durch den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des Senats, Charles Percy (vgl. IHT vom 16. 3. 1983).

<sup>64)</sup> Pressekonferenz Gromykos am 2. 4. 1983 (vgl. *Europa-Archiv*, 38 [1983]10, S. D 278).

men" angekündigt, „die die andere Seite, einschließlich auch unmittelbar der Vereinigten Staaten, ihres Territoriums, in die entsprechende Lage versetzen würden“<sup>65</sup>). Neben ei-

ner Wiederholung dieser Warnung wird jetzt ausdrücklich auch die Stationierung neuer Nuklearwaffen in Osteuropa nicht ausgeschlossen<sup>66</sup>).

### III. Stand der Verhandlungen im Mai 1983

Eine Analyse von Konvergenzen und Divergenzen ergibt nach über eineinhalbjährigen Gesprächen folgendes Zwischenergebnis:

#### 1. Annäherungen

— *INF-Kräfteverhältnis*: Die UdSSR ging zu Beginn der Verhandlungen von einem bestehenden Gleichgewicht aus. Öffentlich vertritt sie zwar nach wie vor diesen Standpunkt, implizit hat sie sich jedoch durch Andropows Vorschlag vom 21. Dezember 1982 auf die westliche Auffassung eines unausgewogenen INF-Kräfteverhältnisses zubewegt.

— *Prozeduraler Ansatz*: Die UdSSR ist dem westlichen Begehren, sich in einer ersten Phase auf landgestützte INF-Flugkörper zu konzentrieren, dadurch näher gekommen, daß sie getrennte Plafonds für Flugzeuge und Raketen (allerdings in bezug zu britischen und französischen Raketen) für möglich erklärt hat.

— *Zähleinheit*: Maßstab für zu vereinbarende INF-Beschränkungen können jetzt auch nach sowjetischer Ansicht Sprengköpfe und nicht nur Trägersysteme sein.

#### 2. Teilannäherungen

— *Art der Reduzierungen auf sowjetischer Seite*: Die sowjetische Haltung zu der westlichen Forderung, zu reduzierende SS-20 nicht zu verlegen, sondern zu vernichten, ist gegenwärtig nicht eindeutig, weil sie inzwischen offenbar einen Rückzieher gemacht hat<sup>67</sup>). Dennoch kann die Anfang des Jahres informell erklärte Bereitschaft, über Verschrottung zu verhandeln, auf die Haben-Seite verbucht werden, weil sowjetische Führer derartige Äußerungen nicht unbedacht treffen dürften.

— *Verifikation*: Wenngleich über die Behandlung dieses Punktes in der Öffentlichkeit wenig zu erfahren war, scheint sich die Sowjetunion heute darüber im klaren zu sein, daß ein INF-Abkommen im Vergleich zur bisherigen Praxis weitergehende Regelungen erfordert. Andropow versicherte öffentlich, er sei dagegen, „daß aus der Verifikation bei den Verhandlungen ein Stein des Anstoßes wird“<sup>68</sup>), und schon im letzten Herbst soll die UdSSR angedeutet haben, daß sie auch „kooperative Maßnahmen“ erwägen könnte<sup>69</sup>).

#### 3. Offene Probleme

— *Britische und französische Systeme*: Die Sowjetunion fordert weiterhin eine Einbeziehung der britischen und französischen Nuklearwaffen, die die USA verweigern. Beide Positionen halten einer kritischen Überprüfung nicht stand.

Für die NATO ist die von der Sowjetunion vorgenommene Gleichstellung der britischen und französischen Arsenale mit den in Westeuropa stationierten amerikanischen INF nicht akzeptabel<sup>70</sup>). Die nichtnuklearen Staaten der NATO müssen immer noch davon ausgehen, daß ihnen nur die amerikanische nukleare Beistandszusage einen ausreichenden Schutz vor der nuklearen Bedrohung durch die UdSSR bietet. Von britischen und französischen Waffen geht eine solche erweiterte Abschreckungswirkung nicht aus: Erstens soll sie es nicht (beide Länder binden den Einsatz ihrer Nuklearwaffen an die Verteidigung nationaler Überlebensinteressen) und zweitens kann sie es nicht, weil Großbritannien und Frankreich weder quantitativ und qualitativ die dazu erforderlichen Potentiale noch die Interessenstruktur einer Supermacht wie die USA besitzen, die schon aus globalstrategischen Motiven eine Machtverschiebung in Europa zugunsten der UdSSR nicht hinnehmen kann<sup>71</sup>).

Obleich die NATO deshalb zu Recht die in der sowjetischen Verhandlungsposition enthaltene Gleichstellung der amerikanischen INF mit den britischen und französischen Nuklearwaffen ablehnt, kann sie andererseits nicht erwarten, daß die UdSSR in ihrer Analyse der militärischen Lage diese Systeme außer acht läßt. Die NATO selbst hat erst kürzlich ihre Erklärung von Ottawa vom Juni 1974

<sup>65</sup>) Rede Breschnews am 16.3. 1982 (s. Anm. 52, S. 505).

<sup>66</sup>) Vgl. SZ vom 30. 5. 1983.

<sup>67</sup>) Gromyko und Sagladin sollen auf der Möglichkeit einer Verlegung „europäischer“ SS-20 in asiatische Gebiete der UdSSR bestanden haben (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 4. 1983 und DIE WELT vom 9./10. 4. 1983).

<sup>68</sup>) In: DER SPIEGEL, (1983) 17, S. 139.

<sup>69</sup>) Vgl. Arms Control Today, (1982)11, S. 5.

<sup>70</sup>) Vgl. für die Argumentation der NATO oben II. 1.

<sup>71</sup>) Vgl. D. Watt, America's Alliances: Europe, in: Adelphi Paper 174 (IISS), London 1982, S. 19—20.

bekräftigt, indem sie feststellte, die britischen und französischen nuklearen Streitkräfte seien „für die Strategie des Bündnisses von grundlegender Bedeutung“<sup>72</sup>).

Zur Begründung verweisen die Regierungen in London und Paris auf die Rolle ihrer nuklearen Potentiale als ein zweites Entscheidungszentrum, das wegen seiner Unabhängigkeit von den USA einen zusätzlichen „Faktor der Ungewißheit“ auf sowjetischer Seite schaffe<sup>73</sup>). Die NATO kann jedoch nicht einerseits diesen abschreckungsstrategischen Wert der britischen und französischen Waffen betonen und zugleich ihre Rüstungskontrollpolitische Anrechnung auf westlicher Seite verweigern. Da diese Waffen für die UdSSR eine relevante militärische Größe sind und sein sollen, kann die Sowjetunion auch ihre Einbeziehung in Rüstungskontrollabkommen mit dem Westen erwarten.

Eine solche Berücksichtigung ist allerdings für die NATO nur möglich, wenn nicht die INF-, sondern die START-Verhandlungen (bzw. eine Kombination beider) den Bezugsrahmen bilden.

— *Geographischer Geltungsbereich*: Die USA fordern weiterhin, in ein INF-Abkommen auch die im asiatischen Teil der UdSSR stationierten SS-20 einzubeziehen. Sofern sie das allerdings mit dem Argument begründen, sie müßten dabei auch an die Belange ihrer pazifischen Verbündeten und „die Asiaten“ allgemein denken<sup>74</sup>), ist dies mit dem Ziel des Doppelbeschlusses, die „Sicherheit des Bündnisses“ und „Stabilität und Entspannung in Europa zu fördern“<sup>75</sup>), nicht vereinbar. Natürlich könnten es die Vereinigten Staaten nicht zulassen, daß etwa durch eine Verlegung von SS-20 aus dem europäischen Teil in den fernen Osten der UdSSR die Sicherheit Westeuropas auf Kosten der dann zusätzlich bedrohten asiatischen Länder erhöht würde. Andererseits kann der primär gegen asiatische Staaten gerichtete Teil der SS-20-Rüstung aber nicht als Vorwand für eine Nachrüstung in Europa gebraucht werden. Dann müßten die USA in Asien nachrüsten, weil es nicht im Interesse Westeuropas liegt, daß hier stationierte amerikanische INF dem Ausgleich einer nicht europabezogenen Drohung dienen sollen.

<sup>72</sup>) Kommuniké der 33. NPG-Tagung (s. Anm. 10, S. 270).

<sup>73</sup>) So z. B. der französische Verteidigungsminister Hernu (vgl. Europa-Archiv, 38 [1983]3, S. D 77).

<sup>74</sup>) Wie z. B. US-Verteidigungsminister Weinberger (vgl. Amerika-Dienst, United States Information Service, Bonn, 18. 5. 1983, S. 11).

<sup>75</sup>) Vgl. Ziff. 11 des Brüsseler Kommunikés vom 12. 12. 1979 (s. Anm. 1).

Auch das zweite Argument für eine globale Erfassung der SS-20 ist fragwürdig. Zwar kann nicht bestritten werden, daß selbst jene SS-20, die das militärisch entscheidende Potential der NATO wahrscheinlich nicht erreichen können<sup>76</sup>), wegen ihrer Mobilität zu einer Gefährdung der NATO werden könnten. Eine damit verbundene Verlegung machte jedoch für die UdSSR wenig Sinn, weil sie ihre asiatische Flanke schwächte und der NATO entweder ein Warnsignal geben und der Sowjetunion den Vorteil der Überraschung nehmen würde, oder aber zu spät für einen militärisch wirkungsvollen Einsatz käme, weil nach einer in diesem Falle vorhergehenden Verwendung der gegen Westeuropa gerichteten SS-20 (bzw. alternativ von strategischen sowjetischen Nuklearwaffen) kaum noch „lohnende“ Ziele verblieben.

Es wäre also aus westeuropäischer Sicht möglich, der UdSSR im Rahmen eines INF-Abkommens eine begrenzte Anzahl von SS-20 in ihrem asiatischen Gebiet zu gestatten. Ein solches Zugeständnis soll auch in dem parallel mit dem Doppelbeschluß verabschiedeten Integrated Decision Document (IDD) offengelassen worden sein. Grundsätzlich sollten dem IDD nach Begrenzungen zwar global gelten, „but with regional sub-ceilings on systems located within striking range of NATO (European sub-ceilings)“. Eine regionale Untergrenze für Europa, auf die gegen China und andere asiatische Länder gerichtete SS-20 nicht angerechnet würden, scheint aber inzwischen, offenbar auf Druck der USA, nicht mehr erwogen zu werden<sup>77</sup>).

— *Beschränkung von Systemen kürzerer Reichweite*: Über die Behandlung dieser Frage sind bis auf die Forderung der USA, im Rahmen eines INF-Abkommens auch sowjetische Nuklearwaffen kürzerer Reichweite zu beschränken, und eine allgemeine sowjetische Bereitschaftserklärung keine Einzelheiten bekanntgeworden. Zugleich jedoch hat ihre Dringlichkeit seit den jüngsten sowjetischen Erklärungen zu etwaigen Reaktionen auf eine Nachrüstung zugenommen. Kurzfristig dürfte die UdSSR jedoch kaum zu mehr

<sup>76</sup>) So sollen z. B. 50 in der Nähe von Nowosibirsk aufgestellte SS-20 zwar gegen die Türkei, nicht aber gegen Mitteleuropa eingesetzt werden können (vgl. IHT vom 13. 12. 1983), und nach Angaben des US-Verteidigungsministeriums sind mehr als zwei Drittel der SS-20-Systeme „presently located within range of NATO“ (d. h. der Rest befindet sich in Stationierungsräumen außerhalb der Reichweite Westeuropas; Zitat aus Soviet Military Power, Washington 1983, S. 37).

<sup>77</sup>) Vgl. S. Lunn, At issue: nuclear modernization in Europe, in: Bulletin of the Atomic Scientists, August/September 1982, S. 19 (Zitat auf S. 17).

als einer Aussetzung ihres gegenwärtigen Modernisierungsprogramms in diesem Bereich zu bewegen sein. Der Westen sollte deshalb die z. Z. in der NATO durchgeführte Überprüfung des militärischen „Gebrauchswertes“ dieser Waffen dazu nutzen, der UdSSR ein umfassendes Rüstungskontrollangebot für die Erfassung dieser Systeme zu machen.

— *Verifikation*: Hier liegen die Schwierigkeiten vor allem in der Mobilität der verhandelten Systeme (SS-20 auf sowjetischer, Pershing II und GLCM auf amerikanischer Seite). Sie wird es vermutlich notwendig machen, über nationale technische Mittel hinaus mehr kooperative Regelungen zu treffen. Dies scheint der sowjetischen Seite grundsätzlich bewußt zu sein. Von einer greifbaren Lösung des Problems kann jedoch noch nicht gesprochen werden. Der Westen sollte sich gleichwohl davor hüten, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Verifikation ist ein Hilfsmittel, kein Selbstzweck. Die NATO veröffentlicht heute genaue Zahlen über den Stand der SS-20-Rüstung. Wer die Zuverlässigkeit dieser Angaben nicht bezweifelt, gesteht damit ein, daß schon die heutigen Verifikationsmittel ein hohes Maß an Überprüfbarkeit selbst von beweglichen Systemen sicherstellen<sup>78)</sup>.

— *INF-Flugzeuge*: Andropow hat zwar in seiner Rede am 21. Dezember 1982 von der Möglichkeit getrennter Plafonds für Raketen und Flugzeuge gesprochen, das jedoch mit der Forderung verbunden, daß es „gleichzeitig“ gelte, „eine Reduzierung der Zahl der Trägerflugzeuge für Kernwaffen mittlerer Reichweite ... auf ein für beide Seiten gleiches Niveau zu vereinbaren“<sup>79)</sup>. Die Frage ist, ob es sich bei der gleichzeitig zu treffenden Vereinbarung für Flugzeuge nur um eine Absichtserklärung handeln könnte, in der sich die USA und die UdSSR verpflichteten, diese Systeme im Anschluß an ein erstes Abkommen über landgestützte INF-Flugkörper zu verhandeln, oder ob die UdSSR Raketen und Flugzeuge zwar klassifikatorisch trennen, aber zeitlich zusammen regeln möchte. Letzteres würde die Ablehnung des konsekutiven Ansatzes der NATO und wahrscheinlich ein (zumin-

dest vorläufiges) Scheitern der Verhandlungen bedeuten, da Ost und West stark abweichende Angaben zu den INF-Flugzeugbeständen machen und es ausgeschlossen erscheint, daß diese komplizierte Frage noch vor Ende des Jahres gelöst werden könnte<sup>80)</sup>.

Eine Bilanz nach eineinhalbjähriger Verhandlungsdauer zeigt, daß es durchaus bemerkenswerte Fortschritte gegeben hat (dazu zählt insbesondere die sowjetische Bereitschaft, ihr europabezogenes SS-20-Arsenal von derzeit ca. 250 Einheiten auf die 162 britischen und französischen Systeme einseitig zu reduzieren). Die noch ungelösten Kernprobleme des geographischen Geltungsbereichs und der Berücksichtigung britischer und französischer Waffen führen jedoch dazu, daß der zu Beginn der Verhandlungen vorliegende Zielkonflikt fortbesteht: Das sowjetische Verlangen nach voller Anrechnung der britischen und französischen Systeme und nach Kompensation für die chinesische Bedrohung läuft darauf hinaus, daß ihr ein Potential von ca. 150 SS-20 gegen Westeuropa und mehrere Dutzend SS-20 gegen China verbliebe, während die NATO keine neuen amerikanischen Mittelstreckenraketen aufstellen und — falls der sowjetische Vorschlag einer Reduzierung aller INF auf je 300 Einheiten übernommen würde — sie nur noch einen Restbestand von wenigen Dutzend amerikanischen INF-Flugzeugen behalten könnte. Der Westen ist jedoch nicht bereit, einer solchen Regelung zuzustimmen<sup>81)</sup>.

Aus sowjetischer Sicht wiederum ist die Zwischenlösung eben so unannehmbar wie die amerikanische Null-Lösung, da sie ihr keinen Ausgleich für Drittstaaten-Systeme erlaubt. Die Zwischenlösung brächte nicht die von der UdSSR gewünschte Verhinderung der Nachrüstung, sondern sie hätte einen Abbau von SS-20 bei gleichzeitigem Aufbau amerikanischer INF-Flugkörper in Westeuropa zur Folge.

<sup>80)</sup> Zu den Datendiskrepanzen vgl. SIPRI Yearbook 1982, London 1982, S. 17. Mit den Zählproblemen bei Flugzeugen beschäftigt sich G. Krell, a.a.O. (Anm. 13), S. 50—52.

<sup>81)</sup> „Ein Verhandlungsergebnis in Genf, welches dem Westen amerikanische landgestützte Mittelstreckenraketen untersagen, dem Osten aber sowjetische Mittelstreckenraketen gestatten würde, wäre unausgewogen und weder mit dem Doppelbeschluß noch mit dem auch von der Sowjetunion anerkannten Prinzip der Gleichheit vereinbar.“ (Bundesaußenminister Genscher, in: Bulletin, 7. 6. 1983, S. 523).

<sup>78)</sup> „I think our experience with the SS-20 leads us to believe that mobile launchers are perhaps more verifiable than we thought they were going to be.“ (P. Warnke, in: Seeds of Promise: The First Real Hearings on the Nuclear Arms Freeze, Organized by the Federation of American Scientists, Andover, Massachusetts 1983, S. 117).

<sup>79)</sup> Zitiert nach Europa-Archiv, 38 (1983)4, S. D 95.

## IV. Verhandlungsperspektiven

Welche Aussichten haben die INF-Verhandlungen vor dem Hintergrund dieser sowjetisch-amerikanischen Positionsunterschiede? Auf diese Frage soll eine realistische und eine normative Antwort versucht werden: Mit welchen Zugeständnissen kann heute im günstigsten Fall noch gerechnet werden, und welche sollten und könnten beide Seiten machen, um einen Beginn der Nachrüstung am Ende dieses Jahres abzuwenden?

### 1. Elemente eines (noch) möglichen Kompromisses

Die Erklärungen der beiden Chefunterhändler Nitze und Kwitzinskij vor der laufenden Verhandlungsrunde machten deutlich, daß sie zwar beide ein Abkommen wollen, die derzeitigen Vorschläge der anderen Seite aber als unannehmbar betrachten<sup>82)</sup>. Diese Äußerungen spiegeln den beschriebenen blockierten Verhandlungsstand wider. Wenngleich aus diesem Grund zum Optimismus kaum Anlaß besteht, kann andererseits nicht ausgeschlossen werden, daß ein Kompromiß doch noch erzielt wird. Auf beiden Seiten gibt es Interessen, die in diese Richtung wirken. Die USA werden von ihren Verbündeten zu einem Abkommen gedrängt, weil der Widerstand gegen eine Stationierung in Westeuropa zusätzlich angefacht würde, wenn in der Öffentlichkeit der Eindruck entstünde, die Vereinigten Staaten hätten eine Nachrüstung durch eine unnachgiebige Verhandlungsführung provoziert. Die UdSSR möchte am liebsten keine, aber wenn schon, dann möglichst wenige neue amerikanische Mittelstreckenwaffen und dürfte zudem — wie im übrigen auch die USA — bestrebt sein, die Verhandlungen über strategische Waffen nicht durch ein Scheitern der INF-Gespräche zu belasten. Allerdings: Jedes heute wahrscheinliche Ergebnis wird eine begrenzte Nachrüstung bei einem begrenzten Abbau auf östlicher Seite enthalten. Der Westen hat kategorisch einen Nachrüstungsverzicht an die vollständige Beseitigung der sowjetischen landgestützten INF-Flugkörper gebunden, die die UdSSR ebenso kategorisch ablehnt.

Die Probleme, die einem solchen Abkommen derzeit noch im Wege stehen, sind vor allem die Komplexe „britische und französische Waffen“ und „geographischer Geltungsbe- reich“.

Die UdSSR scheint nicht bereit zu sein, die Forderungen der USA nach Nichtanrechnung

der britischen und französischen Systeme zu akzeptieren. Deshalb gibt es auch wohl kaum eine Chance, die Nitze-Kwitzinskij-Formel, die diese Potentiale außer acht ließ, in dieser Form wiederzubeleben. Mindestbedingung für eine sowjetische Annäherung an die westliche Haltung dürfte eine verbindliche, aber nicht notwendigerweise öffentliche Zusicherung der Vereinten Staaten sein, die nuklearen Arsenale Großbritanniens und Frankreichs wenn nicht im INF-, dann jedoch im START-Rahmen (bzw. eine Kombination beider) zu behandeln. Dabei treten allerdings zwei Schwierigkeiten auf: Erstens schloß der amerikanische Unterhändler Rowny bei seiner Ankunft zur ersten START-Runde in Genf aus, „that the French or English systems will at any point be brought into these negotiations“<sup>83)</sup>. Bisher haben die USA nicht erkennen lassen, daß sie diesen Standpunkt aufgeben könnten. Ein zweites Hindernis liegt in dem von Frankreich und Großbritannien angekündigten Aufwuchs ihrer Nuklearstreitkräfte. Würden beide Länder ihre Programme wie geplant durchführen, verfügten sie am Ende dieses Jahrzehnts über mehr als 2 000 Sprengköpfe, d. h. über das Sieben- bzw. Vierfache (falls man sowjetische Zahlen zugrunde legt) ihrer jetzigen Kapazitäten<sup>84)</sup>. Ein solches Arsenal wäre jedoch für die UdSSR keine quantité négligeable mehr, insbesondere dann nicht, wenn sie den amerikanischen START-Vorschlag einer beiderseitigen Begrenzung auf 5 000 strategische Sprengköpfe akzeptieren soll. Die sowjetische Reaktion würde in diesem Fall vermutlich in einer weiteren Dislozierung von nicht START-gebundenen SS-20 bestehen, die die NATO erneut vor eine „Nachrüstungsnotwendigkeit“ stellen würde. Gerade diese zu erwartende Verschärfung des europäischen Drittstaaten-Problems durch den Ausbau der britischen und französischen Potentiale ist aber andererseits ein starkes Argument dafür, die INF-Gespräche zu einem Einstieg in ihre rüstungskontrollpolitische Erfassung zu nutzen. Denn weil es eine Illusion ist zu glauben, „that Great Britain and France could continue to increase the number of their warheads targeted on the USSR without any reaction from the Soviet Union“, müssen diese Waffen rechtzeitig, d. h. bevor ihre Zunahme einen neuen sowjetischen INF-Rüstungsschub auslöst, in Rü-

<sup>82)</sup> Vgl. SZ vom 16. 5. 1983.

<sup>83)</sup> Zitiert nach Wireless Bulletin from Washington, United States Information Service, Bonn, 30. 6. 1983, S. 4.

<sup>84)</sup> Vgl. P. Berg, British and French eurostrategic forces, in: SIPRI Yearbook 1983, London 1983, S. 39.

stungskontrollverhandlungen eingeführt werden<sup>65)</sup>.

Der Rahmen der INF-Gespräche dürfte dafür jedoch zu eng sein. Bei einer vollen Anrechnung der britischen und französischen Raketen auf dieser Ebene müßte die NATO bereit sein, entweder trotz über 150 SS-20-Systemen auf eine Nachrüstung zu verzichten oder sie mit keinem bzw. einem nur geringfügigen Abbau von SS-20 zu erkaufen — eine nach herrschender westlicher Auffassung unannehmbare Alternative. Eine befriedigende Regelung dieses Problems, die ein Zwischenabkommen ermöglichen könnte, wird deshalb wohl nur zu erreichen sein, wenn eine Brücke zu den START-Verhandlungen hergestellt wird oder der UdSSR von amerikanischer Seite ausdrücklich angeboten würde, sich parallel um bilaterale Gespräche mit Großbritannien und Frankreich zu bemühen. Da eine START-Einigung aber z. Z. noch nicht absehbar ist, könnte eine Verbindung zwischen diesen und den INF-Verhandlungen zunächst nur ein amerikanisches Versprechen sein. Deshalb könnte es notwendig werden, das sowjetische Eingehen auf diesen Weg mit einem weiteren westlichen Zugeständnis zu ebnen.

Eine Möglichkeit dazu böte die umstrittene Frage des geographischen Geltungsbereichs. Entsprechend der Nitze-Kwitziński-Abrede könnten sich die USA mit einer gewissen Anzahl von SS-20-Einheiten im Osten der UdSSR einverstanden erklären. Allerdings müßte die UdSSR wohl ihrerseits in diesem Punkt zwei Gegenleistungen erbringen: über die vorhandenen 108 Systeme hinaus keine neuen SS-20 in Asien zu dislozieren (d. h. keine Verlegung von SS-20 aus Europa) und die Infrastruktur von abgebauten „europäischen“ SS-20 zu zerstören, um eine — wie immer unwahrscheinliche — Verlegung von SS-20 aus der fernöstlichen Sowjetunion in Gebiete mit Mitteleuropa erfassender Reichweite so schwierig wie möglich zu machen.

Eine weitere Konzession, die die USA vielleicht dann machen würden, wenn von ihr das Zustandekommen einer ansonsten für den Westen attraktiven Übereinkunft abhinge,

<sup>65)</sup> Ebd., S. 40. Der NATO muß schon aus Selbsterhaltungsgründen an einem rüstungskontrollpolitischen Einfangen dieses Aufwuchses gelegen sein. Reagierte die UdSSR auf der strategischen Ebene, wäre das für die USA eine Verletzung des Paritätsgrundsatzes, stationierte sie zusätzliche INF-Systeme, verstärkte sich die Bedrohung der nichtnuklearen europäischen NATO-Staaten. Da Großbritannien und Frankreich als Verursacher solcher Dislozierungen erscheinen würden, könnten gravierende Spannungen zwischen ihnen und den übrigen NATO-Mitgliedern die Folge sein.

wäre ein Verzicht auf die Pershing II. Zwar halten sie bisher offiziell an dem sogenannten Waffenmix von Pershing II und GLCM fest, aber schon Nitze hatte die Pershing II in seiner informellen Absprache fallengelassen, und bei seinem kürzlichen Bonn-Besuch hat der amerikanische Verteidigungsminister Weinberger offenbar nicht dementiert, daß ein solcher Verzicht u. U. in Frage käme<sup>66)</sup>.

Im Vergleich zu diesen drei Punkten (britische und französische Waffen, Geltungsbereich, Pershing II) sollten die Bereiche Verifikation, Kurzstreckenraketen und Flugzeuge eher lösbar sein. Jedenfalls ist es unwahrscheinlich, daß ein Zwischenabkommen an diesen Fragen scheitern würde. (Im Falle der Kurzstreckenraketen könnten sich die USA zunächst mit einem Einfrieren des sowjetischen Potentials zufriedengeben, während der UdSSR zu den INF-Flugzeugen eine amerikanische Absichtserklärung auf ihre anschließende Behandlung bzw. eine erste Begrenzung bestimmter Typen genügen könnte.)

Ein heute noch möglich erscheinendes Zwischenergebnis würde also voraussichtlich aus folgendem Geben und Nehmen bestehen: Auf amerikanischer Seite ein Eingehen auf regionale Untergrenzen und ein (vollständiger oder teilweiser) Verzicht auf Pershing II, auf sowjetischer Seite ein Verzicht auf volle und direkte Anrechnung der britischen und französischen Waffen. Über eine solche Vereinbarung wird jedoch nicht in erster Linie in Genf entschieden. Ausschlaggebend wird sein, ob die USA und die UdSSR den notwendigen politischen Willen aufbringen werden. Der derzeitige Spannungszustand zwischen ihnen stimmt in dieser Hinsicht zwar keineswegs optimistisch. Gänzlich unwahrscheinlich ist ein Abkommen aber nicht: Präsident Reagan steht innenpolitisch unter erheblichem Druck, seine Abrüstungsbekundungen unter Beweis zu stellen (Freeze-Bewegung, Hirtenbrief der katholischen Bischöfe, der Widerstand im Kongreß gegen die von ihm verlangte Steigerungsrate des Verteidigungshaushalts und das Junktim des Kongresses zwischen der Zustimmung zum MX-Projekt und einer flexibleren Rüstungskontrollpolitik und muß Rücksicht auf seine Verbündeten nehmen, während Andropow mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hat, die ein Rüstungswettlauf verschärfen würde.

## 2. Elemente eines wünschbaren Kompromisses

Falls sich die USA und UdSSR überhaupt einigen, würde ein Zwischenabkommen bei der

<sup>66)</sup> Vgl. SZ vom 1./2. 6. 1983.

z. Z. gültigen Verhandlungsstrategie beider Seiten jedoch in jedem Fall eine zumindest begrenzte Aufstellung neuer amerikanischer INF-Flugkörper nach sich ziehen. Hätte die NATO aber nicht doch Spielraum, die Nachrüstung nicht anlaufen zu lassen?

Auf der Grundlage der noch offenen Probleme und der sowjetischen und amerikanischen Verhandlungsprinzipien läßt sich eine solche Lösung relativ einfach ableiten. Sie ergibt sich beinahe zwangsläufig aus einem westlichen Eingehen auf regionale Untergrenzen als *quid pro quo* für ein sowjetisches Abrücken von der Forderung nach Anrechnung der britischen und französischen Systeme auf der INF-Ebene. Da Andropow die Anzahl der sowjetischen INF-Flugkörper in Europa an die britischen und französischen Arsenale gebunden hat, müßte die UdSSR ihre gegen Westeuropa gerichteten SS-20 (zuzüglich der veralteten SS-4 und SS-5) beseitigen, wenn sie die Koppelung an die britischen und französischen Systeme fallenließe. Das hätte dann einen Verzicht auf die Nachrüstung zur Folge, wenn die USA als Gegenleistung der Sowjetunion eine Kompensation für die chinesische Nuklear-Rüstung zubilligten und ihr eine Behandlung der britischen und französischen Potentiale im START-Rahmen anböten. Von dieser „europabezogenen Null-Lösung“ profitieren beide Seiten: die UdSSR, weil die NATO keine neuen INF-Flugkörper (insbesondere nicht die zielgenaue und schnelle Pershing II) aufstellte und ihr eine begrenzte Zahl von SS-20 in Asien gestattete; die NATO, weil sie einen drastischen Abbau der SS-20 bewirkte.

Falls die Zeit nicht ausreichte, auf dieser Basis ein Abkommen bis zum Ende des Jahres zu treffen, könnte die NATO die Stationierung befristet aussetzen<sup>87)</sup> und in einem ersten Schritt eine weniger anspruchsvolle Regelung anstreben. Sollte die UdSSR z. B. nicht sofort auf eine gewisse, aber im Vergleich zu ihrem heutigen Stand immer noch einschneidend verringerte Anzahl von SS-20 zum Ausgleich britischer und französischer Waffen verzichten wollen, könnte sich die NATO eine De-jure-Nachrüftungsoption offenhalten. Mit anderen Worten: Die USA erhielten in einem Vertrag das Recht, jederzeit solange eine bestimmte Zahl von GLCM (keine Pershing II) stationieren zu können, wie eine endgültige Vereinbarung über die noch verbliebenen SS-20 nicht erzielt wäre, erklärten

aber einseitig, dieses Recht vorläufig nicht in Anspruch zu nehmen.

Der wohl wichtigste Vorteil einer die Nachrüstung zumindest vorläufig überflüssigmachenden Vereinbarung läge im innen- und bündnispolitischen Bereich<sup>88)</sup>. Wenn es eine Lehre gibt, die aus der Nachrüstkongresse gezo- gen werden muß, ist es diese: „Do not try to solve political problems within the Alliance by nuclear remedies.“<sup>89)</sup> Das endemische politische Problem der NATO sind europäische Zweifel an der nuklearen Beistandsgarantie der USA. Diese Zweifel könnte auch eine Nachrüstung nicht beseitigen. Im Gegenteil: Das Ausmaß an Protesten, Widerstand und Unbehagen, das die Nachrüstungsabsichten der NATO in den vergangenen drei Jahren mit hervorgerufen haben, deutet darauf hin, daß sich eine Schere zwischen der inneren und äußeren Glaubwürdigkeit von Abschreckung geöffnet hat. (Nachrüstungs- Waffen, die die Glaubwürdigkeit der NATO- Strategie nach außen, d. h. gegenüber der UdSSR, erhöhen sollen, schwächen ihre innere Grundlage, den Konsens derjenigen, die sich durch sie geschützt fühlen sollen<sup>90)</sup>).

Ein Bündnis demokratischer Staaten, das von diesem Konsens lebt, kann sich eine solche Entwicklung auf Dauer nicht leisten. Die Herausforderung, die die SS-20 der NATO stellt, ist deshalb weniger eine militärische als eine politische. Bisher konnte noch kein überzeugendes politisches Ziel aufzeigt werden, für das die UdSSR das Risiko eines Einsatzes dieser Waffe auf sich nehmen könnte. Ihre politische Wirkung liegt dagegen auf der Hand: Sie hat das Strukturproblem der NATO aktualisiert und eine Nachrüstungsdrohung provoziert, die zwischen und in den NATO-Mitgliedstaaten zu mehr Zwietracht als Eintracht geführt hat. Daran ist nicht in erster Linie der Doppelbeschluß an sich schuld, sondern seine politische Handhabung. Die westlichen Regierungen haben es versäumt, ihn — wie im

<sup>88)</sup> Auf die militärstrategischen Implikationen eines Nachrüstungsverzichts kann hier nicht eingegangen werden. Das damit „verbundene konzeptionelle Risiko des Fortbestehens der Optionslücke im Abschreckungsspektrum der NATO (Abdeckung von Zielen auf sowjetischem Territorium von Westeuropa aus)“ kann jedoch dann „bewußt und kalkuliert“ hingenommen werden, wenn „damit ein Beitrag zur Rüstungsverminderung zwischen Ost und West“ geleistet wird. (Zitate aus *Argumentations-Brevier*, a. a. O. [Anm. 41], S. 4).

<sup>89)</sup> Ch. Bertram, *The Implications of Theater Nuclear Weapons in Europe*, in: *Foreign Affairs*, 60 (1981/82)2, S. 323—324.

<sup>90)</sup> Vgl. M. Howard für eine beeindruckende Analyse der wachsenden Diskrepanz zwischen „Reassurance and Deterrence“ (in: *Foreign Affairs*, 61 [1982]2, S. 309—324).

<sup>87)</sup> Ich habe an anderer Stelle aufzuzeigen versucht, daß die NATO Spielraum für einen Nachrüftungsaufschub hätte (vgl. *Frankfurter Rundschau* vom 1. 3. 1983).

Brüsseler Kommuniqué vorgesehen — in ein entspannungspolitisches Gesamtkonzept einzubetten. Nur in diesem Rahmen hätte jedoch das in ihm enthaltene Verhandlungsangebot fruchtbar wirken können: „Arms control has virtually no chance of success in an environment of acute political suspicion. There must be some common perception of mutual interest.“<sup>91)</sup> Diese Erkenntnis ist in den letzten Jahren in den USA und der UdSSR vernachlässigt worden. Die NATO

wird den Nachrüstungs-Streit nicht unbeschadet überstehen, wenn die westliche Führungsmacht überzeugender als in der Vergangenheit demonstriert, daß sie Friedenssicherung im Nuklearzeitalter in erster Linie als eine politische Aufgabe begreift, die die unablässige Suche nach Verständigung mit dem potentiellen Gegner erfordert.

<sup>91)</sup> J. Kurzel, Arms Control and American Defense Policy: New Alternatives and Old Realities, in: Daedalus, (1981), S. 153.

## William C. Potter: Von START zum Ziel. Rahmenbedingungen strategischer Rüstungskontrolle

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28-29/83, S. 3-14

Der Beitrag analysiert die vorliegenden Initiativen der USA und der Sowjetunion zu den laufenden START-Verhandlungen in Genf hinsichtlich der Faktorenparität, Verifizierbarkeit, Einfachheit, Möglichkeiten zur Waffenmodernisierung, Verwundbarkeit von Zweitschlagwaffen, Befehls-, Kontroll- und Kommunikationszentren sowie bezüglich der Aufrechterhaltung der Glaubwürdigkeit der Abschreckung und einer Sicherung der Krisenstabilität.

Die wenig optimistisch stimmende Beurteilung der START-Vorschläge beider Seiten unter den genannten Kriterien erfordert die Ausarbeitung eines praktikablen Kompromißvorschlages. Kern einer solchen Lösung wäre die Kombination des amerikanischen Vorschlags einer Höchstgrenze für Raketensprengköpfe von 5000 mit der sowjetischen Initiative zu einer Begrenzung der Abschußvorrichtungen auf 1800. Die Sprengkopffzahl sollte luftgestützte Cruise Missiles einschließen. Dieser Kompromiß würde zu einer größeren Flexibilität bei der Strukturierung der jeweiligen strategischen Streitkräfte führen und von den Sowjets einen Abbau ihrer Interkontinentalwaffen in einem akzeptablen Rahmen fordern. Gleichzeitig könnte die Überlebensfähigkeit landgestützter strategischer Streitkräfte erhöht werden, da das Verhältnis von ICBM-Sprengköpfen zu -Startgeräten günstiger ausfallen würde. Ebenso wäre es weiterhin möglich, Modernisierungen des Potentials vorzunehmen, wenn auch nicht auf der Grundlage der MX, sondern im Sinne einer neuen ICBM-Generation mit nur einem Sprengkopf.

## Eckhard Lübckemeier: Zwischenbilanz der INF-Verhandlungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28-29/83, S. 15-31

Die USA und die UdSSR verhandeln seit dem 30. November 1981 in Genf über nukleare Mittelstreckenwaffen (INF). Ein Vergleich ihrer Ausgangspositionen zeigt, daß die Verhandlungspartner bei Beginn der Gespräche weit auseinanderlagen: Einig war man sich — allerdings auch nur im Prinzip —, daß zwischen den INF- und den strategischen Waffen eine rüstungskontrollpolitische Verbindung gewahrt werden sollte. Strittig waren die Bewertung des INF-Kräfteverhältnisses, der geographische Geltungsbereich eines Abkommens, die Einbeziehung von Drittstaaten-Systemen, die Zähleinheit, die Verifikationsanforderungen und die Frage eines Moratoriums. Diesen Unterschieden liegt ein fortbestehender Zielkonflikt zugrunde: Der Westen will einen vollständigen *Abbau* landgestützter sowjetischer INF-Flugkörper als Preis für einen Verzicht auf die Nachrüstung, die UdSSR will den *Aufbau* eines solchen Potentials auf amerikanischer Seite verhindern, ohne ihren eigenen INF-Bestand antasten zu müssen.

Eine Bilanz nach eineinhalbjähriger Verhandlungsdauer zeigt, daß es in einigen Punkten zu Annäherungen gekommen ist (Kräfteverhältnis, Zähleinheit, prozeduraler Ansatz). Ungeregt sind jedoch nach wie vor die Kernprobleme des geographischen Geltungsbereichs und der Berücksichtigung britischer und französischer Systeme. Die derzeitigen Verhandlungspositionen, die diesen Dissens widerspiegeln, machen den Beginn der Nachrüstung am Ende dieses Jahres unausweichlich. Günstigstenfalls kann mit einem Kompromiß gerechnet werden, der einen begrenzten westlichen Aufbau und einen begrenzten sowjetischen Abbau vorsieht. Die politischen Rahmenbedingungen beeinträchtigen zwar gegenwärtig in gravierender Weise die Chancen eines solchen Abkommens; gleichwohl gibt es auf beiden Seiten gewichtige Motive, die eine „Einigung in letzter Minute“ begünstigen. Wünschbar und aus der Sicht des Verfassers möglich wäre jedoch ein Ergebnis, das die westliche Nachrüstung zumindest befristet aussetzen würde. Dazu sollten die USA der UdSSR eine bestimmte Anzahl von primär gegen asiatische Staaten gerichteten SS-20 zugestehen und ihr eine Behandlung der britischen und französischen Arsenale auf strategischer Ebene in Aussicht stellen, während die Sowjetunion auf die Berücksichtigung dieser Waffen im INF-Rahmen verzichten müßte. Der wichtigste Vorteil einer solchen Vereinbarung läge für die NATO in einer Wiederannäherung zwischen der inneren und äußeren Glaubwürdigkeit ihrer Abschreckungsstrategie. Weil das in europäischen Zweifeln an der amerikanischen nuklearen Beistandszusage verankerte Strukturproblem der NATO durch Waffen grundsätzlich nicht zu lösen ist, kann allein eine rüstungskontrollpolitische Regelung, die die Nachrüstung überflüssig machte, den durch die Nachrüstungskontroverse angeslagenen innergesellschaftlichen Konsens über notwendige und legitime Verteidigungsvorkehrungen dauerhaft stabilisieren.