

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Claus Richter
Strategische Verteidigungs-
initiative (SDI)

Eckhard Lübke
Rückblick und Ausblick
auf Genf

Thomas Risse-Kappen
„Fahrplan zur Abrüstung“?
Zur Doppelbeschluß-Politik
der Bundesrepublik Deutschland
bis 1983

ISSN 0479-611 X

B 14-15/85
6. April 1985

Claus Richter, Master of Arts in International Relations, geb. 1940; Studium der Internationalen Politik an der Boston University, Mass., USA, und Studium der Politischen Wissenschaft und Soziologie an der Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn; Oberst i. G.

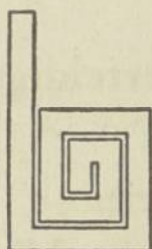
Veröffentlichungen zu Themen der Sicherheitspolitik, Militärstrategie und Rüstungskontrolle.

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

Veröffentlichungen u. a.: Denuklearisierung der NATO-Strategie, in: Wilhelm Bruns/Christian Krause/Eckhard Lübckemeier, Sicherheit durch Abrüstung, Bonn 1984; Zwischenbilanz der INF-Verhandlungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28-29/83.

Thomas Risse-Kappen, M. A., geb. 1955; Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Kath. Theologie in Bonn, der Politikwissenschaft und Nationalökonomie am Institut d'Etudes Politiques, Paris; seit 1981 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt/M.

Veröffentlichungen u. a.: Christen zur Friedensdiskussion, Frankfurt-Bonn 1982; Das Doppelgesicht der Abschreckung, in: F. Böckle/G. Krell (Hrsg.), Politik und Ethik der Abschreckung, Mainz-München 1984; (zus. mit G. Krell und H. J. Schmidt) The No-First-Use Question in West Germany, in: J. D. Steinbrunner/L. V. Sigal (Hrsg.), Alliance Security, Washington 1983.



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

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, 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.

Strategische Verteidigungsinitiative (SDI)

Kriegsführung oder Kriegsverhinderung?

Seit dem 12. März 1985 finden in Genf neue Abrüstungsverhandlungen zwischen den USA und der Sowjetunion statt. Über drei Bereiche wird verhandelt: globalstrategische Nuklearwaffen, nukleare Mittelstreckensysteme und Weltraumwaffen¹⁾. Immer deutlicher kristallisiert sich heraus, daß die Waffen, die im Weltraum, in den Weltraum hinein und aus dem Weltraum heraus wirken können, im Mittelpunkt der Verhandlungen und der öffentlichen sicherheitspolitischen Diskussion stehen werden.

Angangspunkt aller Überlegungen sind die zunehmenden Aktivitäten der Sowjetunion zur militärischen Nutzung des Weltraums und die daraufhin erfolgte Reaktion der USA in Form der *Strategischen Verteidigungsinitiative* (Strategic Defense Initiative, SDI). Der folgende Beitrag versucht, die derzeit erkennbaren technischen Umriss dieser Initiative zu verdeutlichen, die amerikanischen Begründungen der SDI zu analysieren, die wichtigsten bündnis- und rüstungskontrollpolitischen Auswirkungen darzustellen und den sich hieraus für Westeuropa ergebenden Handlungsspielraum ansatzweise abzuzeichnen.

Am 23. März 1983, vor nunmehr gut zwei Jahren, überraschte der amerikanische Präsident Freunde wie Gegner in einer vielbeachteten

Rede mit der Ankündigung, Möglichkeiten der Nutzung neuartiger Technologien zur Entwicklung eines strategischen Abwehrsystems gegen ballistische Raketen untersuchen zu lassen²⁾. Nach zwei Vorstudien über die politischen, strategischen und technischen Risiken und Möglichkeiten eines derartigen Projekts gab Präsident Reagan im Januar 1984 mit der Presidential Directive Nr. 119 den Auftrag, ein zunächst auf fünf Jahre befristetes Forschungsprogramm durchzuführen.

Im April 1984 wurde von der amerikanischen Regierung die *Strategic Defense Initiative Organization* (SDIO) unter Leitung des in Weltraum-Projekten erfahrenen Generalleutnants Abrahamson eingerichtet, um die Forschungsarbeiten der SDI zu koordinieren und gegenüber der amerikanischen Öffentlichkeit, dem Kongreß und den Verbündeten zu vertreten. Seit Dezember 1984 sind zehn zivile Unternehmen damit befaßt, bis zum Sommer 1985 eine jeweils in sich geschlossene Gesamtkonzeption zur Erforschung und Entwicklung eines strategischen Abwehrsystems vorzulegen — die sogenannte *SDI-Architektur* (architectural design). Frühestens dann werden sich die konzeptionellen und strukturellen Konturen der SDI deutlicher abzeichnen.

I. Technische Umriss der SDI

SDI ist derzeit ein reines *Forschungsprogramm* zur Untersuchung der Möglichkeiten, ballistische Raketen bzw. die von ihnen ausgestoßenen nuklearen Gefechtsköpfe durch neuartige, nicht-nukleare land-, see-, luft- oder weltraumgestützte Waffen abzuweh-

ren³⁾. Bei dem zu erforschenden Abwehrsystem handelt es sich um ein äußerst komplexes „*System von Systemen*“, das aus einer Vielzahl einzelner und zum Teil kleinster Bausteine zusammengefügt und funktionsfä-

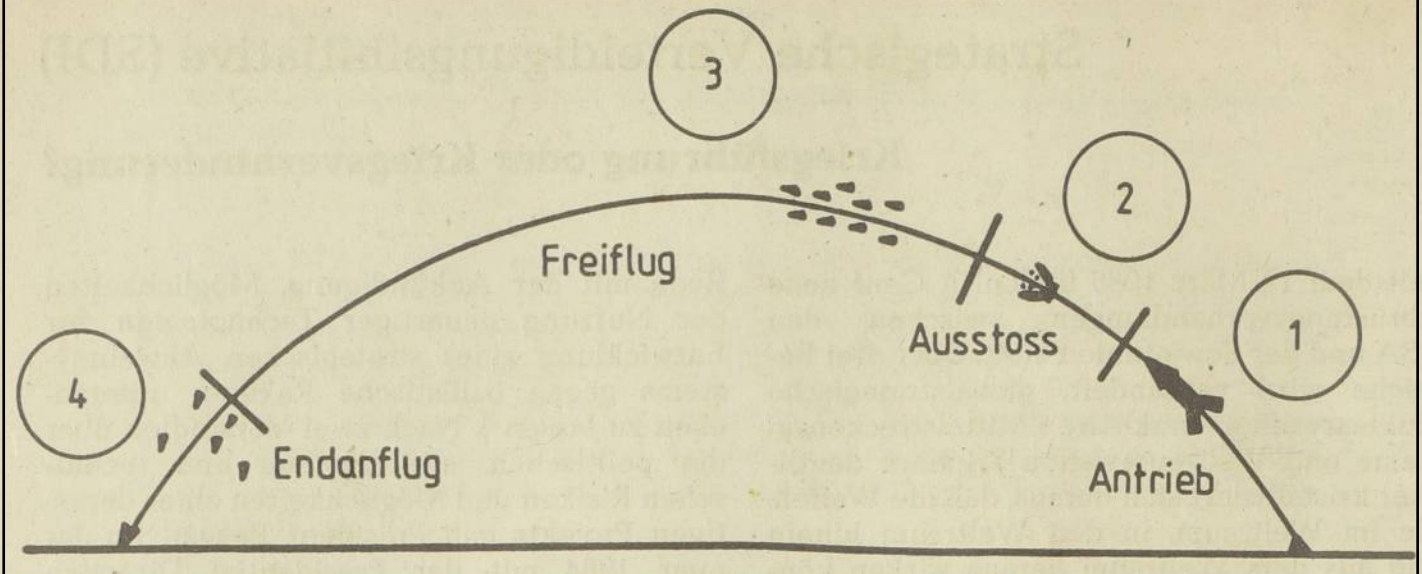
¹⁾ Vgl. u. a. H. Bühl, USA bringen Sowjets an den Verhandlungstisch zurück, in: Briefdienst 1/85 des Arbeitskreises „Sicherung des Friedens“, Bad Boll 1985.

²⁾ Fernsehrede Präsident Reagans vom 23. März 1983 (irreführend oft als sog. „Star-War-Speech“ angesprochen), in: Wireless Bulletin from Washington Nr. 57/83, United States Information Service, Bonn (1983).

³⁾ Der Terminus „*nicht-nukleare*“ Waffen schließt ein, daß für bestimmte neuartige Technologien (z. B. Röntgen-Laser) Nuklearmittel als Initialzündung (sozusagen als „Energiequelle“) im Weltraum eingesetzt werden, nicht jedoch als eigentliche Abwehrwaffe Verwendung finden. Der Terminus „*weltraumgestützte*“ Waffen schließt ein, daß nicht notwendigerweise alle Waffen permanent im Weltraum stationiert sein müssen; denkbar ist ebenso, daß diese Waffen „bei Bedarf“ in den Weltraum verbracht werden (sog. „pop-up“-Verfahren).

Schaubild 1:

Flugcharakteristika ballistischer Raketen/Gefechtsköpfe



hig gemacht werden muß. Gedacht ist — soweit sich dies bislang ausmachen läßt — an ein gestaffeltes, mehrschichtiges Gesamtsystem, dessen einzelne Schichten sich ergänzen und sich an den besonderen Flugcharakteristika ballistischer Raketen bzw. deren Gefechtsköpfen orientieren (vgl. Schaubild 1):

1. *Antriebsphase* (boost-phase). In dieser nur wenige Minuten dauernden Startphase werden die Raketen beschleunigt. Sie können hierbei aufgrund ihres Hitzeschweifes relativ leicht aufgeklärt werden und bieten ein großes und für die Bekämpfung „lukratives“ Ziel, weil alle in der Raketenspitze befindlichen nuklearen Gefechtsköpfe zugleich zerstört werden können.

2. *Ausstoßphase*, auch als Nach-Antriebsphase (post-boost-phase) bezeichnet. In dieser ebenfalls nur wenige Minuten dauernden Phase stößt die Raketenspitze, der „bus“, die in ihm befindlichen nuklearen Gefechtsköpfe einschließlich möglicher Tarn-, Täusch- und Störkörper aus. Je früher in dieser Phase der „bus“ bekämpft wird, desto mehr Gefechtsköpfe können mit einem einzigen Treffer vernichtet werden.

3. *Freiflugphase*, auch mittlere Flugphase (mid-course-phase) genannt. Alle während der post-boost-phase ausgestoßenen Einzelkörper befinden sich nun — gleichgültig, wie schwer oder wie groß sie sind — unabhängig voneinander auf den ihnen vorbestimmten Flugbahnen. Sie bilden dabei eine Vielzahl von Zielen. Für eine Bekämpfung müßten die nuklearen Gefechtsköpfe von den Tarn-, Täusch- und Störkörpern unterschieden werden. Diese Bekämpfungsart ist sehr schwierig, hat aber den Vorteil, daß die Zielobjekte über einen etwa 20 bis 30 Minuten langen Zeitraum verfolgt werden können.

4. *Endanflugphase* (terminal-phase). In dieser auch als Wiedereintrittsphase bezeichneten Flugphase dringen die nuklearen Gefechtsköpfe wieder in die Erdatmosphäre ein, um die ihnen vorprogrammierten Ziele zu zerstören. Für eine Abwehr dieser relativ kleinen Flugobjekte verbleiben nur noch wenige Minuten.

Die aus diesen Flugcharakteristika resultierenden Abwehrmöglichkeiten lassen die Bekämpfung in der Antriebsphase (*boost-defense*) und die Bekämpfung in der Endanflugphase (*terminal-defense*) als besonders erfolgversprechend erscheinen (die Abwehr in den beiden anderen Flugphasen dürfte jeweils eine Mischform dieser Optionen darstellen). Gekennzeichnet sind diese beiden Bekämpfungsarten dadurch, daß boost-defense-Systeme auf neuartigen Technologien basieren und überwiegend im Weltall, terminal-defense-Systeme hingegen eher auf „herkömmlichen“ Technologien beruhen und überwiegend land-, see- und/oder luftgestützt disloziert werden dürften⁴⁾.

Hieraus läßt sich zweierlei ableiten:

Erstens: Selbst die am weitesten „vorgeschobenen“ Komponenten eines Abwehrsystems, also weltraumgestützte boost-defense-Systeme, könnten die Raketen erst dann bekämpfen, wenn sie aus der Erdatmosphäre (etwa in 100 km Höhe) austreten. Nach derzeitigem Erkenntnisstand dürfte es aufgrund der physikalischen Bedingungen unmöglich sein, mit neuartigen Technologien (z. B. Laser- oder Teilchenstrahlwaffen) jemals so viel Energie

⁴⁾ Vgl. u. a. Z. Brzezinski/R. Jastrow/M. M. Kampelman, The Case for the Strategic Defense Initiative, in: International Herald Tribune vom 28. Januar 1985.

durch die Erdatmosphäre zu bringen, daß damit Ziele auf dem gegnerischen Territorium (z. B. gehärtete Raketensilos) zerstört werden können. Das strategische Abwehrsystem ist also „reaktiv“, d. h., es kann erst dann wirken, wenn ein Angriff mit ballistischen Raketen bereits stattfindet.

Zweitens: Die Reichweite der terminal-defense-Systeme (überwiegend bodengestützte Abfangraketen) dürfte so begrenzt sein, daß sie nur dem Territorium Schutz bieten, auf dem sie stationiert sind. Ein terminal-defense-System, das Westeuropa schützen soll, müßte also in Westeuropa stationiert werden.

Welche der angeführten Bekämpfungsarten zuerst einsetzbar sein wird, ist noch völlig offen. Angesichts der Vielzahl theoretischer Kombinationsmöglichkeiten der verschiedenen Technologien und Optionen dürften auch in Zukunft „Experten“ aller Schattierungen die Öffentlichkeit mit immer neuen Vorschlägen und Spekulationen überraschen⁵⁾.

Vor allem aber sollte eines nicht vergessen werden: *Waffen* stehen zwar meist im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion, sind aber nur *ein* Teil eines strategischen Abwehrsystems. Zusätzlich zur eigentlichen Bekämpfung der anfliegenden Raketen müssen die Funktionen Zielaufklärung, Zielverfolgung, Zielzuweisung und Wirkungskontrolle einschließlich eines u. U. erforderlichen neuen Bekämpfungszyklus erfüllt werden. Die größte technische Herausforderung dürfte hierbei die Entwicklung eines *Einsatzführungssystems* (Battle Management System) sein, das über eine extrem hohe Leistungs-

fähigkeit und Zuverlässigkeit verfügen muß (und dabei in seiner Gesamtheit ja nie getestet werden kann). Darüber hinaus muß es über einen möglichst langen Zeitraum hinweg einsatzfähig gehalten werden und vor allem hinreichend unverwundbar sein.

Da sich die endgültige technische Ausformung eines möglichen strategischen Abwehrsystems bislang erst in Ansätzen absehen läßt, müssen alle derzeitigen *Zeit- und Kosten-Prognosen* für das Gesamtsystem der strategischen Abwehr sehr spekulativ bleiben. Nach bisher vorliegenden Erkenntnissen und Schätzungen ist davon auszugehen, daß eine Entscheidung über die Realisierbarkeit frühestens Anfang der neunziger Jahre getroffen werden kann. Mit dem Aufbau einzelner Komponenten könnte dann unmittelbar begonnen werden, wobei sich der Aufbau eines wirksamen Gesamtsystems über einen langen — u. U. jahrzehntelangen — Zeitraum hinziehen dürfte. Die naturgemäß sehr vagen und subjektiven Vorausschätzungen der Kosten für ein Gesamtsystem schwanken derzeit zwischen 100 bis 1 000 Mrd. US-Dollar⁶⁾.

Angesichts der Vielzahl der hier nur angerissenen Probleme stellt sich die Frage, ob ein Gesamtsystem der strategischen Abwehr überhaupt entwickelt und aufgebaut werden kann. Eine spekulative Verneinung der Frage ist wenig hilfreich. Da beim jetzigen Stand der Forschungen diese Frage *nicht* zu beantworten ist, gilt es, sich auf alle Möglichkeiten einzustellen und den Fortgang der SDI-Entwicklung ebenso wie der Genfer Abrüstungsgespräche sorgfältig zu verfolgen und zu analysieren.

II. Amerikanische Begründungen der SDI

Viele Beobachter sehen SDI als eine konsequente Fortsetzung amerikanischer konzeptioneller Überlegungen, die bereits seit den siebziger Jahren mit dem Ziel einer grundlegenden Verbesserung des strategischen Kräfteverhältnisses angestellt werden. Der Entschluß zur Ankündigung der SDI im März 1983 war allerdings eine im kleinsten Kreis getroffene „top-down“-Entscheidung, mit der sich die amerikanische Administration zu An-

fang offensichtlich schwertat. Inzwischen identifiziert sie sich offensichtlich weitgehend mit SDI, wenngleich auch mit unterschiedlichen Motiven und Interessen. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, daß die Begründungen der SDI vielschichtig sind und ihre Schwerpunkte sich verlagern — und dies auch weiterhin tun dürften⁷⁾. Fünf Argumente haben besondere Beachtung verdient:

⁵⁾ Aus der Vielzahl bereits vorliegender Analysen seien hier beispielhaft erwähnt: Union of Concerned Scientists, Space-Based Missile Defense. A report by the Union of Concerned Scientists, Cambridge, Mass., März 1984; A. B. Carter, Directed Energy Missile Defense in Space. Background Paper. Prepared under contract for the Office of Technology Assessment, Washington, April 1984 (sog. „OTA-Studie“); Z. Brzezinski u. a. (Anm. 4).

⁶⁾ Vgl. u. a. die sehr unterschiedlichen Kosten-Prognosen in den veröffentlichten Studien (Anm. 5).

⁷⁾ Die amerikanische Regierung hat SDI inzwischen in einer Vielzahl von Publikationen in der Öffentlichkeit dargestellt und begründet. Die wichtigsten sind: Department of Defence, Fact Sheet. Overview of Strategic Defense Initiative. News Release of March 9, 1984; Department of Defense, Defense Against Ballistic Missiles. An Assessment of Technologies and Policy Implications. Washington,

1. Die „Visionen“

Im Mittelpunkt der offiziellen Begründung der SDI steht derzeit das Ziel, eine nuklearwaffenfreie Welt zu schaffen — eine Zielsetzung, die all jenen entgegenkommt, die die Abschaffung der Nuklearwaffen fordern. Eng mit diesem Ziel verknüpft (und sozusagen sein argumentativer Vorgänger) ist die Absicht, die Gefährdung durch ballistische Raketen auszuschalten⁸⁾.

Sicherlich ist es aus der Sicht der USA verständlich, daß sie ihr Hauptaugenmerk auf die Abwehr der für sie am bedrohlichsten wirkenden Waffen, nämlich der *ballistischen Raketen*, richten. Sicherlich ist es auch legitim, darüber zu reflektieren, wie der derzeitige, nur bedingt stabile Zustand des dynamischen Rüstungsgleichgewichts und der gegenseitigen Verwundbarkeit überwunden werden kann — ein Zustand, der ja nicht in alle Ewigkeit fortgeschrieben werden kann. Sicherlich muß irgendwo ein Anfang gemacht werden — und warum nicht bei den von beiden Weltmächten am gefährlichsten perzipierten globalstrategischen Raketen, deren Reduzierung auch im Interesse Westeuropas liegt?

Die Begründung der SDI mit der Vision einer *nuklearwaffenfreien* Welt ist jedoch vordergründig und geradezu absurd: Sie vernachlässigt nicht nur die Existenz nicht-ballistischer Nuklearwaffen (Flugzeuge und Marschflugkörper), sondern auch die Nuklearpotentiale der Dritt-Staaten. Solange aber in dieser Welt andere Staaten über eindringfähige Nuklearpotentiale verfügen (und die Zahl der Nuklearstaaten nimmt ebenso zu wie Qualität und Quantität ihrer Nuklearwaffen), können die beiden Weltmächte auf eigene Nuklearwaffen nicht verzichten. Die Annahme aber, daß die nuklearen Dritt-Staaten, die derzeit mit großem Aufwand ihre Nuklearpotentiale auf- bzw. ausbauen, diese im Einklang mit den beiden Weltmächten vernichten würden, ist geradezu utopisch.

Die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt mag vordergründig in der innenpolitischen Diskussion hilfreich sein, wird aber dann problematisch, wenn die in der Öffentlichkeit geweckten Hoffnungen nicht erfüllt werden können.

2. „Moral“ und Strategie

Die Begründung der SDI mit der Suche nach einer *„moralisch höherwertigen“* Strategie

April 1984; White House, The President's Strategic Defense Initiative, Washington, Januar 1985 (auch in: Wireless Bulletin from Washington 2/85, United States Information Service, Bonn 1985).

⁸⁾ Vgl. White House Publikation (Anm. 7).

dürfte sich als ähnlich kontraproduktiv erweisen⁹⁾. Beabsichtigt ist, die derzeitige Doktrin der „beiderseitig gesicherten Zerstörfähigkeit“ (Mutual Assured Destruction = MAD) abzulösen durch die Philosophie einer „beiderseitigen Sicherheitsgarantie“ (Mutual Assured Security = MAS). Diese Zielsetzung erhält aus zwei sehr unterschiedlichen Lagern gleichermaßen Beifall: zum einen von jenen, für die die Abschreckungsstrategie mit ihrer Vergeltungsdrohung schon immer „unmoralisch“ war, zum anderen von jenen, die sie als illusorisch, weil von der Sowjetunion offiziell nie akzeptiert, verwerfen.

Eine *„beiderseitige Sicherheitsgarantie“* setzt voraus, daß über ihre Kriterien und Bedingungen Einvernehmen erzielt wird. Wäre eine Einigung zwischen West und Ost über diese zentrale Frage möglich, bedürfte es wohl nicht der SDI. Voraussetzung wäre vielmehr eine grundlegende Verbesserung der politischen Großwetterlage. Selbst wenn dies — mit oder ohne SDI — langfristig gelänge, würde man mit der geltenden Bündnisstrategie der Kriegsverhinderung durch Abschreckung noch auf Jahre und vermutlich Jahrzehnte hinaus leben müssen.

Eine Abwertung dieser Bündnisstrategie als „unmoralisch“ bzw. „moralisch minderwertig“ könnte sich daher leicht als ein argumentativer Bumerang erweisen.

3. Der „perfekte“ Schutzschirm

SDI wird derzeit in den USA auf zwei unterschiedlichen Ebenen diskutiert. Zum einen ist da die *„große Vision“* des Präsidenten, einen perfekten Schutzschirm gegen ballistische Raketen über das Territorium der USA (und ihrer Verbündeten) zu legen. Zum anderen werden *„pragmatische“* Überlegungen immer deutlicher, die einen perfekten Schutzschirm für illusorisch halten und für einen stufenweisen Aufbau eines möglichst wirksamen Abwehrsystems plädieren, bei dem auf die jeweils verfügbaren Technologien zurückgegriffen werden soll¹⁰⁾.

⁹⁾ Diese Begründung wurde bereits in der Fernsehrede des amerikanischen Präsidenten (Anm. 2) gegeben und seitdem insbesondere durch den Präsidenten und den Verteidigungsminister Weinberger immer wieder in den Mittelpunkt gestellt. Vgl. aber auch: J. A. Abrahamson, in: „Welt“-Interview vom Oktober 1984.

¹⁰⁾ Fred S. Hofmann (amerikanischer Sicherheitsexperte) hat den pragmatischen Ansatz schon sehr frühzeitig vertreten. Er ließ sich dabei von dem zweifellos richtigen Gedanken leiten, daß die beiden Weltmächte sicherlich nicht die Möglichkeiten strategischer Abwehrsysteme „zu Ende“ erforschen und entwickeln, um dann sozusagen mit einer großen Kraftanstrengung das gesamte Abwehr-

Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird sich der pragmatische Ansatz durchsetzen, ohne daß dabei zunächst die große Vision aus den Augen verloren wird. Fast alle Fachleute halten ein *perfektes*, d. h. 100% wirksames Abwehrsystem, grundsätzlich für *nicht realisierbar*. Die bisherigen Erfahrungen mit technologischen Entwicklungen lehren in der Tat, daß zum einen die „Perfektionierung“ eines Systems — selbst wenn sie technologisch realisierbar wäre — unverhältnismäßig hohe, überproportionale Kosten verursacht, zum anderen zu jedem Defensivsystem sowohl dieses System überwindende Offensivsysteme als auch aktive und passive Gegenmaßnahmen entwickelt werden, die einen 100%igen Schutz als nie erreichbar erscheinen lassen.

4. Verhinderung eines Nuklearkrieges

Stichhaltiger dagegen erscheint die eng mit der Frage nach dem Wirksamkeitsgrad eines strategischen Abwehrsystems verknüpfte Begründung, durch SDI einen Nuklearkrieg — zumindest auf der globalstrategischen Ebene — verhindern oder zumindest die Gefahr seines Ausbruchs verringern zu können¹¹⁾.

Der Aufbau eines strategischen Abwehrsystems hätte auch bei nur unvollkommenem Wirkungsgrad zur Folge, daß die *Zielplanung* für den Einsatz ballistischer Raketen, insbesondere für einen begrenzten Erstschlag, *erschwert* wird. Diese Erschwerung steigt mit zunehmendem Wirkungsgrad des Abwehrsystems. Auch die Option des Angreifers, durch zusätzlichen Ausbau seines ballistischen Offensiv-Potentials das Abwehrsystem zu überwinden, wird mit zunehmendem Wirkungsgrad des Abwehrsystems deutlich erschwert — eine Erschwerung, die sich mit jedem Grad

Westeuropäische Politiker äußern sich inzwischen deutlicher zu jenen Aspekten der SDI, die *westeuropäische Interessen* unmittelbar berühren. Im Mittelpunkt der meisten Über-

system zu stationieren, sondern daß es wahrscheinlicher ist, daß in einem synergetischen, dynamischen Prozeß die jeweils erforschten und realisierbaren Komponenten entwickelt und stufenweise disloziert werden.

¹¹⁾ Diese Begründung wird selbst von Kritikern der SDI als durchaus realistisch betrachtet — vgl. hierzu u. a. M. Bundy/G. F. Kennan/R. S. McNamara/G. Smith, *The President's Choice: Star Wars or Arms Control*, in: *Foreign Affairs*, 63/2 (Winter 1984), S. 264—278.

der Zunahme potenziert, so daß auch ein unterhalb 100%iger Perfektion liegendes Abwehrsystem den Angreifer vor immer größere technologische und organisatorische Probleme stellen und damit in der Tat die Gefahr eines gezielten Nuklearkrieges verringern würde.

5. Reaktion auf sowjetische Aktivitäten

Die *stichhaltigste* — und in der öffentlichen Argumentation zunächst sträflich vernachlässigte — Begründung der SDI ist die der Reaktion auf *sowjetische Aktivitäten* auf dem Gebiet der Raketenabwehr¹²⁾.

Die Sowjetunion verfügt als einziges Land der Welt bereits seit 1971 über ein einsatzbereites Antisatellitensystem und über ein begrenztes Raketenabwehrsystem, das um Moskau stationiert ist. Beide Systeme werden derzeit von der Sowjetunion modernisiert.

Nach amerikanischen Erkenntnissen finden in der Sowjetunion zudem seit langem intensive Forschungen und Entwicklungen auf dem Gebiet der Laser- und Teilchenstrahlwaffen statt, die der Sowjetunion langfristig den Aufbau eines strategischen Abwehrsystems ermöglichen könnten. Hinzu kommt, daß die Sowjetunion eine (selbst von Kritikern der SDI nicht bestrittene) Fähigkeit zu einer flächendeckenden Radarüberwachung aufgebaut hat, die auch für eine strategische Raketenabwehr genutzt werden kann. Vor diesem Hintergrund sehen die USA keine andere Möglichkeit, als ebenfalls auf diesem Gebiet tätig werden zu müssen, um zu verhindern, daß die Sowjetunion im Weltraum ein Übergewicht erzielt und damit das strategische Gleichgewicht entscheidend gefährdet werden würde.

III. Bündnispolitische Aspekte

legungen steht dabei die Forderung nach Aufrechterhaltung der politischen und strategischen Einheit des Bündnisses¹³⁾.

Ausgangspunkt für diese Forderung ist die aufgrund der geographischen Bedingungen vorgegebene unterschiedliche Gefährdung

¹²⁾ Einzelheiten der sowjetischen Aktivitäten auf dem Gebiet der Raketenabwehr werden in der öffentlichen Diskussion inzwischen zunehmend verdeutlicht. Einen Einblick gibt hierzu u. a. H. Rühle, *Tschernenkos „Krieg der Sterne“*. Ein geheimes Kapitel sowjetischer Raketen-Rüstung, in: *FAZ* vom 22. Januar 1985.

¹³⁾ Einen Überblick über die derzeitigen Überlegungen in Westeuropa gibt die ausgezeichnete Studie von P. E. Gallis/M. M. Lowenthal/M. S. Smith,

des nordamerikanischen Kontinents und Westeuropas. Während die USA in erster Linie durch globalstrategische Nuklearraketen bedroht sind (und deshalb auf deren Abweh naturgemäß ihr Hauptaugenmerk legen), ist Westeuropa von dem gesamten Spektrum nuklearer und konventioneller Potentiale und Optionen des Warschauer Pakts unmittelbar betroffen. Die Forderung, keine Zonen unterschiedlicher Sicherheit entstehen zu lassen, ist deshalb unscharf: Zonen unterschiedlicher Sicherheit gibt es längst. Worauf es ankommt, ist zu verhindern, daß Zonen *noch unterschiedlicherer* Sicherheit entstehen.

Im Mittelpunkt der bündnispolitischen Aspekte der SDI steht deshalb die *politische und strategische Einheit* des Bündnisses, eine Einheit, die zweifach verdeutlicht und glaubhaft gemacht werden muß — zum einen der eigenen Öffentlichkeit, zum anderen der Sowjetunion gegenüber. Mit dem damit verbundenen Argument einer möglichen An- bzw. Abkopplung der USA und Westeuropas scheint sich ein Phänomen zu wiederholen, das bereits die Diskussion um die NATO-Nachrüstung kennzeichnete: daß nämlich bei Kenntnis gleicher Fakten diametral entgegengesetzte Schlüsse gezogen werden. Deshalb ist es wichtig, sich mit den theoretisch möglichen Modellen des Aufbaus strategischer Abwehrsysteme und deren bündnispolitischen Auswirkungen näher zu befassen.

Theoretisch können strategische Abwehrsysteme entweder einseitig (*Monopol-Modell*) oder beidseitig (*Dualismus-Modell*) aufgebaut werden. Hieraus ergeben sich völlig unterschiedliche sicherheitspolitische Auswirkungen:

1. Ein *amerikanisches Monopol* hätte den Vorteil, daß die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der Abschreckung und des amerikanischen Schutzversprechens („assurance and deterrence“) erheblich gestärkt würde. Die weitgehend unverwundbaren USA wären dann noch eher geneigt, sich auch für Westeuropa zu engagieren, als dies heute ohnehin bereits der Fall ist. Die meisten Beobachter stimmen darin überein, daß ein strategisches Abwehrmonopol so lange nicht beunruhigend oder destabilisierend ist, wie der das Monopol besitzende Staat keine Angriffsabsichten hat. Kritiker halten dem entgegen, daß man befürchten müsse, die USA erstrebten bewußt eine strategische Überlegenheit und könnten

dann eher zu militärischen Abenteuern geneigt sein¹⁴).

2. Ein *sowjetisches Monopol* würde den offensiven Handlungsspielraum der Sowjetunion dramatisch erweitern und damit die Bedrohung des Westens erheblich erhöhen. Dies aber würde den Sicherheitsinteressen der Allianz zuwiderlaufen und könnte nicht hingenommen werden. Mit dem Aufbau eines strategischen Abwehrsystems durch die Sowjetunion würde zudem die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der „*erweiterten Abschreckung*“ (extended deterrence) der USA für Westeuropa verringert und letztlich aufgehoben. Vor diesem Hintergrund hätte der Westen gar keine andere Wahl, als entweder den Aufbau strategischer Abwehrsysteme durch überprüfbare Rüstungskontrollvereinbarungen generell zu begrenzen oder ebenfalls ein derartiges Abwehrsystem aufzubauen.

3. Damit ist in der militärischen Nutzung des Weltraums eine *Eigendynamik* angelegt, wie sie auch anderen Bereichen des strategischen Gleichgewichts eigen ist. Keine Seite glaubt, der anderen Seite ein Monopol zugestehen zu können, ohne damit — zumindest in der eigenen Perzeption — in eine zunehmende Gefährdung aufgrund einseitiger Verwundbarkeit und in ein nicht mehr aufholbares technologisches Hintertreffen zu geraten. Daraus folgt, daß — sofern es nicht zu entsprechenden Vereinbarungen kommt — *beide Weltmächte etwa zeitgleich* strategische Abwehrsysteme aufbauen werden¹⁵).

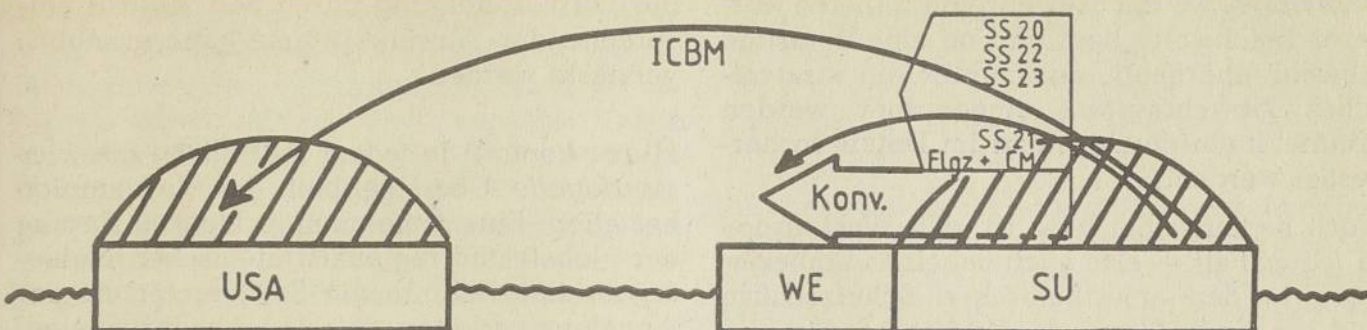
4. Für dieses als wahrscheinlich anzusehende Modell gewinnt die Einbeziehung Westeuropas für die Bündnispartner entscheidende Bedeutung. Wird Westeuropa *nicht* in den Schutz des amerikanischen strategischen Abwehrsystems einbezogen, so entstehen zwei weitgehend unverwundbare Sanktuarien der beiden Weltmächte, während Westeuropa außerhalb dieser Schutzschirme gegenüber dem gesamten Bedrohungsspektrum der Sowjetunion völlig ungeschützt verbliebe (vgl. *Schaubild 2*). Dies könnte hier regionale nukleare wie konventionelle Kriege wieder

¹⁴) Mißverständliche Äußerungen einzelner Mitglieder der amerikanischen Administration fördern diese Unterstellungen. Vgl. hierzu u. a. F. C. Iklé, „Wäre ich im Kreml...“, Interview durch M. Geist, in: WELT am SONNTAG, 6/85 vom 10. Februar 1985.

¹⁵) Eine detaillierte Analyse dieser Modelle und ihrer Auswirkungen auf das strategische Gleichgewicht müßte in weitere Details einsteigen. Einen interessanten Ansatz hierzu liefert die Studie von P. E. Gallis u. a. (Anm. 13), die auch mögliche Szenarien eines technisch und konzeptionell unterschiedlichen Aufbaus strategischer Abwehrsysteme durch die beiden Weltmächte analysiert.

Schaubild 2:

Szenario 1 — Aufbau strategischer Abwehrsysteme durch beide Weltmächte (Dualismus)



Diese schematische Darstellung geht von der Annahme aus, daß beide Weltmächte — USA und die Sowjetunion (SU) — etwa zeitgleich strategische Abwehrsysteme aufbauen. In dem oben dargestellten Modell schützen die Abwehrsysteme nur die Territorien der beiden Weltmächte. Westeuropa (WE) bleibt mit dem gesamten Bedrohungspotential des Warschauer Pakts konfrontiert, während die Sowjetunion (ebenso wie die USA) weitgehend ein Sanktuarium — zumindest gegen ballistische Raketen — besäße.

möglich und letztlich wahrscheinlicher machen. Neben einem strategischen Abwehr-Monopol der Sowjetunion wäre dies die zweitschlechteste Situation für Westeuropa.

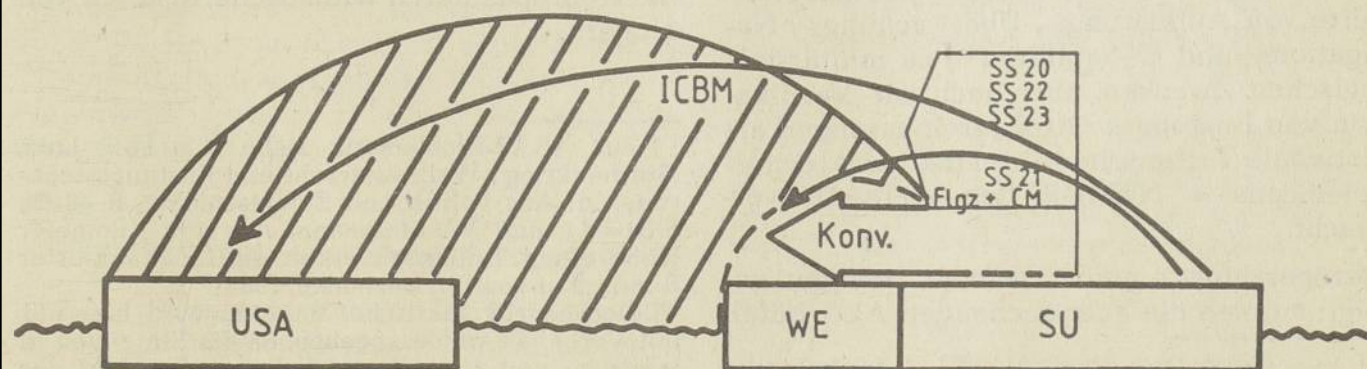
5. Wird Westeuropa jedoch in den strategischen Schutzschirm der USA einbezogen (die USA haben diese Einbeziehung zugesagt), gewinnt das Kriterium der „Abdeckung“ Westeuropas entscheidende Bedeutung. Dies bedeutet: Nur wenn alle ballistischen Raketen, die Westeuropa bedrohen (also zusätzlich zu den globalstrategischen auch die regionalstrategischen Raketen bis hinunter zu den Kurzstreckenwaffen) abgewehrt werden könnten, würde sich die vom ballistischen Potential der Sowjetunion ausgehende Gefährdung Westeuropas entscheidend verringern. Konkret bedeutet dies für Westeuropa, daß auch die SS-20—23-Raketen abgewehrt werden müßten (vgl. Schaubild 3).

Es steht aber zu befürchten, daß trotz gegenteiliger Beteuerungen von interessierter Seite Raketen kürzerer Reichweite nicht oder nur mit immensem zusätzlichem Aufwand abgewehrt werden könnten¹⁶⁾. So müßte z. B. für

¹⁶⁾ Insbesondere aus dem Pentagon, aber auch von Teilen der amerikanischen Industrie, wird behauptet, daß die Abwehr sog. „taktischer“ Raketen einfacher sei als die Abwehr globalstrategischer Raketen. Ob dies wirklich der Fall ist, kann derzeit nicht bewiesen werden. Den verkaufsfördernden Argumenten der interessierten Industrie sollte mit großer Skepsis begegnet werden, und offizielle Äußerungen sollten daraufhin untersucht werden, ob sie fachlich fundiert sind oder lediglich zur Beruhigung der Westeuropäer dienen. Auch für ein Abwehrsystem gegen Raketen kürzerer Reichweite gilt, daß es alle Funktionen eines strategischen Abwehrsystems erfüllen müßte — und dies bei wesentlich kürzeren Einwirkzeiten.

Schaubild 3:

Szenario 2 — Einbeziehung Westeuropas in den amerikanischen Schutzschirm



Diese schematische Darstellung zeigt, daß Westeuropa (WE) — selbst bei einer Einbeziehung in das strategische Abwehrsystem der USA — durch ballistische Raketen kürzerer Reichweite, durch nuklearfähige Flugzeuge (FlgZ) und Marschflugkörper (Cruise Missiles = CM) und die konventionelle Überlegenheit der Sowjetunion (SU) gefährdet bliebe.

jede eurostrategisch verwendbare sowjetische Rakete zumindest eine Abfangrakete aufgestellt werden. Wo die technologische *Machbarkeitsgrenze* zur Abwehr von Raketen kürzerer Reichweite liegt und ob eine derartige Abwehr überhaupt noch unter ein strategisches Abwehrsystem eingeordnet werden könnte, kann derzeit nicht im Detail vorhergesagt werden.

Noch bedeutsamer aber ist, daß Westeuropa in *jedem* Fall — also auch bei einer Einbeziehung in den amerikanischen Schutzschirm und bei einer Abwehrmöglichkeit gegen alle ballistischen Raketen — durch *nicht-ballistische* nukleare Waffensysteme (insbesondere Flugzeuge und Marschflugkörper und im Falle der grenznahen Staaten wie der Bundes-

republik Deutschland sogar durch weitreichende Artillerie) existentiell gefährdet bliebe. Um diese Bedrohung abzubauen, müßte die Luftverteidigung durch den Aufbau entsprechender Abwehrsysteme ganz erheblich verstärkt werden.

Hinzu kommt: In jedem Fall bliebe die *konventionelle* Überlegenheit der Sowjetunion bestehen. Eine zunehmende Neutralisierung der global- und regionalstrategischen Nuklearpotentiale könnte die Sowjetunion zu der Annahme verleiten, daß sie unter ihrem eigenen strategischen Schutzschirm ihr Übergewicht im konventionellen Bereich ausbauen und letztlich regional begrenzt ausspielen könnte¹⁷⁾.

IV. Rüstungskontrollpolitische Aspekte

Die vielen mit der Forschung, der Entwicklung und dem Aufbau strategischer Abwehrsysteme verbundenen Unwägbarkeiten stellen eine besondere *Herausforderung* für die Rüstungskontrolle dar, gleichgültig, ob man durch sie die weitere militärische Nutzung des Weltraums generell begrenzen oder die zur Aufrechterhaltung einer strategischen Stabilität erforderlichen gemeinsamen Vereinbarungen zwischen den beiden Weltmächten durchsetzen will.

Zunächst ist es wichtig, SDI und mögliche strategische Abwehrsysteme von anderen Aktivitäten im Weltraum *abzugrenzen*. Die militärische Nutzung des Weltraums ist ja keineswegs neu oder — wie es die Sowjetunion suggerieren möchte — erst durch SDI eingeläutet worden; sie begann vielmehr bereits vor Jahrzehnten mit dem ersten Flug einer ballistischen Rakete durch den Weltraum und wird seitdem mit jedem weiteren Start militärischer ballistischer Raketen fortgesetzt. Darüber hinaus werden jährlich Hunderte von Aufklärungs-, Überwachungs-, Navigations- und C³-Satelliten¹⁸⁾ zu militärstrategischen Zwecken, aber auch zur Verifikation von Rüstungskontrollvereinbarungen als Nationale Technische Mittel (national technical means = NTM) in den Weltraum verbracht.

Darüber hinaus muß SDI (oder richtiger gesagt: müssen die entsprechenden Aktivitäten

¹⁷⁾ Vgl. hierzu u. a. H. J. Weise, Amerikanische Pläne für ein weltraumgestütztes Raketen-Abwehrsystem, in: Europa-Archiv 13/84, S. 401—406.

¹⁸⁾ Unter C³ (Command, Control and Communication = Führung, Kontrolle und Verbindung) wird die Führungsfähigkeit subsumiert.

beider Weltmächte zur Erforschung strategischer Abwehrsysteme) unterschieden werden von Antisatellitenwaffen (anti-satellite weapons = ASAT)¹⁹⁾ und den eher der Luftverteidigung zuzuordnenden Anti-Taktischen-Raketen-Systemen (anti tactical missile systems = ATM)²⁰⁾, obwohl es sicherlich strategische, operative, technische und rüstungskontrollpolitische Überschneidungen mit SDI geben dürfte.

Bei ASAT handelt es sich um bereits existierende (Sowjetunion) bzw. in der Erprobung befindliche (USA) Waffensysteme, deren Technik bekannt ist und beherrscht wird. Bei ATM handelt es sich um geplante Waffensysteme zur Bekämpfung von Raketen kürzerer Reichweite, mit denen nicht nur nukleare, sondern auch konventionelle und chemische Raketen abgewehrt werden sollen. Diese Abwehrwaffen könnten sowohl die westliche Luftverteidigung verstärken als auch — quasi „unterhalb“ der SDI — die regionale Bedrohung Westeuropas durch ballistische Raketen verringern.

¹⁹⁾ Zur ASAT-Problematik siehe u. a. D. S. Lutz, „Sternenkrieg“, Weltraumrecht und Rüstungssteuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/84, S. 31—44, und W. Mallmann, Aus 160 Kilometer Höhe einen Tennisball erkennen, in: Frankfurter Rundschau vom 31. Dezember 1984.

²⁰⁾ Der Begriff „taktische“ Raketen wird hier nur mit Vorbehalt wiedergegeben, da die Einteilung in taktische und strategische Raketen die Sicht der Weltmächte wiedergibt. Für ein geographisch kleines, grenznahe Land wie die Bundesrepublik Deutschland sind *alle* Nuklearraketen, die ihr Territorium treffen können, als existenzbedrohend und „strategisch“ einzustufen.

Aus rüstungskontrollpolitischer Sicht ist es zweckmäßig, die beiden zeitlichen Phasen der SDI klar zu trennen, nämlich zum einen die derzeit laufende und zunächst bis 1989 befristete *Forschungsphase*, zum anderen die — nach offiziellen amerikanischen Angaben — frühestens ab Anfang der neunziger Jahre mögliche *Entwicklungs- und Stationierungsphase*. Die rüstungskontrollpolitische Bewertung dieser beiden Phasen wird allerdings erschwert durch die Tatsache, daß sich die Trennlinien zwischen ihnen verwischen dürften.

1. Forschungsphase

Grundsätzlich ist festzustellen, daß Forschungen auf dem Gebiet einer auch den Weltraum einbeziehenden strategischen Abwehr weder vertraglich *verboten* noch *verifizierbar* sind und in keiner anderen Form als durch freiwillige Selbstbeschränkung verhindert werden können. Dies gilt für *beide* Seiten. Problematisch ist die genaue Abgrenzung von Forschung und Entwicklung, wobei diese aufgrund der Vielzahl der zu erforschenden und entwickelnden Technologien ohnehin nicht mit einer einzigen Definition festgelegt werden könnte. Angesichts der neuartigen Technologien dürften die beiden Weltmächte — und alle Beobachter — durchaus unterschiedliche Auffassungen darüber haben, ob es sich z. B. bei einer Forschungs-Demonstration nicht bereits um einen Entwicklungstest handelt. Erschwert wird die Problematik, weil bei vielen der neuartigen Technologien bereits einige wenige Grundagentests genügen könnten, um die generelle Anwendungsfähigkeit bestimmter Verfahren im Weltraum festzustellen und den Aufbau daraufhin einleiten zu können.

Eine Lösung dieser Problematik wäre nur in gezielten Verhandlungen möglich. Diese müßten *frühzeitig* in den bereits laufenden Forschungsphasen beginnen und rechtzeitig *vor Ende* der ja ohnehin nicht exakt abgrenzbaren Forschungsphasen getroffen werden — ein schwer lösbares Problem für die Rüstungskontrolle.

2. Entwicklungs- und Stationierungsphase

Da der Übergang zwischen Entwicklung und Stationierung noch fließender ist als der oben aufgezeigte, dürfte es mit Beginn der Entwicklungsphase nahezu unmöglich sein, den Aufbau strategischer Abwehrsysteme generell zu verbieten oder signifikant einzugrenzen.

Bereits mit Beginn konkreter Entwicklungen — wie immer sie definiert seien — werden bestehende *Rüstungskontrollverträge*, die ja Grundlage für verlässliche zwischenstaatliche Beziehungen sein sollen, berührt: der ABM-Vertrag vom 26. Mai 1972, der Weltraumvertrag vom 27. Januar 1967 und der Teststopp-Vertrag vom 5. August 1963²¹⁾.

Im Zentrum der rüstungskontrollpolitischen Diskussion über das Für und Wider der SDI steht der *ABM-Vertrag*. Seine Befürworter halten ihn für *das* zentrale und wirksame Rüstungskontrollabkommen, mit dessen Hilfe — in Verbindung mit SALT I — das ungefähre strategische Gleichgewicht der beiden Weltmächte anerkannt und festgeschrieben wurde; eine Aufkündigung dieses Vertrags wird mit dem Ende der Rüstungskontrolle gleichgesetzt. Die Kritiker des ABM-Vertrags hingegen sehen in ihm einen Verhandlungssieg der Sowjetunion, mit dessen Hilfe diese die defensiven Bemühungen der USA in den frühen siebziger Jahren beschränken konnte und der ihr zugleich erlaubte, sich auf den Ausbau ihres offensiven strategischen Nuklearpotentials zu konzentrieren.

Fest steht: Der ABM-Vertrag hatte zum Ziel, durch Begrenzung der ABM-Systeme „wesentlich zur Eindämmung des Wettrüstens mit strategischen *Angriffswaffen*“ beizutragen²²⁾. Dieses Ziel ist — wenn überhaupt — nur bedingt erreicht worden.

Der ABM-Vertrag schränkt ABM-Forschungen nicht ein. Damit sind SDI-Forschungen — ebenso wie die entsprechenden Aktivitäten der Sowjetunion — de jure mit dem ABM-Vertrag vereinbar. Der Vertrag verbietet jedoch, „ABM-Systeme oder Bestandteile zu entwickeln, zu erproben oder zu dislozieren, die see-, luft- oder weltraumgestützt sind oder als bewegliches System landgestützt sind“²³⁾. Dieses Verbot galt für die damals existierenden Raketen. Umstritten ist, ob hierunter ein Verbot neuartiger Technologien wie Laser, Teilchenstrahlwaffen usw. fallen würde²⁴⁾.

21) ABM (= Anti-Ballistic Missile)-Vertrag: Vertrag zwischen den USA und der Sowjetunion „über die Begrenzung von Systemen zur Abwehr ballistischer Raketen“; Weltraumvertrag: multilateraler Vertrag „über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper“; Teststopp-Vertrag: multilateraler Vertrag „über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser“.

22) Präambel des ABM-Vertrags.

23) Artikel V des ABM-Vertrags.

24) Die Grenzen zwischen erlaubten und verbotenen Aktivitäten definierte Gerard Smith, der Leiter

Der ABM-Vertrag kann entweder mit einer vorgeschriebenen sechsmonatigen Frist gekündigt werden, oder es muß über eine Vertragsänderung verhandelt werden. Die vereinbarten Interpretationen sehen vor, „daß für den Fall, daß in Zukunft ABM-Systeme geschaffen werden, die auf *anderen physikalischen Prinzipien* (z. B. Lasertechnik) beruhen“, gesonderte Gespräche darüber zu führen sind²⁵⁾.

Die Laufzeit des Vertrages ist unbegrenzt; sog. Überprüfungskonferenzen finden alle fünf Jahre statt. Die nächste derartige Konferenz wäre 1987 fällig. Eine Vertragsänderung oder -ergänzung würde voraussetzen, daß es zu beiderseitig annehmbaren neuen Bedingungen kommt. Ansonsten bliebe nur eine Kündigung des Vertrags, mit allen daraus resultierenden Nachteilen und Auswirkungen auf das Ost-West-Verhältnis, besonders aber auf die Rüstungskontrollpolitik selbst. Noch ist nicht offenkundig, ob die Äußerungen einiger Vertreter der US-Administration, „über den ABM-Vertrag hinauszugehen“, der offiziellen Position entsprechen oder eher deklaratorische Beigeplänkel zu den Genfer Verhandlungen sind. Die Mehrzahl der Westeuropäer, insbesondere aber die französische Seite, bestehen nachdrücklich auf einer Beibehaltung des ABM-Vertrags.

Der multilaterale *Weltraum-Vertrag* verbietet die Stationierung von Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen im Weltraum. Der in diesem Vertrag enthaltene Grundsatz der ausschließlichen friedlichen Nutzung des Weltraums betrifft strategische Abwehrsysteme solange nicht, wie ihre Abwehrkomponenten nicht-nuklear sind. Für SDI kann dies nach derzeitigem Kenntnisstand bejaht werden. Der ebenfalls multilaterale *Teststopp-Vertrag* über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und im Wasser beträfe strategische Abwehrsysteme nur, sofern zu ihrer Entwicklung und Stationierung entsprechende Versuche (z. B.

der US-Delegation bei den Verhandlungen über die Begrenzung von Abwehrsystemen gegen ballistische Raketen, anlässlich eines Senats-Hearings bereits 1972 wie folgt: „Die Verpflichtung, keine derartigen ABM-Systeme zu entwickeln, gilt für alle Entwicklungsschritte, die über Laborexperimente und Laborerprobungen hinausgehen. Das Entwicklungsverbot beginnt dann, wenn Erprobungen von Prototypen oder Modellen (auch einzelner Systemkomponenten) unter Einsatzbedingungen (field testing) stattfinden, gleichgültig, wo sie durchgeführt werden.“ Ob dieser Ansatz angesichts der neuartigen Technologien noch genügt, muß bezweifelt werden.

²⁵⁾ Nr. E der Protokollierten Vermerke der Vereinbarten Interpretationen zu den Abkommen (ABM-Vertrag und SALT I) vom 26. Mai 1972.

mit einem nuklear-initiierten Röntgen-Laser) erforderlich wären.

All dies macht deutlich, vor welcher ungeheurer Aufgabe die am 12. März 1985 begonnenen Genfer Rüstungskontrollgespräche stehen und welcher langer Weg bis zu einer möglichen Einigung zurückzulegen ist. Hierbei ist SDI ja nur *ein* Aspekt: Im Zusammenhang mit möglichen Vereinbarungen über defensive Waffen kommt es nach westlicher Auffassung vor allem darauf an, zu Vereinbarungen über die Reduzierung der *Offensivwaffen* kommen. Diese enge Verknüpfung der beiden Aspekte ist durchaus sachgerecht und erforderlich, erschwert aber die Verhandlungsführung ungemessen.

Von entscheidender Bedeutung für die Genfer Verhandlungen wird der ursprünglich von amerikanischer Seite und schließlich einvernehmlich in die vereinbarten Verhandlungsziele aufgenommene Begriff der *strategischen Stabilität* sein. Eine Definition dieses Begriffs ist ein Jahrhundertwerk: Nicht nur müßte hierüber zunächst Einvernehmen unter den Bündnispartnern erzielt werden, sondern danach müßte auch eine von beiden Weltmächten akzeptierbare Definition der Sicherheitsinteressen beider Seiten gefunden werden.

Dennoch muß der Versuch gewagt werden. In seiner Rede vor der Wehrkundetagung hat der Bundeskanzler einige Elemente dieses Begriffes angesprochen²⁶⁾. Gelingt es nicht, strategische Stabilität unter Berücksichtigung der defensiven und offensiven Elemente der strategischen Potentiale zu definieren und mit dem beiderseitig vereinbarten Ziel einer substantiellen Reduzierung der Offensivwaffen zu verknüpfen, dürften sowohl die einzelnen Verhandlungspakete als auch das Gesamtpaket der Genfer Verhandlungen nicht zu schnüren sein.

²⁶⁾ Bundeskanzler Kohl hat in seiner Rede vor der XXII. Wehrkundetagung in München am 9. Februar 1985 einige der Elemente „strategischer Stabilität“ aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland definiert:

„— Aufrechterhaltung eines hohen, für beide Seiten letztlich untragbaren Risikos bei einem Erstschlag.

— Suche nach Verbesserung der Kriegsverhütungsfähigkeit unter Einführung des defensiven Elements in die Abschreckungsstrategie.

— Festlegung eines neuen Verhältnisses zwischen Offensiv- und Defensivwaffen unter Berücksichtigung der vorhandenen neuen Technologien.

— Verzicht auf Überlegenheit. Es muß Vorsorge getroffen werden, daß von den technologischen Entwicklungen auf der einen oder anderen Seite für das Verhältnis beider Großmächte zueinander keine destabilisierenden Wirkungen ausgehen.

— Effektives Krisenmanagement zur Verhinderung eines Kriegsausbruches aufgrund technischen oder menschlichen Versagens.“

In Genf verhandeln die beiden Weltmächte. Die Bündnispartner sind zwar — nicht nur durch INF — unmittelbar betroffen, aber ihr Einfluß ist — realistisch gesehen — gering. Die beiden Weltmächte dürften sich weniger von den Sorgen, Befürchtungen, Ängsten und Interessen der Westeuropäer, als vielmehr von ihren eigenen Sicherheitsinteressen leiten lassen.

Der Einfluß Westeuropas könnte nur dann signifikant steigen, wenn die Westeuropäer mit einer Stimme sprechen würden. Hinsichtlich der Bewertung der SDI-Forschungsphase zeichnet sich ein westeuropäischer Konsens ab, dem sich auch Frankreich über kurz oder lang anschließen könnte. Hinsichtlich der Bewertung einer möglichen Entwicklung und Stationierung strategischer Abwehrsysteme aber ist noch ein weiter, dornenreicher Analyseprozeß zurückzulegen.

Die möglichen Reaktionen Westeuropas müssen sich zweckmäßigerweise an den beiden zeitlichen Phasen der SDI orientieren.

1. Es ist davon auszugehen, daß das angelaufene amerikanische SDI-Forschungsprogramm zu *Ende gebracht* wird, und zwar unabhängig davon, wie der nächste Kongreß aussehen, der nächste amerikanische Präsident heißen oder ob es in Genf zu Vereinbarungen über die militärische Nutzung des Weltraums kommen wird. Forschungsarbeiten lassen sich nicht verhindern, und sie sind nicht verboten.

2. Es muß weiterhin davon ausgegangen werden, daß das unter der Motivation „SDI“ zusammengefaßte finanzielle und technologische Potential der USA erheblichen Nutzen nicht nur für den militärischen, sondern auch für den zivilen Bereich bringen wird²⁷⁾. Der

²⁷⁾ Für das SDI-Forschungsprogramm hat die amerikanische Regierung 26 Mrd. US-Dollar eingeplant, in erster Linie im Haushalt des Pentagon und des Energie-Ministeriums. Dies entspricht etwa 80 Mrd. DM oder dem 1 1/2-fachen des derzeitigen Verteidigungshaushaltes der Bundesrepublik Deutschland. Viele dieser Gelder wären sicherlich auch ohne SDI in entsprechende Forschungen investiert worden; allerdings entstand und entsteht durch SDI ein Momentum, das in fast alle Forschungsbereiche ausstrahlt. Rechnet man die damit verbundenen Forschungsaufwendungen der Industrie, der Laboratorien und der Universitäten mit ein, dürfte eine Summe von über 100 Mrd. US-Dollar für die SDI-Forschung nicht zu hochgegriffen sein — also weit mehr, als der gesamte derzeitige Bundeshaushalt beträgt.

SDI kann, dies läßt sich schon jetzt sagen, *einen* wichtigen Erfolg bereits verbuchen: Die Sowjetunion ist aus ihrer Selbstisolation heraus wieder an den Verhandlungstisch zurückgekehrt. Ihre Beurteilung der Eigendynamik der SDI, des damit verbundenen Innovationschubs und der amerikanischen Entschlossenheit dürfte sich in weiten Teilen mit der der Westeuropäer decken.

Der Beginn der Verhandlungen ist aber nur ein erster Schritt; konkrete Ergebnisse müssen folgen. Allein aus diesem Grunde muß das begonnene Forschungsprogramm weitergeführt werden. Und die Westeuropäer täten gut daran — trotz aller berechtigter Bedenken zur SDI —, *Bündnissolidarität* zu demonstrieren. Nur so kann der Sowjetunion signalisiert werden, daß ihr Versuch, das Bündnis über die SDI-Thematik zu spalten, ebenso fehlschlagen wird, wie dies bei der NATO-Nachrüstung der Fall war.

V. Optionen für Westeuropa

technologische *Innovationsschub*, der aus der SDI-Forschung resultieren dürfte, könnte sich insofern als gravierend erweisen, als die USA ihren derzeit bereits bestehenden technologischen Vorsprung erheblich ausbauen könnten — mit der Folge, daß sich das technologische Gefälle zwischen den USA und Westeuropa weiter vergrößern würde. Wer glaubt, dies im Rahmen eines (nicht existierenden) westeuropäischen Verbundes oder gar im nationalen Alleingang verhindern zu können, hat die Dimension der amerikanischen Forschungsinitiative nicht begriffen. Die westeuropäischen Staaten müßten daher ein erhebliches Interesse haben, an den SDI-Forschungsergebnissen zu *partizipieren*.

3. Daraus folgt, daß sich die Westeuropäer allein schon aus industriepolitischen Interesse heraus an diesen Forschungen beteiligen müssen. Die Form dieser Beteiligung muß sorgfältig verhandelt werden; durch SDI darf keine neue *technologische Einbahnstraße* von den USA nach Westeuropa entstehen. Gewiß ist, daß es diese Beteiligung nicht zum technologischen und finanziellen Null-Tarif geben wird; möglich ist, daß das für Westeuropa abfallende technologische „Know-how“ nur begrenzt sein wird. Aber es gibt hierzu keine Alternative: *ohne* Beteiligung dürfte es *keinerlei* technologischen Nutzen geben.

4. Die Frage der Beteiligung muß aus westeuropäischer Sicht *pragmatisch* angegangen werden: Eine Beteiligung am Forschungspro-

gramm signalisiert zwar ein gewisses Einverständnis mit der SDI insgesamt, jedoch kann sie unter dem Vorbehalt geschehen, daß eine Entscheidung hinsichtlich einer Beteiligung an der Entwicklung und am *Aufbau* eines strategischen Abwehrsystems davon unberührt bleibt. Ferner muß darauf bestanden werden, daß die USA bereits in der Forschungsphase mit der Sowjetunion verhandeln (was ja bereits geschieht), und daß *vor einer Entscheidung* zur Dislozierung eines amerikanischen strategischen Abwehrsystems die Westeuropäer konsultiert und ihre Anliegen angemessen berücksichtigt werden.

5. Hinsichtlich eines möglichen Aufbaus eines amerikanischen Abwehrsystems sind die Einwirkungsmöglichkeiten der Westeuropäer — realistisch gesehen — jedoch gering. Es ist davon auszugehen, daß die beiden Weltmächte diese Abwehrsysteme aufbauen, wenn es nicht zuvor zu entsprechenden Rüstungskontrollvereinbarungen kommt. Die USA dürften sich hierbei weniger von den Sorgen der Westeuropäer, als primär von ihrer Perception der sowjetischen Bedrohung und ihren eigenen Sicherheitsinteressen leiten lassen.

6. Die Westeuropäer stehen damit vor einem *sich verschärfenden Problem*: Sie müssen entscheiden, ob der Zugewinn an Sicherheit, der für sie mit dem Aufbau eines strategischen Abwehrsystems verbunden wäre, den Aufwand lohnt angesichts der neben den ballistischen Nuklearraketen weiterhin existierenden sonstigen Bedrohungspotentiale. Wird dies bejaht, dann müßten die Westeuropäer zu einem wirklich substantiellen Abbau der sie betreffenden Gesamtbedrohung auf *fünf Ebenen* tätig werden: Beteiligung an *SDI*, Stärkung der Abwehrfähigkeit gegen nuklearfähige *Flugzeuge*, Aufbau einer Abwehrfähigkeit gegen nuklearfähige *Marschflugkörper*, Erweiterung der Luftverteidigungsfähigkeit gegen *Raketen kürzerer Reichweite* und Durchführung der bereits einvernehmlich im

Bündnis beschlossenen *Stärkung der konventionellen Verteidigungsfähigkeit* der Allianz. Wie dies innenpolitisch, finanziell, organisatorisch und strukturell bewerkstelligt werden kann, steht im wahrsten Sinne des Wortes in den Sternen.

Dieses — zugegebenermaßen spekulative — Optionsspektrum mag wenig hoffnungsfroh stimmen. Eine Alternative hierzu ist aber nicht in Sicht. Es ist wenig hilfreich, vor dieser Realität die Augen zu verschließen. Weder übertriebene *Euphorie*, noch ein auch auf SDI ausstrahlender *Europessimismus* sind angezeigt — am allerwenigsten aber ein Wunschdenken, das in der Annahme gipfelt, dies alles ginge an uns vorbei, weil sich SDI ohnehin technologisch und/oder finanziell als nicht realisierbar erweisen würde.

Die irreführenden Schlagworte „Krieg der Sterne“ oder „Militarisierung des Weltraums“ sind letztlich nichts anderes als eine hilflose Reaktion auf die längst schon begonnene militärische Nutzung der neuen Dimension. Vieles spricht dafür, daß die Welt am Beginn einer tiefgreifenden militärtechnischen Umwälzung steht, die in ihren derzeit noch gar nicht voll zu erkennenden Ausmaßen jene epochalen Veränderungen wie die Ablösung der Hieb- und Stichwaffen durch die Feuerwaffen, der Kavallerie durch den Panzer oder der Überlagerung der Landkriegführung durch die Nutzung des Luftraums bei weitem in den Schatten stellen könnte. Man mag vor dieser Perspektive erschrecken; man sollte sich aber langfristig auf ihre Realisierung einstellen — es sei denn, in Genf gelänge der sehnlich erwartete wirkliche Durchbruch in der Rüstungskontrolle, indem die *Sicherheitsinteressen* beider Seiten gemeinsam definiert und akzeptiert, defensive wie offensive Waffen im Rahmen einer klar umrissenen *strategischen Stabilität* eingebunden und signifikante *Reduzierungen* der Offensivpotentiale beider Seiten vereinbart und durchgeführt würden.

Rückblick und Ausblick auf Genf

Zur Wiederaufnahme der Rüstungskontrollverhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion

Der amerikanische Außenminister Shultz und sein sowjetischer Amtskollege Gromyko sind nach Abschluß zweitägiger Gespräche in Genf am 8. Januar 1985 übereingekommen, ihren bilateralen Rüstungskontrolldialog wieder aufzunehmen. Das Ziel der neuen Verhandlungen, die am 12. März 1985 in Genf begonnen haben, soll darin bestehen, „ein Wettrennen im Weltraum zu verhindern und es auf der Erde selbst zu beenden und zugleich die Kernwaffen zu begrenzen und zu verringern sowie die strategische Stabilität zu stärken“¹⁾.

Damit geht eine über einjährige Verhandlungspause zu Ende. Die Sowjetunion hatte die INF-Verhandlungen über nukleare Mittelstreckenwaffen (INF = Intermediate Range Nuclear Forces) am 23. November 1983 — einen Tag nach der Zustimmung des Deutschen Bundestages zur Stationierung von amerikanischen Pershing-II-Raketen und bodengestützten Marschflugkörpern (GLCM = Ground Launched Cruise Missile) — abgebrochen und sich im Dezember 1983 geweigert,

sich auf einen Termin für die Fortführung der START-Gespräche über die Reduzierung strategischer Nuklearwaffen (START = Strategic Arms Reduction Talks) zu einigen. Die jetzt beschlossenen sowjetisch-amerikanischen Verhandlungen werden neben diesen strategischen und Mittelstreckensystemen auch Weltraumwaffen umfassen.

Im folgenden wird eine Analyse der Erfolgsbedingungen und Erfolgchancen dieser Verhandlungen versucht. Ein solches Unternehmen muß zum jetzigen Zeitpunkt angesichts der Ungewißheit über die Entwicklung der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen und der Komplexität der Materie notwendigerweise spekulative Züge tragen; es kann deshalb hier nur darum gehen, aufbauend auf eine Analyse der Motive der Verhandlungsteilnehmer und der Sachprobleme, denen sie sich gegenübersehen, politische und substantielle Mindestbedingungen herauszuarbeiten, die ein erfolgsversprechender Verlauf und Abschluß der Gespräche wahrscheinlich voraussetzt.

I. Von Genf nach Genf

Die Sowjetunion hatte nach dem Abbruch der INF-Verhandlungen ihre Wiederaufnahme von der Bereitschaft der NATO abhängig gemacht, „zu der Situation zurückzukehren, wie sie vor Beginn der Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen in Europa bestanden hat“²⁾. Demgegenüber hieß es in der Brüsseler Erklärung der NATO vom 9. Dezember 1983, „die Stationierung amerikanischer Flugkörper kann durch konkrete Ergebnisse am Verhandlungstisch angehalten oder rückgängig gemacht werden“³⁾.

Diese unvereinbaren Positionen schlossen eine Fortsetzung der INF-Gespräche in ihrer

alten Form aus. Da die Sowjetunion zudem die START-Verhandlungen im Dezember 1983 ebenfalls unter Hinweis „auf den Beginn der Aufstellung neuer amerikanischer Raketen in Europa“ auf unbestimmte Zeit ausgesetzt hatte⁴⁾, war der nukleare Rüstungskontrolldialog zwischen den USA und der UdSSR am Ende des Jahres 1983 zum Erliegen gekommen. Angesichts der Ankündigung der NATO, die Nachrüstung bis zum Vorliegen einer Vereinbarung planmäßig durchzuführen, sowie in Anbetracht der im November 1984 bevorstehenden amerikanischen Wahlen, die der Sowjetunion die Hoffnung auf eine Ablösung des ungeliebten Präsidenten Reagan durch seinen demokratischen Herausforderer Mondale eröffneten, mußten die Chancen für eine Wiederbelebung des amerikanisch-sowjetischen Rüstungskontrollpro-

¹⁾ Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 10. 1. 1985, S. 2.

²⁾ Erklärung des damaligen Generalsekretärs Andropow vom 24. 11. 1983, abgedruckt in: Europa-Archiv, 39 (1984) 4, S. D 106.

³⁾ Zitiert nach Europa-Archiv, 39 (1984) 5, S. D 133.

⁴⁾ Vgl. FAZ vom 9. 12. 1983, S. 1.

zesses noch im Jahre 1984 pessimistisch beurteilt werden.

Tatsächlich jedoch machte die Sowjetunion den USA am 29. Juni 1984 den Vorschlag, im September in Wien Verhandlungen „zur Verhinderung einer Militarisierung des Weltraums“ aufzunehmen und am Tage ihrer Eröffnung ein Moratorium für die Erprobung und Stationierung von Weltraumwaffen zu verkünden. Zu diesen Verhandlungen ist es nach einem öffentlichen diplomatischen Geplänkel letztlich doch nicht gekommen, obgleich die amerikanische Regierung ihre anfänglich reservierte Reaktion gegenüber dem sowjetischen Angebot modifizierte und sich schließlich ausdrücklich bereit erklärte, ohne jede „Vorbedingung“ über Weltraumwaffen — allerdings „nicht isoliert von dem strategischen Gesamtverhältnis“ (d. h. unter Berücksichtigung offensiver Kernwaffen) — zu sprechen und während der Verhandlungen auch ein „Moratorium für die Antisatellitenerprobung“ zu erörtern⁵⁾.

Die Tatsache, daß die in Genf am 8. Januar 1985 zwischen Shultz und Gromyko erzielte Übereinkunft den im Sommer 1984 formulierten amerikanischen Bedingungen entspricht,

läßt rückblickend den Schluß zu, daß die Sowjetunion zum damaligen Zeitpunkt aus außen- und innenpolitischen Gründen offenbar nicht willens oder in der Lage war, den Rüstungskontrolldialog mit den Vereinigten Staaten wiederzubeleben.

Diese Situation schien sich im Herbst des letzten Jahres geändert zu haben. Der sowjetische Außenminister traf sich am 28. September 1984 zum ersten Mal mit dem amerikanischen Präsidenten. Diese Begegnung deutete darauf hin, daß die Sowjetunion von einer Wiederwahl Reagans am 6. November 1984 ausging und bestrebt war, noch vor diesem Datum die Weichen für eine Verbesserung der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen zu stellen. Vertrauliche diplomatische Kontakte mit diesem Ziel, die in der Folgezeit aufgenommen wurden, kulminierten dann in einer am 22. November 1984 in Washington und Moskau gleichzeitig bekanntgegebenen Erklärung, daß die beiden Staaten „in neue Verhandlungen“ über Nuklear- und Weltraumwaffen eintreten und sich ihre beiden Außenminister zu einer „Verständigung hinsichtlich des Inhalts und der Ziele solcher Verhandlungen“ am 7. und 8. Januar 1985 in Genf treffen würden⁶⁾.

II. Verhandlungsmotive

Ein Bündel von unterschiedlichen und übereinstimmenden Interessen auf amerikanischer und sowjetischer Seite hat den nuklearen Rüstungskontrollprozeß wieder in Gang gebracht. Ihre Analyse eröffnet einen Aufschluß über die Verhandlungsziele der beiden Beteiligten und bietet damit zugleich Anhaltspunkte über die Erfolgsaussichten der Gespräche.

1. USA

Die amerikanischen Motive dürften vor allem in drei Bereichen angesiedelt sein:

Innenpolitik: In der ersten Amtszeit Präsident Reagans waren die START- und INF-Verhandlungen von amerikanischer Seite u. a. deshalb nur halbherzig geführt worden, weil diejenigen Kräfte innerhalb der Administration, die entweder überhaupt kein Abkommen wollten oder dafür einen Preis forderten, den die Sowjetunion nicht zu zahlen bereit war, die Entwicklung kompromißfähiger Ver-

handlungspositionen behindert hatten⁷⁾. Der Einfluß dieser Gruppe hing nicht nur mit einer gleichgerichteten ideologisch-politischen Disposition des amerikanischen Präsidenten zusammen, sondern spiegelte auch eine in den USA weitverbreitete Enttäuschung über die vermeintlich von der UdSSR zu eigener Aufrüstung und politischer Expansion in der Dritten Welt mißbrauchte Entspannungspolitik sowie eine angeblich bereits eingetretene oder drohende sowjetische militärische Überlegenheit wider. Die massive Ausweitung des Verteidigungshaushalts mit z. T. zweistelligen Zuwachsraten sowie die Politik militärischer und politisch-rhetorischer Stärke gegenüber der Sowjetunion stießen daher zunächst auf breite öffentliche Zustimmung in den USA.

Die Formierung der „Freeze“-Bewegung, die im Sommer 1983 durch eine Entschließung des US-Repräsentantenhauses Unterstützung erhielt, in der ein Einfrieren der amerikanischen und sowjetischen Rüstungen gefordert

⁶⁾ Vgl. Europa-Archiv, 40 (1985) 1, S. D 16.

⁷⁾ Zu diesen internen Auseinandersetzungen liegt inzwischen ein aufschlußreicher Bericht eines amerikanischen Journalisten vor; vgl. Strobe Talbott, Raketenschach, München 1984.

⁵⁾ Für die sowjetischen und amerikanischen Erklärungen zu diesem Vorgang vgl. Europa-Archiv, 39 (1984) 17, S. D 495—500.

wurde, und der zunehmende Widerstand im Kongreß gegen die von der Regierung beantragten Steigerungsraten des Verteidigungshaushaltes sowie bestimmte Rüstungsvorhaben⁸⁾ führten jedoch schon ab Mitte 1982 zu einem wachsenden Druck auf die Regierung, in ihrer Rüstungskontrollpolitik mehr Kompromißbereitschaft zu zeigen. Anlaß für eine solche Kurskorrektur boten ferner Umfrageergebnisse, die belegten, daß nach Auffassung der Mehrheit der Amerikaner „die Zeit reif ist für Verhandlungen und nicht für Konfrontation mit der Sowjetunion“⁹⁾, sowie nicht zuletzt die riesigen Haushaltsdefizite, die das wirtschaftliche Wachstum gefährden könnten¹⁰⁾.

Ein grundsätzliches Interesse an einem Rüstungskontrollabkommen sprechen auch selbst viele seiner Kritiker dem amerikanischen Präsidenten nicht ab. Von der Überzeugung getragen, die militärische Stärke der USA in seiner ersten Amtsperiode wiederhergestellt zu haben, halte Reagan nunmehr die Zeit für aussichtsreiche Verhandlungen mit der Sowjetunion gekommen¹¹⁾.

Verteidigungspolitik: Aus amerikanischer Sicht verschafft das numerische Übergewicht bei den landgestützten Interkontinentalraketen (ICBM) der Sowjetunion¹²⁾ wegen der im Vergleich zu seegestützten Raketen (SLBM) höheren Zielgenauigkeit und Zuverlässigkeit von ICBM den strategischen Vorteil, den landgestützten Teil der amerikanischen Nuklearstreitkräfte (ICBM und Bomberflugplätze) in einem Erstschlag fast vollständig zerstören zu können. Dieses sogenannte „Fenster der Verwundbarkeit“¹³⁾ zu schließen, war seit

⁸⁾ Dazu gehört insbesondere das MX-Programm. Von den insgesamt 223 landgestützten Interkontinentalraketen dieses Typs, die die Regierung in den nächsten fünf Jahren bauen lassen möchte (vgl. Wireless Bulletin from Washington [WB], United States Information Service, Bonn, 14. 12. 1984, S. 1), hat der Kongreß bisher erst 21 genehmigt; ferner kann laut Beschluß des Kongresses das Anti-Satelliten(ASAT)-System nach dem 1. 3. 1985 gegen Objekte im Weltraum nur getestet werden, wenn der Präsident nachweist, daß er ASAT-Verhandlungen „in gutem Glauben“ führt oder zumindest anstrebt.

⁹⁾ Daniel Yankelovich/John Doble, *The Public Mood: Nuclear Weapons and the U.S.S.R.*, in: *Foreign Affairs*, 63 (1984) 1, S. 44 (alle Übersetzungen englischer Texte durch den Autor).

¹⁰⁾ Ohne eine Kurskorrektur in der Haushaltspolitik wäre bis 1989 mit jährlichen Defiziten von über 200 Mrd. Dollar zu rechnen (vgl. *International Herald Tribune* [IHT] vom 5./6. 1. 1985, S. 2).

¹¹⁾ Vgl. *DIE ZEIT* vom 14. 12. 1984, S. 3.

¹²⁾ Die UdSSR hat ca. zwei Drittel ihrer strategischen Sprengköpfe auf ICBMs stationiert, die USA weniger als ein Viertel; vgl. *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Yearbook 1984*, London — Philadelphia 1984, S. 24 und 27.

¹³⁾ Allerdings hat eine vom amerikanischen Präsidenten selbst eingesetzte Kommission seine Exi-

den frühen siebziger Jahren ein Hauptziel amerikanischer Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik und bildete auch den Hintergrund für die START-Vorschläge der Reagan-Regierung. Da eine rüstungstechnische Lösung der ICBM-Verwundbarkeit zumindest mittelfristig mit schwerwiegenden Problemen behaftet ist¹⁴⁾, bleiben die USA auch weiterhin bestrebt, die sowjetische ICBM-Rüstung auf dem Verhandlungsweg zu reduzieren.

Dieses Interesse an einer rüstungskontrollpolitischen Begrenzung des sowjetischen strategischen Arsenal wird darüber hinaus verstärkt durch die sogenannte „strategische Verteidigungsinitiative“ (SDI = Strategic Defense Initiative). Die Erfolgsaussichten dieses populär als „Krieg der Sterne“ („Star Wars“) bezeichneten Forschungsprogramms für ein umfassendes land- und weltraumgestütztes Abwehrsystem gegen ballistische Raketen hängen auch davon ab, ob es gelingt, einen Rüstungswettlauf zwischen amerikanischen Defensiv- und sowjetischen Offensivsystemen durch eine Rüstungskontrollvereinbarung zu verhindern¹⁵⁾.

Bündnispolitik: Wegen ihrer exponierten geographischen Lage, ihrer sicherheitspolitischen Abhängigkeit von den USA und ihrer historischen, kulturellen und humanitären Verbindungen zu den Staaten Osteuropas sind die Länder Westeuropas in besonderem Maße an einer Verbesserung der Ost-West-Beziehungen interessiert. Diesem Interesse und der westeuropäischen Erwartung, den Vollzug der Nachrüstung zu ernsthaften Verhandlungen mit der Sowjetunion zu nutzen, kommt die amerikanische Regierung durch die Wiederaufnahme des Rüstungskontrolldialogs mit der Sowjetunion entgegen.

2. Sowjetunion

Das Interesse der Sowjetunion an den neuen Verhandlungen scheint vor allem sicherheits- und außenpolitischer Natur zu sein:

stanz bestritten; vgl. *Report of the President's Commission on Strategic Forces* (nach ihrem Vorsitzenden auch Scowcroft-Commission genannt), Washington 1983, S. 7 f.

¹⁴⁾ Eine bewegliche ICBM wird nicht vor Anfang der 90er Jahre einsatzbereit sein, während ein wirksamer Schutz von ICBM-Silos durch Raketenabwehranlagen ebenfalls erst im nächsten Jahrzehnt möglich werden könnte und zudem eine Aufkündigung des ABM (Anti-Ballistic Missile = Raketenabwehr)-Vertrages aus dem Jahre 1972 erforderte.

¹⁵⁾ Richard DeLauer, Abteilungsleiter für Forschung und Entwicklung im amerikanischen Verteidigungsministerium: „Wenn die Sowjets uneingeschränkt weiterrüsten können, dann wird kein Verteidigungssystem uns vor der Masse ihrer Waffen schützen können“; zitiert bei Talbott (Anm. 7), S. 525.

Verteidigungspolitik: Eine verlässliche Antwort auf die Frage, in welchem Ausmaß sich die sowjetische Führung um ihre Abschreckungsfähigkeit sorgt, ist westlichen Beobachtern nicht möglich. Öffentlich haben ihre Mitglieder jedenfalls immer wieder versichert, einen Rüstungswettlauf mit den USA nicht zu fürchten. Gleichwohl ist zu vermuten, daß in Moskau einigen der amerikanischen Rüstungsprogramme potentiell bedrohliche Folgen für die eigene Sicherheit zugeschrieben werden und Unsicherheit über eine angemessene militärische Reaktion besteht. Im Vordergrund steht dabei ohne Zweifel die strategische Verteidigungsinitiative, die nach Präsident Reagan dem Ziel dient, „Kernwaffen unwirksam und überflüssig zu machen“¹⁶).

Die Sowjetunion dürfte in einem solchen Vorhaben die größte sicherheitspolitische Herausforderung seit der Einführung der Nuklearwaffen sehen, denn für sie gilt umgekehrt ebenso, was der amerikanische Verteidigungsminister Weinberger zu dieser Frage geäußert hat: „Ich kann mir keine für die Stabilität der Welt gefährlichere Situation vorstellen als die, in der die Sowjetunion vor uns eine zuverlässige Verteidigungsfähigkeit gegen Raketen erwirbt.“¹⁷) Sollte es einer Seite möglich sein, ein solches Defensivsystem aufzubauen, hätte sie eine überlegene Position erreicht: Sie könnte dann die Gegenseite mit der Drohung eines Einsatzes ihrer Offensivwaffen erpressen, da sie eine Vergeltung nicht mehr zu fürchten hätte.

Wie später noch zu zeigen ist, wird es nach den heute überschaubaren technologischen Trends wohl kaum möglich sein, ein lückenloses Abwehrnetz gegen nukleare Offensivwaffen zu errichten. Dennoch werden weder die USA noch die Sowjetunion in dieser entscheidenden Frage ein Risiko eingehen wollen, d. h. beide Seiten werden ihre Planungen auf den schlimmstmöglichen Fall eines technologischen Durchbruchs der anderen Seite einstellen, der diese gegen nukleare Vergeltungsschläge unverwundbar machen würde. Ihre Rückständigkeit in militärisch relevanten Basistechnologien¹⁸) und die zu erwartenden gewaltigen Kosten scheinen ausschlaggebend für das sowjetische Interesse zu sein, zu versuchen, eine solche Entwicklung auf dem Verhandlungswege abzuwenden.

¹⁶) Fernsehansprache Reagans am 23. 3. 1983, zitiert nach Europa-Archiv, 38 (1983) 10, S. D 270.

¹⁷) WB vom 6. 12. 1983, S. 18.

¹⁸) Nach Aussage DeLauers liegen die USA in 15 von 20 dieser Technologien vor der UdSSR (vgl. United States Senate, Committee on Appropriations, Department of Defense Appropriations for Fiscal Year 1985, Hearings, Part 1, Washington 1984, S. 578).

Während die SDI für die Sowjetunion auf absehbare Zeit eine technologische und ökonomische Herausforderung mit langfristig jedoch möglicherweise um so bedrohlicheren Folgen für ihre eigene Abschreckungsfähigkeit darstellt, dürfte sie in einigen amerikanischen *offensiven* Rüstungsmaßnahmen (zumal dann, wenn sie mit der SDI gekoppelt werden) eine *unmittelbare* Gefahr sehen. Dabei handelt es sich einerseits um Systeme, die sich zur Zerstörung von militärischen Anlagen wie ICBM-Abschußrampen und Kommandozentralen eignen (die letzte Generation der bereits stationierten amerikanischen ICBM, die geplante MX, sowie die ab Ende des Jahrzehnts einsatzbereite seegestützte Trident II und die Pershing II) und z. T. kurze Flug- und damit Vorwarnzeiten aufweisen, sowie um Marschflugkörper, die die Sowjetunion offenbar wegen ihrer Mobilität und Flexibilität als krisendestabilisierende Systeme einstuft. Eines ihrer Hauptziele in Genf wird deshalb sein, Art und Umfang der Stationierung dieser amerikanischen Systeme zu begrenzen.

Außen- und Wirtschaftspolitik: Neben sicherheitspolitischen Erwägungen scheint sich die Sowjetunion auch deshalb um eine allgemeine Ost-West-Entspannung zu bemühen, weil sie sich von einer Ausweitung des Handels mit und des Technologieimports aus dem Westen wirtschaftliche Vorteile erhofft. In diesem Zusammenhang könnte eine Rolle gespielt haben, daß die an der internen Auseinandersetzung um den künftigen Wirtschaftskurs beteiligten „Bürokraten und Reformer“ offenbar daran interessiert sind, diese Debatte nicht durch außenpolitische Probleme zu belasten¹⁹).

Bündnispolitik: Die zurückhaltende Reaktion der nicht-sowjetischen Warschauer Pakt-Staaten auf die als Gegenmaßnahme zur westlichen Nachrüstung bezeichnete Stationierung sowjetischer SS-22-Raketen in der DDR und CSSR sowie die „Schadensbegrenzungspolitik“ der DDR während der ersten Hälfte des Jahres 1984 waren deutliche Anzeichen einer Beruhigung dieser Länder über den Stand der Ost-West-Beziehungen. Wenngleich ihr Spielraum gegenüber Moskau geringer ist als der Einfluß der Westeuropäer auf ihre Führungsmacht, dürften auch bündnispolitische Überlegungen in die Entscheidung der sowjetischen Führung, an den Verhandlungstisch zurückzukehren, Eingang gefunden haben.

¹⁹) Diese Vermutung äußerte der Sowjetunion-Experte Christian Schmidt-Häuser, in: DIE ZEIT vom 30. 11. 1984, S. 3.

3. Gemeinsame Motive

Der Ausbruch eines strategischen Nuklearkrieges wäre eine existentielle Gefährdung für die USA und die UdSSR²⁰). Beide Weltmächte haben deshalb ein Interesse an der Erhaltung und Stärkung strategischer Stabilität, d. h. an einem Kräfteverhältnis, „das jeden Versuch einer Konfliktregelung mit militärischen Mitteln — ob im indirekten oder direkten Einsatz — deutlich als kalkuliert untragbares Risiko erkennen läßt“²¹). Dieses im Grundsatz gleichgerichtete Ziel, das sich allerdings wegen geostrategischer und technologischer Unterschiede sowie politisch-ideologischer Gegensätze in unterschiedlichen Auffassungen über die Angemessenheit der militärischen Vorkehrungen der jeweils anderen Seite konkretisiert, verfolgen die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion einerseits durch Rüstungsmaßnahmen und andererseits mit Hilfe von Rüstungskontrollvereinbarungen als Teil einer politischen und militärischen Krisen vorbeugenden bzw. eingrenzenden Außenpolitik²²).

In diesem Zusammenhang ist ferner das gemeinsame amerikanisch-sowjetische Interesse zu erwähnen, die Zahl der Kernwaffenländer so niedrig wie möglich zu halten. In dem zu diesem Zweck 1968 abgeschlossenen Nichtweiterverbreitungsvertrag haben sich die USA und die UdSSR als Gegenleistung für den Verzicht anderer Unterzeichnerstaaten auf den Erwerb von Nuklearwaffen zu Verhandlungen über die „Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung“ (Artikel 6) verpflichtet. In diesem Jahr steht die nächste Überprüfungskonferenz dieses Vertrages an. Die Wiederbelebung des nuklearen Rüstungskontroll-

prozesses kann von den beiden Weltmächten genutzt werden, den übrigen mehr als 120 Unterzeichnerstaaten nachzuweisen, daß sie ihrer Verpflichtung aus Artikel 6 nachkommen.

4. Die Genfer Erklärung vom 8. Januar 1985

Der amerikanische und sowjetische Außenminister verständigten sich bei ihrem Genfer Treffen Anfang Januar darauf, daß die im November beschlossenen Verhandlungen einen „Komplex von Fragen“ behandeln werden, „welche die Weltraum- und atomaren Waffen, sowohl strategischer als auch mittlerer Reichweite, betreffen, wobei alle diese Fragen in ihrem wechselseitigen Zusammenhang zu erörtern und zu lösen sind. Ziel der Verhandlungen wird es sein, wirksame Übereinkünfte auszuarbeiten, deren Ziel es ist, ein Wettrüsten im Weltraum zu verhindern und es auf der Erde zu beenden, die atomaren Waffen zu begrenzen und zu verringern und die strategische Stabilität zu festigen ... Die Verhandlungen werden auf jeder Seite von einer Delegation geführt, die in drei Gruppen gegliedert ist.“²³)

Diese Einigung verlangte von beiden Seiten Abstriche an ihren Ausgangspositionen, trägt jedoch ihren oben analysierten wesentlichen Interessen Rechnung. Der Sowjetunion gelang es zwar nicht, die USA zur Aufgabe ihres SDI-Forschungsprojekts zu bewegen, sie wahrte jedoch ihr Hauptanliegen, die Frage der Weltraumwaffen mit der Thematik nuklearer Offensivsysteme zu verbinden. Die Vereinigten Staaten erreichten eine Wiederaufnahme der Gespräche über strategische und Mittelstreckenwaffen ohne Beschränkung ihrer strategischen Verteidigungsinitiative und ohne der als Reaktion auf die Nachrüstung erhobenen sowjetischen Forderung entsprochen zu haben, vor dem Beginn von erneuten INF-Gesprächen müßten die Pershing II und GLCM aus Westeuropa beseitigt werden; im Gegenzug erklärten sie sich bereit, die beiden Bereiche Weltraum- und nukleare Offensivwaffen in einem inhaltlichen Zusammenhang zu behandeln und diese konzeptionelle Verknüpfung auch prozedural durch die Bildung einer Verhandlungsdelegation mit drei Arbeitsgruppen zu verankern.

²⁰) Neuere Untersuchungen deuten darauf hin, daß schon bei einem Einsatz von 500 bis 2 000 strategischen Sprengköpfen eine klimatische Katastrophe (sog. „Nuklearer Winter“) droht, die die „Gefahr einer Auslöschung der Menschheit“ heraufbeschwören könnte (so Carl Sagan, Nuclear War and Climatic Catastrophe: Some Policy Implications, in: Foreign Affairs, 62 [1983] 2, S. 292; vgl. auch DIE ZEIT vom 11. 1. 1985, S. 9—10).

²¹) Wolf Graf von Baudissin/Dieter S. Lutz, Kooperative Rüstungssteuerung in Europa, in: Deutsche Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), DGFK-Jahrbuch 1979/1980, Baden-Baden 1980, S. 448.

²²) Die USA und die UdSSR haben z. B. ungeachtet ihres angespannten Gesamtverhältnisses im letzten Jahr eine Serie von vertraulichen Gesprächen über den irakisch-iranischen Krieg abgehalten (vgl. IHT vom 18. 1. 1985, S. 1).

²³) Vgl. Anmerkung 1.

III. Verhandlungsprobleme

Sowohl der amerikanische als auch der sowjetische Außenminister haben nach ihrem Januar-Treffen von „neuen“ Verhandlungen gesprochen. Diese Charakterisierung hat zum einen die politische Funktion, der Sowjetunion eine Rückkehr an den Verhandlungstisch zu erlauben, ohne formell von ihrem Anspruch eines Abzugs der Pershing II und GLCM vor einer Fortsetzung von INF-Gesprächen Abstand nehmen zu müssen; sie ist aber auch sachlich begründet, da das Verhandlungsmandat die bis Ende 1983 getrennt verhandelten strategischen und Mittelstreckenwaffen miteinander verbindet und darüber hinaus um die Bereiche der boden- und weltraumgestützten Raketenabwehr (BMD = Ballistic Missile Defense)-Systeme sowie der ASAT (Anti-Satelliten-)Waffen erweitert wurde. Dieser neue Ansatz wird nicht ohne Folgen für die Behandlung der Sachprobleme selbst bleiben; wie sich jedoch die Interdependenz der drei „Körbe“ (BMD und ASAT, strategische Offensivwaffen, INF) konkret auswirken wird, ist seinerseits ein Verhandlungsgegenstand und daher gegenwärtig nur durch die Diskussion einiger grundsätzlicher Aspekte zu beantworten. Bevor jedoch dieser Frage nachgegangen wird, ist auf der Grundlage der Interessen der beiden Verhandlungsteilnehmer zu klären, mit welchen Problemen und Positionen sich die drei Arbeitsgruppen vermutlich auseinanderzusetzen haben.

1. BMD: Ballistic Missile Defense

Staaten unterhalten militärische Mittel, um sich vor einem potentiellen Angreifer dadurch zu schützen, daß dieser die Kosten einer militärischen Aggression höher als ihren erwarteten Nutzen bewertet und sie deshalb nicht unternimmt (Abschreckung), oder — falls er sie doch begeht — um sie abwehren zu können (Verteidigung). Zwischen diesen beiden Zielen bestand traditionell ein Verhältnis, das in der Maxime „Wenn Du den Frieden willst, bereite den Krieg vor“ zum Ausdruck kommt: Ein Gegner wird um so verlässlicher abgeschreckt, je mehr er davon ausgehen muß, daß er die andere Seite nicht besiegen kann, weil sie sich durch den Einsatz militärischer Mittel gegen die Waffen des Aggressors verteidigen kann.

Mit der militärischen Nutzung der Kernenergie wurde dieser Grundsatz außer Kraft gesetzt. Eine perfekte Verteidigung gegen Nuklearwaffen mußte als unerreichbar angesehen werden. Kriegsverhütung wurde zum

Leitprinzip von Sicherheitspolitik²⁴), während ebenso zwangsläufig Abschreckung als militärisches Instrument dieser Politik in erster Linie auf der Androhung einer vernichtenden Vergeltung und nicht mehr einer erfolgversprechenden Verteidigung beruhen mußte.

Dieser „Logik“ des Nuklearzeitalters war der Ende der sechziger Jahre einsetzende amerikanisch-sowjetische Rüstungskontrollprozeß unterworfen, in dem beide Seiten das Ziel verfolgten, die eigene Vergeltungsfähigkeit zu sichern. Als Mittel dienten ihnen dazu neben quantitativen und qualitativen Beschränkungen der strategischen Systeme (SALTI und II) vor allem der ABM-Vertrag aus dem Jahre 1972, der in Verbindung mit einem Zusatzabkommen jedem Land nur eine Raketenabwehrstellung mit höchstens 100 Abschußvorrichtungen gestattet. Hinzu kommen Restriktionen bei der Entwicklung und Stationierung von Radargeräten sowie ein vollständiges Verbot der Entwicklung, Erprobung und Stationierung von see-, luft- oder weltraumgestützten und *landbeweglichen* ABM-Systemen.

Der ABM-Vertrag wurde möglich, weil die USA und die UdSSR eine lückenlose Abwehr von Nuklearwaffen für jenseits des sich damals abzeichnenden technologischen Fortschritts und den konkurrierenden Aufbau partieller Abwehrsysteme (etwa zum Schutz von ICBM-Silos) für ineffizient und politisch destabilisierend hielten. Mit seiner sogenannten „Star Wars“-Rede vom 23. März 1983 hat Präsident Reagan öffentlich erklärt, daß die USA die weitere Gültigkeit der Basis des ABM-Vertrages und des gesamten bisherigen Rüstungskontrollprozesses — daß nämlich im Nuklearzeitalter Offensivwaffen aus technologischen und finanziellen Gründen den Defensivsystemen überlegen sind — nicht mehr für ausgemacht halten.

Eines der wesentlichen Probleme der Genfer Verhandlungen besteht deshalb darin, wie das Verhältnis von Offensiv- und Defensivsystemen in der Zukunft stabilitätskonform ge-

²⁴) In einer der ersten Abhandlungen über die militärpolitischen Implikationen des Nuklearzeitalters sagte Bernard Brodie dies bereits 1946 voraus — zu einem Zeitpunkt also, als die USA über ein atomares Monopol verfügten: „Bisher bestand der Hauptzweck unseres Militärpotentials im Gewinnen von Kriegen. Von jetzt an liegt sein Hauptzweck darin, sie zu verhindern. Einen anderen sinnvollen Zweck gibt es kaum noch.“ (Bernard Brodie, *Implications for Military Policy*, in: ders. [Hrsg.], *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York 1946, S. 76).

halten werden kann. Dabei gilt es im Hinblick auf die Rolle von Defensivsystemen zwei Ebenen zu unterscheiden: zum einen die weit in das nächste Jahrtausend reichende „Vision“ Präsident Reagans, Kernwaffen durch einen lückenlosen Abwehrschirm „unwirksam zu machen“, und zum zweiten die Frage eines über den ABM-Vertrag hinausgehenden Aufbaus von BMD-Einrichtungen²⁵⁾, die zwar keinen oder nur einen begrenzten Schutz von Bevölkerungszentren böten, aber in der Lage sein könnten, nukleare Angriffe auf bestimmte militärische Anlagen zu vereiteln.

Mehrere wissenschaftliche Untersuchungen sind zu der Schlußfolgerung gelangt, daß ein „perfektes oder beinahe perfektes Abwehrsystem, das der Sowjetunion die Fähigkeit nähme, die amerikanische Gesellschaft tödlich zu verwunden, eine so entlegene Perspektive darstellt, daß sie nicht zur Grundlage der öffentlichen Erwartung oder Regierungspolitik hinsichtlich der Möglichkeiten von BMD-Systemen gemacht werden sollte“²⁶⁾. Ausschlaggebend für ein solches Urteil sind mehrere Faktoren: die gewaltigen technologischen Schwierigkeiten, die bei der Entwicklung von weltraumgestützten BMD-Anlagen zu lösen wären, ihre Verwundbarkeit gegen direkte Angriffe (z. B. ASAT-Waffen, Weltraumminen), andere Gegenmaßnahmen durch die Sowjetunion (z. B. Vermehrung und Verbesserung von ballistischen Raketen sowie das „Unterfliegen“ eines Weltraumabwehrnetzes durch Marschflugkörper und Bomber, die die Atmosphäre nicht verlassen²⁷⁾), sowie die Überlegung, sich auf ein technisches System verlassen zu müssen, das im Falle seines Einsatzes absolut zuverlässig funktionieren müßte, zuvor aber unter vergleichbaren Bedingungen nie hätte getestet werden können²⁸⁾.

²⁵⁾ In den USA hat sich statt ABM die hier benutzte Abkürzung BMD eingebürgert.

²⁶⁾ Ashton B. Carter, Directed Energy Missile Defense in Space, prepared under contract for the Office of Technology Assessment, Congress of the United States, Washington 1984, S. 81; zu ähnlichen Schlußfolgerungen gelangen Sidney D. Drell/Philip J. Farley/David Holloway, The Reagan Strategic Defense Initiative: A Technical, Political, and Arms Control Assessment. A Special Report of the Center for International Security and Arms Control, Stanford University 1984, S. 93, und Space-Based Missile Defense. A report by the Union of Concerned Scientists, Cambridge/Mass. 1984, S. 69.

²⁷⁾ US-Verteidigungsminister Weinberger hat bereits ein Luftabwehrsystem gegen solche Waffen in Ergänzung zur SDI gefordert, dessen Kosten sich nach Schätzung des früheren Verteidigungsministers Schlesinger auf 50 Mrd. Dollar belaufen könnten (vgl. IHT vom 18. 1. 1985, S. 1).

²⁸⁾ Für die SDI zuständige Regierungssachverständige haben denn auch gegenüber dem Kongreß unverhohlene Skepsis in bezug auf die Realisierbar-

Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, daß die Sowjetunion den sicherheitspolitisch bedrohlichen Charakter der SDI zumindest auf absehbare Zeit nicht vorrangig in dem ihr nicht zuletzt aus innenpolitischen Erwägungen²⁹⁾ angehefteten Fernziel einer unverwundbaren „Festung Amerika“ sieht³⁰⁾; vielmehr dürfte die nahe- liegendere militärische Gefahr einer forcierten BMD-Entwicklung für die Sowjetunion auf der zweiten Ebene der SDI liegen, nämlich im Aufbau eines begrenzten BMD-Systems bei Fortbestehen nuklearer Offensivwaffen.

Die grundsätzliche Brisanz einer Kombination von Offensiv- und Defensivsystemen, die auch Präsident Reagan in seiner Rede vom März 1983 eingestanden hat³¹⁾, wird durch die Stationierung zielgenauer ICBM und SLBM hervorgerufen, die theoretisch in der Lage sind, den unbeweglichen Teil der gegnerischen Nuklearstreitkräfte (ICBM-Silos, Kommandozentralen, Bomberflugplätze, U-Boote in Häfen) zu zerstören. Die durch diese zunehmende Verwundbarkeit eines maßgeblichen Teils der beiderseitigen Vergeltungspo-

keit von Präsident Reagans „Vision“ geäußert: „Obwohl ein Anti-ICBM-System, das *alle* gegen die Vereinigten Staaten abgeschossenen Sprengköpfe zerstören könnte, wahrscheinlich unerreichbar ist...“ (General Abrahamson in einer schriftlichen Antwort auf eine Frage eines Abgeordneten, abgedruckt in: United States House of Representatives, Committee on Appropriations, Department of Defense Appropriations for 1985, Hearings, Part 5, Washington 1984, S. 744; vgl. ferner ähnliche Stellungnahmen in: United States Senate [s. Anm. 18], Part 1, S. 338 und Part 3, S. 370).

²⁹⁾ Präsident Reagan wollte in einer für März 1983 ohnehin angesetzten Rede den Verteidigungshaushalt und besonders das MX-Programm gegen wachsende öffentliche Kritik verteidigen. Presseberichten zufolge soll die Regierung in dieser Lage nach einem „neuen Element“ gesucht haben, um die Argumentation des Präsidenten „schmackhafter“ zu machen. Dabei sei man auch wegen des starken persönlichen Interesses von Reagan auf die Idee gekommen, die bereits geplante Anhebung der Finanzmittel für BMD-Forschungen mit der „Vision“ aufzuputzen, die der Ansprache vom 23. 3. 1983 den Titel „Star Wars“-Rede eingetragen hat (vgl. zu diesen Vermutungen TIME vom 4. 4. 1983, S. 8, und IHT vom 7. 1. 1985, S. 5).

³⁰⁾ Diese Einschätzung wird durch eine in englischer Sprache veröffentlichte Studie sowjetischer Wissenschaftler gestützt, in der die gewaltigen technologischen Probleme und Kosten weltraumgestützter BMD-Anlagen und die vergleichsweise weniger aufwendigen Gegenmaßnahmen der UdSSR herausgestrichen werden (vgl. IHT vom 7. 1. 1985, S. 1; ein Teil der Studie ist abgedruckt in: Strategic Review, 12 (1984) 4, S. 91–94).

³¹⁾ „Wenn sie (die Verteidigungssysteme, E. L.) mit Offensivsystemen gepaart werden, dann könnten sie als Nährboden einer aggressiven Politik betrachtet werden, und das will niemand“ (vgl. Anm. 16).

tentiale ohnehin strapazierte strategische Stabilität könnte nun durch die Einführung von Defensivsystemen noch weiter drastisch absinken: „Es könnte dann ein Punkt erreicht werden, in dem eine oder beide Seiten eine Fähigkeit zur Schadensbegrenzung erreichen könnten, aber nur dann, wenn sie zuerst zuschlägt. Ein solcher Angriff würde die Verteidigungseinrichtungen des Gegners überwinden und die verwundbaren Teile seiner Offensivkräfte ausschalten. Würde der Gegner versuchen, mit seinen verbliebenen strategischen Offensivkräften zu vergelten, könnte er die Verteidigung des Angreifers nicht überwinden.“³²⁾

Zweifellos würden die USA und die UdSSR bestrebt sein, einer solchen Entwicklung durch die Erhöhung der Unverwundbarkeit und Zuverlässigkeit ihrer Offensiv- und Defensivarsenale vorzubeugen, und schon aus diesem Grund dürfte keine Seite damit rechnen, eine vollständige Entwaffnungsoption erlangen zu können. Ihr destabilisierendes Moment ist daher auch nicht in dem gänzlich unwahrscheinlichen Fall eines kühl kalkulierten „Angriffs aus dem heiteren Himmel“, sondern in einer sich zuspitzenden Krise zu finden. In einer solchen Situation, in der ein Angriff des anderen nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen werden kann, steigt für jede Seite die sogenannte Erstschlagsprämie: Wer zuerst schießt, kann den jetzt als zunehmend unvermeidbar angesehenen Schaden durch einen nuklearen Schlag des Gegners immerhin noch vermindern, wenn er eine möglichst große Anzahl der feindlichen Offensivwaffen vernichtet.

Der Gefahr, daß dieser Mechanismus einen Nuklearkrieg auslöst, steht die krisendämpfende Gewißheit auf seiten der USA und der UdSSR gegenüber, daß sie heute bei einem vorwegnehmenden (Präemptiv-)Angriff mit einer Vergeltung katastrophalen Ausmaßes zu rechnen haben. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, daß der Anreiz zu präemptiver Schadensbegrenzung durch die Entwicklung von offensiven Counterforce-Systemen (d. h. Waffen, die sich wegen ihrer Kombination aus Sprengkraft und Zielgenauigkeit zur Zerstörung militärischer Anlagen eignen könnten) wie den schweren ICBM der Sowjetunion (SS-18 und SS-19) und den modernsten stationierten bzw. geplanten ICBM und SLBM der USA (Minuteman III, MX, Pershing II, Trident I und II) gewachsen ist. Diese Tendenz könnte durch die Einführung

³²⁾ James Thomson, Rand Corporation, in: United States House of Representatives (vgl. Anm. 28), S. 934—935.

von Defensivsystemen auf dreifache Weise verstärkt werden: Erstens würde sie dem offensiven Rüstungswettkampf einen defensiven hinzufügen und dadurch die Ost-West-Beziehungen zusätzlich belasten; zweitens erhöhen Defensivsysteme die Chancen einer Schadensbegrenzungsstrategie in dem Maße, in dem das feindliche Vergeltungspotential durch einen vorbeugenden Offensivschlag verringert und damit der eigenen Verteidigung die Aufgabe erleichtert werden kann; und drittens wären gegnerische Abwehreinrichtungen selbst ein attraktives Ziel für einen Präemptivschlag, da ihre Zerstörung den Erfolg der eigenen offensiven Schadensbegrenzung vergrößern würde³³⁾.

Mehrere Faktoren sprechen dafür, daß die Sowjetunion befürchten muß, in einer ungehinderten offensiven und defensiven Rüstungskonkurrenz könnten die USA ein überlegenes Schadensbegrenzungspotential erlangen. Zum einen ist das sowjetische Nukleararsenal verwundbarer (neben dem bereits genannten Tatbestand, daß die UdSSR ca. zwei Drittel ihrer strategischen Sprengköpfe auf unbeweglichen ICBM stationiert hat, kommt hinzu, daß sie von ihren SLBM nur ca. 20% ständig auf See hat und die USA einen Vorsprung in der Bekämpfung von U-Booten haben) und damit grundsätzlich anfälliger als das amerikanische Potential gegen Counterforce-Angriffe, und zweitens muß die Sowjetunion davon ausgehen, wegen ihrer auch systembedingten technologischen Rückständigkeit in einem BMD-Wettrüsten zurückzubleiben³⁴⁾.

Es kommt dabei nicht darauf an, ob die objektive Entwicklung des militärischen Kräfteverhältnisses tatsächlich eine solche Richtung zuungunsten der UdSSR nähme; entscheidend ist ihre Wahrnehmung durch die sowjetische Führung, die sich im Zweifel an die zwar unwahrscheinliche, aber nicht a priori auszuschließende Variante des für sie schlimmstmöglichen Falles halten wird, durch ein massives offensives und defensives Aufrüstungsprogramm der USA in eine unterle-

³³⁾ Für eine Diskussion dieses Sachverhalts vgl. Union of Concerned Scientists (s. Anm. 26), S. 79—84, und Charles L. Glaser, Why Even Good Defenses May Be Bad, in: International Security, 9 (1984) 2, S. 106—108.

³⁴⁾ Das sowjetische BMD-Programm „hat erst heute das technologische Niveau erreicht, über das die USA vor 10 Jahren verfügten... Es ist bemerkenswert, daß die Gebiete, auf denen die USA eine mehr oder minder eindeutige Überlegenheit besitzen... genau jene sind, die für die Entwicklung fortgeschrittener BMD-Systeme wichtig sind“ (Sayre Stevens, The Soviet BMD Program, in: Ashton B. Carter/David N. Schwartz [Eds.], Ballistic Missile Defense, The Brookings Institution, Washington 1984, S. 217). Vgl. ferner Anm. 18.

gene Position zu geraten³⁵). Vermutlich sind die sowjetischen Machthaber (noch) selbstbewußt genug, zu glauben, das Eintreten einer solchen Situation durch militärische Gegenmaßnahmen verhindern zu können. Solche Maßnahmen würden sie aber zu einer Rüstungskonkurrenz zwingen, die der Sowjetunion erheblich größere Opportunitätskosten (d. h. entgangene zivilwirtschaftliche Investitionen) abverlangen würde als den USA und sie auf diesem Weg im „friedlichen Wettkampf der Systeme“ weiter zurückwerfen könnte.

Sollte dies eines der Hauptmotive gewesen sein, das die Sowjetunion nach Genf zurückgeführt hat, wird sie sich kaum von amerikanischen Erklärungen beeindrucken lassen, neuentwickelte BMD-Systeme vor ihrer Stationierung „in Verhandlungen und Gespräche mit anderen Ländern der Welt“ einzubringen³⁶). Schon aus sicherheitspolitischen Überlegungen könnte kein sowjetischer Generalsekretär (ebensowenig wie umgekehrt kein amerikanischer Präsident) auf die Hoffnung setzen, die andere Seite, mit der er sich in einem fundamentalen Macht- und Systemkonflikt befindet, könnte bereit sein, einen militärischen Vorteil freiwillig aufzugeben³⁷). Hinzu kommt jedoch noch der Aspekt der hohen zivilen Opportunitätskosten, die bereits im Forschungs- und Entwicklungsstadium anfielen, d. h. bevor die USA überhaupt erwägen würden, die Ergebnisse ihrer BMD-Programme mit der UdSSR zu teilen.

Eine zu erwartende konkurrierende Entwicklung von BMD-Systemen würde voraussicht-

³⁵) „Ganz gleich, ob der utopische Raketen-Abwehrschirm jemals auch nur halbwegs perfekt funktionieren kann: Moskau sieht im amerikanischen Streben, ein umfassendes Verteidigungssystem im Weltraum aufzubauen, den gezielten Versuch, die bisherige nukleare Parität aus den Angeln zu heben.“ (Christian Schmidt-Häuer, in: DIE ZEIT vom 1. 2. 1985, S. 1). In diesem Zusammenhang dürften auch amerikanische Regierungsdokumente nicht eben zur sowjetischen Beruhigung beitragen, in denen eine „Überlegenheit im Weltraum“ (vgl. IHT vom 10. 1. 1985, S. 2) oder die Fähigkeit gefordert werden, in einem Nuklearkrieg „die Oberhand“ behalten zu können (so geschehen im „Leitlinien-Papier“ des Verteidigungsministeriums für die Zeit 1984—1988; vgl. New York Times vom 30. 5. 1982, S. 1 und 12).

³⁶) So Präsident Reagan in einer Pressekonferenz; vgl. Europa-Archiv, 40 (1985) 3, S. D 65.

³⁷) Zwei ausgesprochene SDI-Befürworter stellen hierzu nüchtern fest: „Keine Supermacht wird — zumindest in der ersten Phase eines dem Wesen nach konkurrierenden Übergangs zu Defensivsystemen — mit der anderen Seite stillschweigend zusammenarbeiten und ihrer Verteidigung helfen, eine hohe Wirksamkeit zu erreichen.“ (Keith B. Payne/Colin S. Gray, Nuclear Policy and the Defense Transition, in: Foreign Affairs, 62 (1984) 4, S. 841).

lich dem erklärten rüstungskontrollpolitischen Hauptziel der USA zuwiderlaufen, eine drastische Reduzierung von Offensivwaffen zu vereinbaren. Zwar versucht die amerikanische Regierung, eine solche Unvereinbarkeit mit dem Einwand zu entkräften, daß Abwehrsysteme den „Wert ballistischer Raketen herabsetzen“ und dadurch „stärkere Anreize für die Verminderung dieser Raketen auf dem Verhandlungswege schaffen“ könnten³⁸), aber wahrscheinlicher ist die entgegengesetzte Wirkung: Da die Sowjetunion befürchten muß, in einem BMD-Wettrüsten die schlechteren technologischen Karten zu haben, dürfte sie sich bei ihren Gegenmaßnahmen vor allem darauf konzentrieren, amerikanische Abwehranlagen durch vermehrte und verbesserte Offensivwaffen auszuschalten bzw. zu überwinden. In jedem Fall aber ist nicht damit zu rechnen, daß sie einer ins Gewicht fallenden Verringerung ihres Offensivpotentials zustimmt, wenn sie angesichts eines amerikanischen BMD-Vorstoßes nicht mehr sicher sein kann, langfristig noch über eine ausreichende Vergeltungsfähigkeit zu verfügen³⁹) (ganz abgesehen davon, daß ein BMD-Forschungswettkampf, der erheblich mehr Ressourcen verschlänge als die Forschungsinvestitionen beider Seiten seit Abschluß des ABM-Vertrages, und der aus sowjetischer Sicht de facto von den USA mit der Absicht verfolgt würde, die gegenwärtige strategische Parität aufzuheben, die politischen Rahmenbedingungen für ein solches Abkommen untergraben würde).

Bei einer unkontrollierten BMD-Aufrüstung ist also mit negativen Auswirkungen auf den Verlauf des jetzt begonnenen Rüstungskontrollprozesses zu rechnen, und zwar nicht nur für den Bereich der strategischen Offensivwaffen, sondern auch für die Mittelstreckenwaffen, die dritte Gruppe der in Genf verhandelten Systeme. Da sich die Sowjetunion in der BMD-Frage in der Demandeur-Position befindet, dürfte sie dazu neigen, Fortschritte

³⁸) Amerika-Dienst, United States Information Agency, Bonn, 9. 1. 1985, S. 19.

³⁹) Dies würde natürlich umgekehrt für die USA genauso gelten — jedenfalls solange, wie sie noch nicht über ein perfektes Abwehrsystem verfügen. Da die Vereinigten Staaten jedoch offiziell an ihrem Ziel einer einschneidenden Verringerung strategischer Offensivwaffen festhalten, sind Behauptungen wie die eines hohen Vertreters des Verteidigungsministeriums, die UdSSR sei heute „in der Lage, schnell aus dem ABM-Vertrag auszubrechen“ (d. h., sich einen bedeutenden Vorteil verschaffen zu können), wohl eher als Cassandra-Rufe zu werten, die der SDI innenpolitische Unterstützung einbringen sollen. (Das Zitat stammt von Richard Perle, in: United States Senate, Committee on Armed Services, Soviet Treaty Violations, Hearing, Washington 1984, S. 43.)

auf dem INF-Gebiet von den Ergebnissen in den beiden anderen Bereichen abhängig zu machen. Diese politische Hebelwirkung der INF-Gespräche bietet sich der Sowjetunion aus zwei Gründen an: Erstens handelt es sich bei der Nachrüstung um ein abgegrenztes militärisches Programm (laut NATO-Doppelbeschluß sind nicht mehr als 108 Pershing II und 464 GLCM vorgesehen), auf das sie sich militärisch einstellen kann, und zweitens kann sie darauf hoffen, daß die westeuropäischen NATO-Mitglieder die USA drängen werden, den INF-Verhandlungsteil nicht durch Unnachgiebigkeit in der Weltraum-Verhandlungsgruppe zu blockieren.

In einem sowjetischen Junktim, das eine INF-Lösung mit amerikanischen Zugeständnissen in der BMD-Frage verknüpft, liegt aus europäischer Sicht einer der problematischsten Aspekte der neu entfachten BMD-Diskussion und der SDI. Denn die europäischen Staaten sind aufgrund ihrer geographischen (Front-)Lage und militärischen Abhängigkeit in besonderem Maße auf politische Sicherheitsvorkehrungen angewiesen, zu denen im Rahmen einer umfassenden Ost-West-Kooperation vor allem auch Rüstungskontrollvereinbarungen gehören⁴⁰⁾. Würden deshalb die Verhandlungen an der BMD-Thematik scheitern, zählten die Europäer zu den Hauptbetroffenen der damit einhergehenden Verschärfung des Ost-West-Konflikts.

Zusätzlich zu diesen unmittelbaren politischen Konsequenzen könnte ein ungehinderter BMD-Wettrüsten langfristig die geltende militär-strategische Konzeption der NATO, die nach dem Harmel-Bericht des Jahres 1967 neben der Entspannungspolitik den zweiten Pfeiler der westlichen Sicherheitspolitik bildet, in Frage stellen. Zu den politisch-psychologischen Voraussetzungen der Akzeptabilität dieser Konzeption in Europa gehört die gegenseitige Verwundbarkeit der USA und der UdSSR gegen nukleare Angriffe. Dieser Tatbestand hat den europäischen Ländern das Leben mit dem Alptraum eines auf Mitteleuropa begrenzten nuklearen Schlagabtausches zwischen den beiden Supermächten bisher politisch erträglich gehalten, weil keine der beiden die Gefahr der Eskalation eines Einsatzes von Nuklearwaffen in einen strategischen Massenvernichtungskrieg ausschließen kann. Die Nachrüstungskontroverse hat ge-

⁴⁰⁾ Daß letztlich nur auf rüstungskontrollpolitischem Weg eine dauerhafte Stabilisierung der sicherheitspolitischen Lage in Europa erreicht werden kann, habe ich am INF-Beispiel nachzuweisen versucht; vgl. Eckhard Lübckemeier, Zwischenbilanz der INF-Verhandlungen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 28—29/83, S. 16.

zeigt, daß technologische Trends zu zielgenauen, „selektiv“ einsetzbaren Nuklearwaffen und eine ihnen entsprechende Orientierung an Kriegführungsdoktrinen in weiten Teilen der europäischen Öffentlichkeit die Besorgnis ausgelöst haben, die USA und die UdSSR seien bestrebt, sich aus dem nuklearen Risikoverbund mit Europa zu lösen.

Jede forcierte BMD-Entwicklung, die — wie zu erwarten ist — die amerikanisch-sowjetische Rüstungskonkurrenz und politische Rivalität anheizen würde, verstärkte diesen Eindruck, weil ein amerikanisches BMD-System, „das die USA und ihre europäischen Verbündeten gegen einen strategischen Nuklearangriff wirksam schützen würde, die Verwundbarkeit Europas gegen konventionelle und bestimmte Arten von taktischen Nuklearangriffen nicht aufheben könnte“⁴¹⁾.

Aber auch weniger anspruchsvolle BMD-Anlagen könnten ans Mark der gültigen NATO-Konzeption gehen. Zu ihren konstitutiven Merkmalen gehört die Androhung eines „politisch kontrollierten selektiven Einsatzes nuklearer Waffen“ für den Fall, daß ein konventioneller Angriff des Warschauer Pakts anders nicht abgewehrt werden kann⁴²⁾. Errichtete die UdSSR ein Abwehrnetz gegen ballistische und nichtballistische Flugkörper, das solche selektiven Ersteinsätze vereiteln könnte, würde die Ersteinsatzdrohung der NATO ihren Abschreckungswert verlieren. „Konventionelle Verteidigungsfähigkeit würde (dann) zum Kern des Sicherheitssystems in und für Europa werden müssen“⁴³⁾, obwohl gerade dies nach Ansicht der Bundesregierung die Abschreckung in unerträglicher Weise schwächen würde⁴⁴⁾.

Eine weitere Belastung für das westliche Bündnis, die eine ausgedehnte Stationierung von BMD-Systemen auf sowjetischer Seite nach sich ziehen könnte, liegt in ihren Impli-

⁴¹⁾ Keith B. Payne/Colin S. Gray (Anm. 37), S. 830.

⁴²⁾ Vgl. Der Bundesminister der Verteidigung, Weißbuch 1983 — Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1983, S. 148—150.

⁴³⁾ Hans-Heinrich Weise, Amerikanische Pläne für ein weltraumgestütztes Raketen-Abwehrsystem, in: *Europa-Archiv*, 39 (1984) 13, S. 406.

⁴⁴⁾ Vgl. Weißbuch 1983 (Anm. 42), S. 149 und 150 sowie 158—160. Ich habe an anderer Stelle diese Auffassung kritisch analysiert und für einen Verzicht auf die nukleare Ersteinsatzdoktrin plädiert (vgl. Eckhard Lübckemeier, Denuklearisierung der NATO-Strategie, in: Wilhelm Bruns/Christian Krause/Eckhard Lübckemeier, *Sicherheit durch Abrüstung*, Bonn 1984, S. 74—79 und 112—119). Der mit einem solchen Verzicht erreichbare Gewinn an innerer Glaubwürdigkeit könnte jedoch durch ein BMD-Wettrüsten und die dadurch hervorgerufenen politischen Spannungen zunichte gemacht werden.

kationen für die nuklearen Arsenale Frankreichs und Großbritanniens. Die abschreckende Wirkung dieser im Vergleich zu den amerikanischen und sowjetischen Potentialen zahlenmäßig geringen Streitkräfte⁴⁵⁾ beruht auf der Androhung einer massiven, d. h. gegen sowjetische Städte gerichteten Vergeltung. Ein sowjetisches BMD-System, das in der Lage wäre, einen zwar nicht vollständigen, aber doch weitgehenden Schutz von Flächenzielen gegen ballistische Raketen zu gewährleisten, könnte die Abschreckungsfähigkeit der beiden kleinen europäischen Nuklearmächte entscheidend schwächen. Um dieser strategischen Bedrohung durch den Aufbau eines landesweiten sowjetischen BMD-Systems entgegenzuwirken, wären beide Länder zu höheren Investitionen in ihre nuklearen Offensivkräfte gezwungen, was entweder zu Einsparungen bei anderen Militärausgaben oder zu ihrer innenpolitisch schwer durchsetzbaren Erhöhung auf Kosten anderer Haushaltsposten führen müßte. Es nimmt deshalb nicht wunder, daß Präsident Mitterrand die SDI eine „Über-Rüstung“ genannt hat⁴⁶⁾, und auch die britische Premierministerin Thatcher zwar dem Forschungsprogramm ihre Unterstützung gegeben hat, aber den amerikanischen Präsidenten im Dezember 1984 zugleich in einer gemeinsamen Erklärung darauf verpflichtete, „die Inbetriebnahme eines Verteidigungssystems im Weltraum müsse ein Gegenstand von Verhandlungen sein“⁴⁷⁾.

2. ASAT: Anti-Satellite

Die beiden Komplexe BMD- und ASAT-Systeme sind technologisch und strategisch ineinander verflochten und werden deshalb von der Weltraum-Arbeitsgruppe der Genfer Verhandlungen wahrgenommen. Fortgeschrittene BMD- und ASAT-Systeme sind technologisch verwandt, weil sich Strahlenwaffen im Weltraum sowohl gegen im Flug befindliche ballistische Raketen wie auch gegen Satelliten einsetzen ließen. Der strategi-

sche Zusammenhang ergibt sich zum einen aus dem Sachverhalt, daß weltraumgestützte BMD-Anlagen auf die ihnen von Satelliten übermittelten Informationen über Zeitpunkt, Art, Umfang und Verlauf eines Raketenangriffs angewiesen wären, während eine kontrollierte Vergeltung mit eigenen Offensivwaffen, die BMD-Einrichtungen schützen sollen, ebenfalls dieser Informationen sowie der Steuerung (Navigation) durch Satelliten bedürfte.

Gegenwärtig unterhalten die USA und die UdSSR jeweils ca. 100 aktive militärische Satelliten in Umlaufbahnen zwischen 100 und 40 000 km Höhe, die der Frühwarnung vor einem Nuklearangriff, der Fotoaufklärung zur Erfassung von militärischen Aktivitäten, der elektronischen Aufklärung und Überwachung, dem Fernmeldeverkehr, der Wetterbeobachtung und der Navigation dienen.

Neben ihren militärischen Aufgaben sind Satelliten das wichtigste technische Mittel, um die Einhaltung von Rüstungskontrollvereinbarungen zu überprüfen (Aufklärungssatelliten geben z. B. Aufschluß über die Zahl von land- und U-Boot-gestützten Abschußvorrichtungen für Raketen und verfolgen ihre Testflüge). Die Sowjetunion verfügt über sogenannte Killer-Satelliten, die bei Annäherung an einen Zielsatelliten sich selbst und das feindliche Objekt durch Explosion zerstören. Die Schwächen dieses Systems bestehen in der zeitraubenden Notwendigkeit, das Gerät von der Erde aus mit Hilfe einer Rakete in eine Umlaufbahn schießen zu müssen⁴⁸⁾, in seinem rückständigen Zielsuchsystem und vor allem in seiner Einsatzhöhe von maximal ca. 2 400 km, die es der Sowjetunion ermöglicht, einige in erdnahen Umlaufbahnen kreisende Aufklärungs- und Fernmeldesatelliten der USA zu bedrohen, nicht aber die wichtigeren Frühwarnsatelliten, die sich auf geostationären Umlaufbahnen von 36 000 km Höhe befinden.

„Die Vereinigten Staaten entwickeln ein moderneres System als das, das gegenwärtig von der Sowjetunion eingesetzt wird. Das amerikanische System besteht aus einem 28 cm langen ‚Kleinstendanflugkörper‘ (Miniature Homing Vehicle — MHV), der auf eine sechs Meter lange Rakete montiert ist, die von einem F-15-Kampfflugzeug abgefeuert wird und ihr Ziel innerhalb von 10 Minuten erreichen kann. Speziell entwickelte Sensoren, die auf

⁴⁵⁾ Die vier U-Boote umfassende Nuklearstreitmacht Großbritanniens ist „die kleinste, mit welcher gewährleistet werden kann, daß ein Boot ständig im Patrouilleneinsatz ist“ (Verteidigungsweißbuch der britischen Regierung vom 15. 5. 1984, zitiert nach dem auszugsweisen Abdruck eines in deutscher Sprache veröffentlichten Textes, in: Europa-Archiv, 39 (1984) 18, S. D 539). Frankreich verfügt demnächst über sechs solcher U-Boote (vgl. FAZ vom 16. 11. 1984, S. 6).

⁴⁶⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 19. 12. 1984, S. 1; ebenfalls kritisch äußerte sich der französische Verteidigungsminister Hernu auf der letzten Wehrkunde-Tagung in München (vgl. Süddeutsche Zeitung [SZ] vom 11. 2. 1985, S. 1).

⁴⁷⁾ Vgl. SZ vom 24./25./26. 12. 1984, S. 1.

⁴⁸⁾ „Dadurch kann ein bestimmter Satellit durchschnittlich nur alle sechs Stunden bekämpft werden.“ (Richard L. Garwin/Kurt Gottfried/Donald L. Hafner, Anti-Satelliten-Waffen, in: Spektrum der Wissenschaft, August 1984, S. 24).

die schwache Wärmeabstrahlung eines Satelliten ansprechen, lenken den Endanflugkörper ins Ziel, das beim Auftreffen zerstört wird. Im Januar 1984 führte die amerikanische Luftwaffe die ersten Flugerprobungen mit der ASAT-Trägerrakete durch.⁴⁹⁾ Der zweite Test fand am 13. November 1984 statt und diente der Erprobung des Infrarot-Zielsuchsystems. Das amerikanische System, dessen Einsatzbereitschaft für Ende der achtziger Jahre erwartet wird⁵⁰⁾, hat gegenüber den sowjetischen Killer-Satelliten den Vorteil, reaktionsschneller und mit einer überlegenen Zielsucheinrichtung ausgestattet zu sein. Wie das sowjetische würde es zwar Satelliten in höheren Umlaufbahnen nicht gefährden, könnte jedoch in niedrigen Höhen operierende sowjetische Satelliten erreichen, die der Foto- und elektronischen Aufklärung sowie der Ozeanüberwachung dienen⁵¹⁾.

Auch die Problematik von ASAT-Waffen liegt hauptsächlich in ihren Folgen für die Krisenstabilität. Die Aufklärungs- und Kommunikationssatelliten sind wichtig für die kontrollierte Führung konventioneller und nuklearer Operationen, wobei insbesondere die Frühwarnsatelliten ein wesentliches Element des Schutzes gegen Überraschungsangriffe darstellen. Aus diesem Grund wären sie für einen Angreifer außerordentlich attraktive Ziele, was beide Seiten in einer Krise geneigt machen könnte, von ihrem ASAT-Potential frühzeitig Gebrauch zu machen, d. h. bevor die andere Seite die eigenen Satelliten zerstören kann. Krisenstabilität wird also durch ASAT-Waffen unterhöhlt, weil von ihnen ein eskalatorischer Handlungsdruck ausgeht.

3. START: Strategic Arms Reduction Talks

Im Unterschied zur BMD- und ASAT-Thematik haben die Gespräche über strategische Offensivwaffen einen Vorläufer in den von Juni 1982 bis Dezember 1983 geführten START-Verhandlungen. Da zu vermuten ist, daß beide Seiten jedenfalls zunächst an ihre in diesen Gesprächen eingenommenen Positionen anknüpfen werden, ist ein kurzer Rückblick angezeigt.

⁴⁹⁾ Amerika-Dienst vom 18. 7. 1984, S. 3—4.

⁵⁰⁾ Vgl. Aviation Week & Space Technology vom 14. 1. 1985, S. 21.

⁵¹⁾ Einige sowjetische Fernmelde- und Frühwarnsatelliten, die sich auf elliptischen Umlaufbahnen befinden, wären in ihrem erdnächsten Punkt über dem antarktischen Ozean ebenfalls verwundbar. Es wird jedoch damit gerechnet, daß die UdSSR bis Ende der achtziger Jahre ihre diesen Zwecken dienenden Satelliten vollständig in geostationäre Umlaufbahnen bringt (vgl. John Pike, Anit-Satellite Weapons, in: Federation of American Scientists, Public Interest Report, 36 [1983] 9, S. 7).

Die USA verfolgten in diesen Verhandlungen zwei wesentliche Ziele: eine drastische Kürzung der gesamten strategischen Offensivkräfte (Abschußgestelle und Sprengköpfe) und vor allem eine substantielle Verringerung des sowjetischen ICBM-Arsenals, von dem nach ihrer Auffassung eine destabilisierende Bedrohung der amerikanischen ICBM ausgeht. Die amerikanische Ausgangsposition sah vor, in einer ersten Phase die ICBM- und SLBM-Sprengköpfe von ca. jeweils 7 500 für die USA und die UdSSR auf 5 000 für jede Seite — und davon höchstens 2 500 ICBM-Sprengköpfe — zu reduzieren. Die 5 000 Sprengköpfe sollten auf nicht mehr als 850 ICBM und SLBM disloziert werden dürfen. In der zweiten Phase sollte die Diskrepanz in den Wurfgewichtsgrößen der Raketenpotentiale abgebaut werden (nach amerikanischen Angaben beläuft sich das US-Wurfgewicht auf 1,8 Mio. kg, das sowjetische auf 5,6 Mio. kg).

Die Sowjetunion wies diesen Vorschlag als unannehmbar zurück. Neben der Ausklammerung der Bomber und Marschflugkörper stieß sie sich vor allem an dem Umstand, ihre Streitkräfte einschneidend umstrukturieren zu müssen, wenn sie den amerikanischen Vorstellungen folgen würde. Da die UdSSR die Masse ihrer strategischen Sprengköpfe auf ICBM stationiert hat, hätte sie ca. 60 % ihrer ICBM-Sprengköpfe abrüsten müssen, während die USA theoretisch noch ca. 300 ICBM-Sprengköpfe mehr hätten dislozieren können (umgekehrt hätten jedoch die USA erheblich mehr SLBM-Sprengköpfe verschrotten müssen). Zudem hätten die USA ihre geplanten strategischen Modernisierungsprogramme (MX und Trident II) ohne wesentliche Abstriche innerhalb der vorgeschlagenen Plafonds unterbringen können.

Die Sowjetunion knüpfte mit ihrem ersten Vorschlag an die SALT-II-Ergebnisse an, zeigte sich aber bereit, die dort für ICBM, SLBM und Bomber vereinbarten Höchststärken von 2 250 auf 1 800 Systeme zu senken. „Nukleare Sprengladungen“ auf ICBM, SLBM und Bombern sollten auf einen gleichen Stand verringert und die strategischen Arsenale bis dahin eingefroren werden.

Die Reagan-Regierung modifizierte im Verlauf des Jahres 1983 ihre Verhandlungsposition. Die Obergrenze von 850 ICBM und SLBM wurde auf ca. 1 100 bis 1 200 angehoben und die Forderung fallengelassen, das sowjetische Wurfgewicht auf das amerikanische Niveau abzusenken. Die USA erklärten sich auch bereit, über Begrenzungen von Bombern und Marschflugkörpern zu sprechen und diese gegen Beschränkungen der sowjeti-

schen ICBM aufzurechnen. Auf Initiative einer Gruppe von Kongreßmitgliedern führten sie ferner im Oktober ein sogenanntes „Build Down“-Konzept ein, demzufolge bei der Einführung neuer Sprengköpfe eine größere Anzahl alter Sprengköpfe abzuziehen wäre.

Innerhalb der von ihr vorgeschlagenen Obergrenze von 1 800 Systemen bot die Sowjetunion im Verlauf der Verhandlungen eine Höchststärke von 1 080 MIRV-Raketen (*Multiple Independently Targetable Reentry Vehicles* = auf verschiedene Ziele programmierbare Wiedereintrittskörper) und eine Untergrenze von 680 MIRV-ICBM (SALT II: 1 200 bzw. 820) an. Die Entwicklung und Dislokierung neuer SLBM sollte ebenso erlaubt sein wie die Stationierung weitreichender Marschflugkörper auf Bombern (nicht jedoch auf See oder Land).

Die in Teilbereichen erzielten Positionsannäherungen (z. B. bei den Plafonds für die Gesamtpotentiale und ballistische Raketen sowie bei der Berücksichtigung von Bombern mit Marschflugkörpern) bewirkten jedoch keine wesentlichen Fortschritte, weil beiden Seiten der politische Kompromißwille fehlte. Maßgebliche Ursachen dafür waren das allgemein gespannte amerikanisch-sowjetische Verhältnis und das Scheitern der INF-Verhandlungen.

4. INF: Intermediate-Range Nuclear Forces

Auch die INF-Delegationsgruppen beginnen nicht bei Null. Von November 1981 bis November 1983 wurden ebenfalls in Genf Verhandlungen über diese Waffenkategorie geführt. Die Gespräche schlugen fehl, weil weder die USA noch die UdSSR bereit waren, von ihren unvereinbaren Grundpositionen abzurücken: Die Sowjetunion wollte die Nachrüstung verhindern, ohne ihre gegen Europa gerichteten INF-Raketen *vollständig* abzubauen, während die NATO dies zur Voraussetzung eines Verzichts auf die Aufstellung der Pershing II und GLCM machte. Keiner der offiziellen sowjetischen Vorschläge gestattete der NATO das Recht auf die Stationierung neuer INF-Systeme, und in keinem der westlichen Vorschläge wurde der UdSSR ein einseitiges Recht auf weitreichende INF-Raketen zugestanden.

Dieser fundamentale Dissens spiegelte sich vor allem in der sogenannten Drittstaaten-Problematik wider, d. h. in dem von der NATO abgelehnten sowjetischen Verlangen, die Potentiale Frankreichs und Großbritanniens müßten auf amerikanischer Seite angerechnet werden. In den übrigen Sachpro-

blemen hatte es demgegenüber Annäherungen gegeben: Im Hinblick auf den geographischen Geltungsbereich kamen die USA der UdSSR im Oktober 1983 durch ihre Bereitschaft entgegen, nur die unmittelbar gegen Westeuropa gerichteten SS-20 (ca. zwei Drittel des Bestandes) durch amerikanische INF „auszugleichen“, während sich die Sowjetunion mit einem Einfrieren ihrer in Asien stationierten SS-20 unter gewissen Voraussetzungen einverstanden erklärte; durch ihre einseitigen Reduzierungsangebote auf zuletzt 120 von 243 auf Westeuropa zielende SS-20 gab die Sowjetunion implizit ihre Behauptung einer vorhandenen INF-Parität auf; die USA akzeptierten am Ende neben landgestützten INF-Raketen auch nuklearfähige Flugzeuge als Verhandlungsgegenstand; die Sowjetunion hatte außer Trägersystemen auch Sprengköpfe als Zählkriterium anerkannt und in der Frage der Verifikation und der Behandlung von INF-Systemen unterhalb der Reichweite von 1 000 km Flexibilität gezeigt.

5. Verifikation

Im internationalen Rüstungskontrollprozeß hat die Frage, welche Vorkehrungen notwendig sind, um die Einhaltung einer Vereinbarung überwachen zu können, aus zwei Gründen an Bedeutung gewonnen: Zum einen wird die Kontrolle der Vertragstreue mit Hilfe sogenannter „Nationaler Technischer Mittel“ (z. B. Radar und Satelliten) durch rüstungstechnische Entwicklungen (mobile ballistische Raketen wie die SS-20 und nukleare Marschflugkörper, die von konventionellen Typen äußerlich kaum zu unterscheiden sind und wegen ihres geringen Umfangs auf praktisch jedem größeren Schiff stationiert werden könnten) sowie durch anspruchsvollere rüstungskontrollpolitische Zielsetzungen (die Reagan-Regierung hat z. B. in den START- und INF-Verhandlungen nicht nur wie im SALT-Prozeß Obergrenzen der Raketenabschußgestelle, sondern auch der Sprengköpfe angestrebt) schwieriger, und zweitens ist das Verifikationsthema immer mehr zu einem Politikum in der inneramerikanischen Diskussion darüber geworden, ob Rüstungskontrolle mit der UdSSR überhaupt den eigenen Sicherheitsinteressen dienen kann. Das zeigte sich bereits in der Debatte um den bisher nicht ratifizierten SALT-II-Vertrag aus dem Jahre 1979, in der viele Gegner des Vertrages seine angeblich unzureichende Verifizierbarkeit rügten.

Da maßgebliche SALT-II-Kritiker führende Posten in der 1980 gewählten ersten Reagan-Administration übernahmen, war es nicht

überraschend, daß die USA in den Zielkanon ihrer Rüstungskontrollpolitik Maßnahmen einfügten, „die eine wirksame Verifizierung und verlässliche Mittel garantieren, um Probleme der Einhaltung von Abkommen in den Griff zu bekommen“⁵²). Um welche Maßnahmen es sich dabei im einzelnen handeln müßte, ist nicht bekanntgeworden, da bei den START- und INF-Verhandlungen andere Streitpunkte im Vordergrund standen. Amerikanische Regierungsvertreter haben jedoch wiederholt erklärt, daß kooperative Maßnahmen (d. h. Maßnahmen, die die Mitwirkung oder Duldung der anderen Seite erfordern) bis hin zu Inspektionen vor Ort notwendig werden könnten⁵³).

Die amerikanische Administration hat den politischen Stellenwert der Verifikation durch die Veröffentlichung mehrerer Be-

richte unterstrichen, in denen der Sowjetunion Verletzungen oder wahrscheinliche Verletzungen von Rüstungskontrollverpflichtungen vorgeworfen werden⁵⁴). Sie hat sich damit selbst zusätzlichem innenpolitischen Druck ausgesetzt, bei den im März begonnenen Verhandlungen für Vereinbarungen zu sorgen, die keine Grauzone hinsichtlich ihrer Verifizierbarkeit zulassen. Setzen jedoch die USA den Verifikationsstandard sehr hoch, d. h. bestehen sie auf einer beinahe lückenlosen Überprüfbarkeit, laufen sie Gefahr, den Abschluß eines Abkommens zu gefährden. Die UdSSR hat sich zwar in den bis Ende 1983 geführten START- und INF-Verhandlungen zur Erörterung von kooperativen Maßnahmen bereiterklärt, aber es ist nicht damit zu rechnen, daß sie ihre allzu restriktive Haltung ohne amerikanisches Entgegenkommen in dieser Frage aufgeben wird.

IV. Verhandlungsperspektiven

Mit einem baldigen Abschluß der Verhandlungen ist nicht zu rechnen. Aller Voraussicht nach werden sich die Gespräche über Jahre hinziehen, so daß sich gegenwärtig noch nicht einmal die Struktur eines eventuellen Kompromißpaketes aufzeigen läßt. Der folgende Ausblick beschränkt sich daher auf die Diskussion einiger wesentlicher Voraussetzungen für einen Erfolg der Gespräche. Dabei wird zwischen den in der Verhandlungsmaterie selbst liegenden Problemen und den innen- und außenpolitischen Rahmenbedingungen unterschieden.

1. Verhandlungssubstanz

a) BMD

Die amerikanische Regierung hat mehrfach bekräftigt, daß das SDI-Forschungsprojekt, für das sie bis 1989 ca. 25 Milliarden Dollar aufwenden möchte, in den Verhandlungen nicht aufgegeben wird⁵⁵).

⁵²) United States Department of State, Sicherheit und Rüstungskontrolle: Die Suche nach einem stabileren Frieden, Washington 1983, S. 6.

⁵³) Vgl. WB vom 11. 5. 1983, S. 23, und Amerika-Dienst vom 19. 1. 1983, S. 3.

⁵⁴) Vgl. für den letzten Bericht dieser Art WB vom 4. 2. 1985, S. 1—16. Eine abgewogene Diskussion der sowjetischen und amerikanischen Vertragstreue findet sich bei Michael Krepon, Both Sides are Hedging, in: Foreign Policy, No. 56 (Fall 1984), S. 153—172.

⁵⁵) Präsident Reagan erklärte im Februar in einem Interview, daß die USA die Forschungsarbeiten auch dann weiterführen würden, wenn sich die UdSSR zu Reduzierungen ihrer Offensivwaffen bereit erklären sollte (vgl. IHT vom 13. 2. 1985, S. 1).

Dahinter steht die Erwartung, daß Defensivvorkehrungen verfügbar werden könnten, die die Bedrohung durch einen offensiven Erstschlag beseitigen. Die zunehmende Einführung von Defensivsystemen auf beiden Seiten eröffne die Aussicht auf eine radikale Verringerung der Offensivkräfte und eine Stabilisierung des Verhältnisses von offensiven und defensiven Systemen, wobei am Ende einer solchen Übergangsperiode die endgültige Vernichtung aller Nuklearwaffen stehen könnte⁵⁶).

Demgegenüber hat der verstorbene sowjetische Parteichef Tschernenko die SDI als Teil einer amerikanischen Strategie bezeichnet, die UdSSR zu entwaffnen und ein unkontrolliertes Wettrüsten für den Fall einer „Militarisierung des Weltraums“ vorhergesagt⁵⁷).

Wie zu Beginn des amerikanisch-sowjetischen Rüstungskontrollprozesses gegen Ende der sechziger Jahre nehmen damit die beiden Staaten entgegengesetzte Positionen ein, jedoch mit dem Unterschied, daß sich nunmehr die Fronten verkehrt haben: Reagierte die Sowjetunion damals anfänglich kühl auf den amerikanischen Vorschlag einer Begrenzung von Abwehrsystemen, um schließlich doch dem ABM-Vertrag zuzustimmen, gibt sich die amerikanische Regierung heute von der Notwendigkeit eines Aufbaus solcher Systeme überzeugt, während sich das sowjetische In-

⁵⁶) So Außenminister Shultz in einer Stellungnahme vor einem Senatsausschuß (vgl. WB vom 1. 2. 1985, S. 8).

⁵⁷) Vgl. SZ vom 2./3. 2. 1985, S. 6.

teresse darauf richtet, eine BMD-Rüstungskonkurrenz zu verhindern.

Angesichts dieser Standpunkte dürfte die BMD-Frage zum Angelpunkt der Verhandlungen werden. So wie in den siebziger Jahren der ABM-Vertrag den Weg für die Vereinbarungen über die Begrenzung von Offensivwaffen frei machte (Interims-Abkommen, SALT-II-Vertrag), kann mit einem Ergebnis in Genf nur dann gerechnet werden, wenn sich die USA und die UdSSR auf eine Regelung des zukünftigen Verhältnisses von Offensiv- zu Defensivsystemen verständigen. Eine wichtige Rolle wird in diesem Zusammenhang die 1987 anstehende nächste Überprüfungs-konferenz des ABM-Vertrages spielen. Gelingt dort eine Einigung über die Gültigkeit des Vertrages bis 1992, würde eine wesentliche militärstrategische Rahmenbedingung für ein Abkommen über Offensivwaffen geschaffen.

Allerdings ist es eine offene Frage, ob ein solches Einvernehmen möglich sein wird. Dabei wird die SDI in der visionären Form von Präsident Reagans „Krieg-der-Sterne“-Rede voraussichtlich nicht einmal im Vordergrund stehen, da die USA Forschungsergebnisse, die Aufschluß über die Durchführbarkeit, Wirksamkeit und Kosteneffektivität weltraumgestützter Abwehrsysteme liefern sollen, nicht vor Anfang der neunziger Jahre erwarten, und erst auf dieser Grundlage über ihre Entwicklung bis zur Produktionsreife entschieden werden soll. Die Sowjetunion wird zwar für diesen Fall vorsorgen (u. a. durch verstärkte BMD-Forschung, qualitative Verbesserungen ihrer Offensivstreitkräfte — z. B. Entwicklung von manövrierbaren Wiedereintrittskörpern — und die Möglichkeit, gegebenenfalls die Anzahl ihrer Raketen rasch ausweiten zu können); in ihren bis zum Ende des Jahrtausends reichenden Planungen wird sie aber wohl eher von einem strategischen Umfeld ausgehen, in dem nukleare Offensivwaffen weiterhin eine maßgebliche und Defensivsysteme eine zunehmende Rolle spielen werden. Denn ein bodengestütztes System zum Schutz militärischer Einrichtungen gegen ballistische Raketen, das technologisch weniger aufwendig wäre als ein perfekter Abwehrschirm im All, scheint nun in den Bereich des Machbaren zu rücken⁵⁸⁾, und die jetzige ame-

rikanische Regierung ist offenbar überzeugt, ohne die Stationierung von Defensivsystemen ihre nukleare Vergeltungsfähigkeit nicht ausreichend gewährleisten zu können⁵⁹⁾.

Die für die Chancen von Rüstungskontrolle entscheidende Frage wird deshalb sein, ob sich eine Regelung finden läßt, die beiden Seiten für einen überschaubaren Zeitraum Gewißheit über die zu erwartende Defensivrüstung des anderen verschafft. Auch die amerikanische Regierung hält offensichtlich eine solche Rüstungskontrollvereinbarung für unerlässlich, um ihr Vorhaben einer parallelen defensiven Aufrüstung und offensiven Abrüstung zum Erfolg zu führen⁶⁰⁾. Dabei ist es jedoch unerfindlich, warum in diesem Fall überhaupt eine umfangreiche Stationierung von Defensivsystemen stattfinden müßte. Käme nämlich die von den USA angestrebte weitreichende politische Kooperation mit der UdSSR zustande, könnte sie auch direkt, d. h. ohne Umweg über eine beiderseitige defensive Aufrüstung, für eine Reduzierung und stabilitätsfördernde Umrüstung der Offensivpotentiale (etwa durch Testbeschränkungen und die Stationierung von Raketen mit einfachen Sprengköpfen anstelle von MIRV-Systemen) eingesetzt werden.

Wahrscheinlich liegt in dieser Widersprüchlichkeit der amerikanischen Argumentation ein Hauptgrund dafür, daß die Regierung offiziell trotz überzeugender Einwände an der Abschaffung aller Nuklearwaffen als Endziel der SDI festhält. Gibt man nämlich diese „Vision“, die sich aller Voraussicht nach als Illusion erweisen wird, auf, macht eine Stationierung von Defensivsystemen wenig Sinn, weil sich — entsprechender politischer Wille auf beiden Seiten vorausgesetzt — dann auch andere rüstungskontrollpolitische Wege beschreiten ließen, um die kriegsverhütende Wirkung des nuklearen Abschreckungssystems zu stärken. Stellt hingegen die Administration ihre Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik vollständig auf die Entwicklung eines weltraumgestützten Schutzschildes ab, wird die UdSSR darin den Versuch sehen, sie in eine Position militärischer Unterlegenheit abzurängen und mit Konfrontation statt Kooperation reagieren⁶¹⁾.

Mal gelungen, mit einer vom Boden abgefeuerten Rakete eine Gefechtskopfatrappe im Flug zu zerstören.

⁵⁸⁾ So Strobe Talbott, in: TIME vom 4. 2. 1985, S. 20.

⁶⁰⁾ Vgl. Anmerkung 15.

⁶¹⁾ Insofern trifft der Titel eines Aufsatzes von vier prominenten Amerikanern den Kern des Problems: „Der Präsident hat die Wahl: Krieg der Sterne oder Rüstungskontrolle“ (vgl. McGeorge Bundy/George F. Kennan/Robert S. McNamara/Gerard Smith, The

⁵⁸⁾ Das vom US-Heer entwickelte System zur Verteidigung von ICBM-Feldern soll Ende der neunziger Jahre einsatzbereit sein (vgl. IHT vom 31. 1. 1985, S. 3), und das amerikanische Verteidigungsministerium hat erklärt, ein solches System stünde kurz vor der Entwicklungsphase (vgl. United States House of Representatives [Anm. 28], S. 756). Tatsächlich ist es den USA im Juni 1984 zum ersten

Die Sowjetunion selbst hat allerdings durchaus die Möglichkeit, durch ihre Politik zukünftige amerikanische Rüstungsentscheidungen zu beeinflussen. Neben einer größeren Zurückhaltung in der Entwicklung und Stationierung offensiver Counterforce-Systeme (vgl. dazu den folgenden Abschnitt START) könnte sie vor allem durch eine weniger extensive Auslegungspraxis des ABM-Vertrages dazu beitragen, denjenigen Kräften in den USA den Rücken zu stärken, die der Vision Präsident Reagans skeptisch gegenüberstehen und grundsätzlich bereit wären, am ABM-Vertrag festzuhalten. Denn unabhängig davon, ob die UdSSR den Vertrag tatsächlich verletzt hat oder nicht⁶²⁾, haben das intensive sowjetische BMD-Forschungsprogramm und gewisse Praktiken, die bis an den Rand des vertraglich Zulässigen gingen (wie z. B. der Aufbau eines dichten Luftabwehrnetzes gegen Flugzeuge, das möglicherweise zu einem BMD-System aufgebessert werden kann), die politische Unterstützung des Vertrages in den USA untergraben. Würde die Sowjetunion eine weniger legalistische Handhabung des ABM-Vertrages üben, so nähme sie den SDI-Befürwortern in den USA Wind aus den Segeln und schüfe damit zugleich günstigere Voraussetzungen für Rüstungskontrollvereinbarungen.

b) ASAT

Aus heutiger Sicht dürfte es die Sowjetunion auch bedauern, 1976 nach über fünfjähriger Pause ihr ASAT-Testprogramm wiederaufgenommen und damit den USA den unmittelbaren Anstoß für die Entwicklung eines neuen ASAT-Systems gegeben zu haben. Jedenfalls muß die UdSSR nunmehr befürchten, daß die USA in diesem Bereich in relativ kurzer Zeit einen Vorsprung erreichen könnten (vgl. Kap. III. 2.).

Ein ASAT-Rüstungskontrollregime ist geboten, weil ansonsten damit zu rechnen ist, daß „die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion Anti-Satellitenwaffen entwickeln werden, die zwei beunruhigende Merkmale tragen: die Fähigkeit, Satelliten in hohen Umlaufbahnen anzugreifen, und eine immer größere Ähnlichkeit mit Systemen zur Abwehr ballistischer Raketen“⁶³⁾. Die optimale Lösung, dieser

President's Choice: Star Wars or Arms Control, in: *Foreign Affairs*, 63 [1984] 2, S. 264—278.

⁶²⁾ Vgl. Anm. 54; auch Kritiker der Reagan-Regierung sehen in der Konstruktion eines Radarsystems im Inneren Sibiriens einen Verstoß gegen den Vertrag (vgl. IHT vom 11. 2. 1985, S. 3).

⁶³⁾ Richard L. Garwin/John Pike, *Space Weapons: History and current debate*, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 40 (1984) 5, S. 49.

Entwicklung vorzubeugen, wäre ein sofortiger Teststopp von ASAT-Systemen⁶⁴⁾. Sollte ein derartiges Moratorium nicht möglich sein, könnten die USA und die UdSSR übereinkommen, analog dem ABM-Vertrag ein genau umrissenes ASAT-System zur Bekämpfung von Satelliten in niedrigen Umlaufbahnen zuzulassen, die Entwicklung, Produktion und Stationierung von Systemen mit höherer Reichweite jedoch zu verbieten.

Die amerikanische Regierung hat in einem Bericht an den Kongreß die Nützlichkeit einer solchen Vereinbarung vor allem mit dem Hinweis auf Verifikationsprobleme und die angebliche Bedrohung der amerikanischen Abschreckungsfähigkeit durch sowjetische Satelliten bezweifelt⁶⁵⁾. Beides sind jedoch im Prinzip keine unüberwindlichen Hindernisse. Ein vertragliches Verbot von ASAT-Tests gegen Ziele in hohen Umlaufbahnen könnte von beiden Seiten kontrolliert werden, und mit Hilfe von kooperativen Maßnahmen könnte man wahrscheinlich auch mit hinreichender Zuverlässigkeit sicherstellen, daß nur vertraglich gestattete ASAT-Systeme entwickelt werden. Ebenso wenig stichhaltig erscheint das Argument, die USA müßten aus Sicherheitsgründen in der Lage sein, bestimmte sowjetische Satelliten (in erster Linie handelt es sich um Ozeanüberwachungs-Satelliten, die amerikanische Flottenbewegungen ausspähen) ausschalten zu können. Offenbar halten hohe amerikanische Marineoffiziere eine solche Fähigkeit nicht für erforderlich, da amerikanische Schiffe über andere Mittel verfügten, sich der Beobachtung durch sowjetische Satelliten zu entziehen⁶⁶⁾.

Der wahre Grund für den Widerstand innerhalb der amerikanischen Administration gegen ein ASAT-Rüstungskontrollabkommen scheint vielmehr in dem Interesse zu liegen, die Option einer weltraumgestützten BMD-Anlage offenzuhalten. Denn wegen der technologischen Verwandtschaft zwischen ASAT- und BMD-Systemen (z. B. in der Sensortechnik oder bei der Lasernutzung) könnte ein ASAT-Rüstungskontrollregime auch der BMD-Entwicklung Schranken setzen, während heute die Erforschung und Erprobung von ASAT-Waffen eine legale Möglichkeit ist, die Restriktionen des ABM-Vertrages zu umgehen. Wegen dieser Zusammenhänge wird die Behandlung der ASAT-Thematik beiden

⁶⁴⁾ Ein hoher amerikanischer Regierungsvertreter (Paul Nitze) hat dies allerdings ausgeschlossen (vgl. WB vom 10. 1. 1985, S. 15).

⁶⁵⁾ Vgl. Report to the Congress on U.S. Policy on ASAT Arms Control, Washington, 31. 3. 1984, S. 3—7.

⁶⁶⁾ Vgl. IHT vom 4./5. 8. 1984, S. 2.

Seiten Aufschluß über die Absichten des anderen im BMD-Bereich geben. Gelingt eine ASAT-Rüstungskontrollvereinbarung, so verbessern sich die Erfolgchancen der Verhandlungen insgesamt, weil dann größere Klarheit über das zu erwartende strategische Umfeld herrscht.

c) START

Die USA haben angekündigt, daß sie nach wie vor drastische Reduzierungen der strategischen Offensivwaffen anstreben. Angesichts ihrer Pläne zum Ausbau der Defensivrüstung ist es noch unwahrscheinlicher als vor dem Abbruch der START-Verhandlungen im Dezember 1983, daß sich die UdSSR diesem Vorhaben anschließen wird. Trotzdem gibt es ein starkes sowjetisches Interesse an einem Abkommen über Offensivsysteme: Neben den erwähnten Motiven (vgl. Kap. II. 2.) muß die UdSSR in Rechnung stellen, daß ihr Einfluß auf den inneramerikanischen Entscheidungsprozeß über die Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik maßgeblich von ihrer Verhandlungsführung abhängt. Zeigt sie geringe Flexibilität, so bedeutet dies Wasser auf die Mühlen der SDI-Befürworter. Kommt sie hingegen den USA in ihrer Kernforderung einer Begrenzung des sowjetischen ICBM-Counterforce-Arsenals entgegen, verleiht sie denjenigen Gruppierungen innerhalb und außerhalb der amerikanischen Administration Unterstützung, die eine massive defensive Aufrüstung nicht für notwendig halten und bereit sind, die SDI in Verhandlungen einzubringen.

Die amerikanische Regierung hat aus einem umgekehrten Grund ein Interesse an einer START-Vereinbarung: Sie hat der Öffentlichkeit und dem Kongreß die SDI auch als ein Mittel vorgestellt, das die UdSSR zur Beschränkung von Offensivwaffen veranlassen soll. Gelingt es der Administration nicht, die Sowjetunion für ein Scheitern der Verhandlungen verantwortlich zu machen, muß sie deshalb um die Unterstützung für die SDI fürchten.

Während der bis Ende 1983 geführten START-Gespräche hatte es in einigen Punkten Annäherungen gegeben (vgl. Kap. III. 3.). Auf dieser Grundlage würde eine Vereinbarung wahrscheinlich voraussetzen, daß

— die USA die Obergrenzen für Systeme und Sprengköpfe den sowjetischen Vorstellungen annähern (d. h. heraufsetzen), seegestützte Marschflugkörper einbeziehen, keine einschneidenden Kürzungen der Zahl schwerer sowjetischer ICBM verlangen und ihren Verifikationsstandard nicht zu hoch schrauben, und

— die UdSSR Begrenzungen vor allem bei ihren ICBM akzeptiert, das Wurfgewicht ihres Raketenarsenals verringert und eine weniger restriktive Haltung hinsichtlich der Verifikation einnimmt (z. B., um mobile ICBM überprüfen zu können).

Das Zustandekommen eines solchen Kompromisses hängt wesentlich von einer Einigung in der BMD-Frage ab. Da in diesem Bereich jedoch vorläufig kein Übereinkommen erwartet werden kann, das beide Seiten auf lange Frist in ihrer Defensivrüstung festlegt, wird möglicherweise nur ein START-Zwischenabkommen geschlossen werden können, das den Zeitraum bis zu einer endgültigen Verständigung über BMD-Systeme abdecken würde.

d) INF

Nach Auffassung eines hohen amerikanischen Regierungsvertreters können bei den Verhandlungen am ehesten Ergebnisse bei den Mittelstreckenwaffen erreicht werden⁶⁷). Diese Vorhersage beruht offensichtlich auf der Überzeugung, daß durch den Beginn der Stationierung der Pershing II und GLCM die sowjetische Forderung eines vollständigen Nachrüstungsverzichts praktisch gegenstandslos geworden und damit der Grunddisens, der den Abbruch der INF-Gespräche bewirkte, aufgehoben worden ist. Eine solche Rechnung ließe jedoch außer acht, daß schon im Herbst 1983 eine Vereinbarung in erster Linie an der mangelnden Kompromißbereitschaft beider Seiten scheiterte, und daß auch im Rahmen der jetzt begonnenen Verhandlungen weniger materielle als politische Faktoren darüber entscheiden werden, ob eine INF-Einigung zustande kommt. Auf die politische Funktion, die der INF-Bereich für die UdSSR haben könnte, wurde bereits hingewiesen (vgl. Kap. III. 1.). Auch für die USA dürften letztlich politische Gesichtspunkte im Vordergrund stehen, die sich auf die Überlegung zuspitzen lassen, daß ihnen ein INF-Abkommen helfen könnte, die mit der SDI verbundene bündnispolitische Problematik zu entschärfen.

In der Sache selbst werden die britischen und französischen Nuklearwaffen weiterhin einen der größten Stolpersteine bilden. Allerdings bietet jetzt die Tatsache, daß Weltraum-, strategische und Mittelstreckensysteme unter einem Dach verhandelt werden, den USA mehr Spielraum, der Sowjetunion (zumindest implizit) einen Ausgleich für die britischen und französischen Potentiale zuzugestehen (z. B.

⁶⁷) So Paul Nitze in Bonn am 11. 2. 1985 (vgl. SZ vom 12. 2. 1985, S. 1).

im Rahmen einer Vereinbarung, in der die weitreichenden INF und die Interkontinentalwaffen unter einen gemeinsamen Plafond fallen und dann jeder Seite de facto oder de jure unterschiedliche Obergrenzen für bestimmte INF zugebilligt werden). Im Hinblick auf die Behandlung von Flugzeugen und der Verifikation bestanden am Ende der INF-Gespräche ebenfalls noch Meinungsverschiedenheiten; aber hier könnten Lösungen gefunden werden, wenn über die Hauptstreitpunkte eine Verständigung möglich ist.

Die als Reaktion auf die Nachrüstung erfolgte verstärkte Stationierung sowjetischer SS-22-Raketen (Reichweite knapp 1 000 km) in der DDR und CSSR macht eine Erfassung der INF kürzerer Reichweite (von 150 bis 1 000 km) noch dringlicher, da die SS-22 für präemptive Einsätze gegen Pershing-II- und GLCM-Stellungen in Frage kommen und ca. 80% der nuklearen Ziele in Westeuropa in ihrer Reichweite liegen⁶⁸). Ob die USA und die UdSSR diese INF-Kategorie⁶⁹) — wie es im europäischen Interesse läge — in das Verhandlungsmandat der INF-Gruppe direkt aufnehmen werden, ist unsicher⁷⁰); ohne ihre Einbeziehung verlöre jedoch eine INF-Übereinkunft aus europäischer Sicht erheblich an sicherheitspolitischem Wert.

e) Verifikation

Die Sowjetunion scheint sich dem amerikanischen Standpunkt, daß die Überprüfbarkeit von Rüstungskontrollvereinbarungen in Zukunft Verfahren erfordert, die über die bisher angewandten hinausgehen, nicht mehr grundsätzlich zu verschließen⁷¹). Wie weit sie jedoch bereit ist, den USA entgegenzukommen, wird letztlich davon bestimmt werden, welche Bedeutung sie einem Abkommen beimißt und welche Forderungen die USA in diesem Punkt stellen. Es gibt offenbar Kräfte innerhalb der amerikanischen Regierung, die eine Übereinkunft, deren Einhaltung durch die UdSSR von den USA ausreichend überwacht werden kann, für unerreichbar halten⁷²); schließt sich Präsident Reagan dieser Position

⁶⁸) Vgl. SIPRI, Yearbook 1984 (Anm. 12), S. 45.

⁶⁹) Zu der auch die in der Entwicklung befindliche sowjetische SS-23 (Reichweite bis ca. 500 km) gehört.

⁷⁰) Der frühere amerikanische INF-Unterhändler Nitze hat erklärt, die Definition, was ein INF-System sei, habe sich nicht geändert, daß man aber wie zuvor „begleitende Beschränkungen“ für INF kürzerer Reichweite erreichen möchte (vgl. WB vom 14. 1. 1985, S. 14).

⁷¹) Während der INF-Verhandlungen z. B. soll sie die zeitweilige Anwesenheit von amerikanischen Inspektoren bei der Zerstörung überzähliger SS-20 nicht grundsätzlich ausgeschlossen haben.

⁷²) Vgl. IHT vom 12./13. 1. 1985, S. 1.

an, würde dies die Verhandlungen blockieren. Ihr Erfolg hängt deshalb auch davon ab, daß die amerikanische Regierung die Verifizierung nicht als Selbstzweck, sondern als ein Mittel zum Zweck betrachtet. Keine Vereinbarung kann lückenlos kontrolliert werden. „Worauf es bei einem effektiven Verifizierungsprozeß vor allem ankommt, ist die Tatsache, daß er mit einem hohen Maß an Zuverlässigkeit jede Serie von Verletzungen entdeckt, die eine bedeutsame Auswirkung auf das strategische Gleichgewicht haben würden. Die Kommission ist der Ansicht, daß dieses Ziel in unserer Reichweite bleibt.“⁷³) Legt die Regierung diesen nüchternen Maßstab an, sollten die Verhandlungen an der Verifikationsfrage nicht scheitern.

2. Politische Rahmenbedingungen

Der Schlüssel für einen Verhandlungserfolg liegt nicht in Genf, sondern in Washington und Moskau. Fahren beide Regierungen fort, in dem anderen einen Rivalen zu sehen, der in erster Linie auf militärische Überlegenheit und politischen Machtgewinn aus ist, fehlt die entscheidende Voraussetzung für einen Kompromiß: die Erkenntnis, daß Sicherheit im Nuklearzeitalter nur *gemeinsam* möglich ist, und die daraus folgende Bereitschaft, auf die legitimen Sicherheitsbedürfnisse der Gegenseite Rücksicht zu nehmen.

Ein solcher Ansatz ist angesichts der Komplexität und der Bedeutung der Verhandlungsmaterie notwendiger denn je. Ein Fehlschlag in Genf könnte die amerikanisch-sowjetische Rüstungskonkurrenz intensivieren und ihr eine neue Dimension (Weltraum) mit negativen Folgen für die strategische Stabilität hinzufügen. Andererseits bietet gerade diese düstere Perspektive beiden Seiten einen Anreiz zu ernsthafter und flexibler Verhandlungsführung. Inwieweit er zum Zuge kommt, hängt jedoch wesentlich von der weiteren Entwicklung des amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses ab.

Die überragende Bedeutung dieses Faktors belegt die Geschichte des Rüstungskontrollprozesses. Die Vereinbarungen der frühen siebziger Jahre (1972 ABM-Vertrag und Interimsabkommen über Offensivwaffen, 1974 Wladiwostok-Übereinkunft, die den Grundstock für SALT II legte) waren eingebettet in eine Phase der Entspannungspolitik, während der SALT-II-Vertrag zwar 1979 trotz einer bereits eingetretenen Abkühlung des weltpolitischen Klimas unterzeichnet wurde, dann aber

⁷³) Abschlußbericht der Scowcroft-Kommission (Anm. 13), zitiert nach Europa-Archiv, 39 (1984) 13, S. D 386.

nicht zuletzt wegen der sowjetischen Invasion Afghanistans in den USA in Ungnade fiel. Ähnlich wurden die von 1981 bis 1983 geführten INF- und START-Verhandlungen ein Opfer des sich verschärfenden Ost-West-Konflikts.

Einige Anzeichen sprechen dafür, daß die jetzt aufgenommenen Gespräche unter einem günstigeren Stern stehen könnten. Die USA und die UdSSR beschränken ihren Dialog nicht nur auf Rüstungskontrollfragen, sondern haben ihn auf andere Bereiche ausgedehnt (Anfang Januar besuchte eine hochrangige handelspolitische Delegation der USA Moskau, im Februar wurden Unterredungen über den Nahen Osten geführt), und auch gewisse Fortschritte auf der Stockholmer Konferenz über Vertrauen und Abrüstung in Europa (KVAE) deuten auf amerikanisch-sowjetische Annäherungsbemühungen hin. Schließlich scheinen innerhalb der amerikanischen Administration die relativ gemäßigten Kräfte mit Außenminister Shultz an der Spitze an Boden gewonnen zu haben. Stellt sich Präsident Reagan zukünftig auf ihre Seite⁷⁴⁾, könnte dies den Ausschlag für eine kompromißfähige amerikanische Verhandlungsführung geben⁷⁵⁾.

⁷⁴⁾ In einer Untersuchung über „Innenpolitische Hindernisse für Rüstungskontrolle“ kommt Miller zu dem Schluß, daß das „Engagement des Präsidenten und seiner engen Berater entscheidend dazu beiträgt, ob und wie weit Rüstungskontrolle erfolgreich sein kann“ (Steven E. Miller, *Politics over Promise. Domestic Impediments to Arms Control*, in: *International Security*, 8 [1984] 4, S. 89). Talbotts Bericht über die bürokratischen Machtkämpfe innerhalb der ersten Reagan-Administration um die Rüstungskontrollpolitik ist ein eindrucksvoller Beleg dieser These.

⁷⁵⁾ Ein Kompromiß setzt natürlich auch sowjetische Zugeständnisse voraus (vgl. Kapitel IV dieser Arbeit). Insofern kommt es darauf an, daß sich auch innerhalb der Moskauer Führung die Befürworter von Rüstungskontrolle durchsetzen.

Es mag sein, daß eine in Genf erzielte Vereinbarung die heute über das gesamte politische Meinungsspektrum verteilten Kritiker der Rüstungskontrolle nicht zufriedenstellen würde. In der Tat läßt sich nicht leugnen, daß der internationale Rüstungskontrollprozeß — gemessen an dem, was wünschenswert und im Sinne einer echten Abrüstung notwendig gewesen wäre — bisher nur magere Ergebnisse gebracht hat. Das kritische Wort von der „kontrollierten Aufrüstung“ hat insofern durchaus seine Berechtigung.

Andererseits darf jedoch nicht übersehen werden, daß Militärpotentiale zwar den Ost-West-Konflikt verschärfen können, dessen tiefere Ursache aber in einem sozioökonomischen Systemantagonismus wurzelt. In diesem politisch-ideologisch aufgeladenen Gegensatz liegen zugleich Notwendigkeit und Grenzen von Rüstungskontrolle: Die ohne Rüstungskontrolle herrschende Ungewißheit über die zu erwartenden Fähigkeiten und Absichten des anderen verführt zu militärischer Überversicherung, die die Gegenseite als Überlegenheitsstreben wahrnimmt und mit zusätzlichen Rüstungsanstrengungen beantwortet, welche dann dem Gegner als Beleg der Angemessenheit seiner Politik militärischen Vorhaltens dienen und den nächsten Rüstungsschub auslösen. Rüstungskontrolle ist der notwendige Versuch, in diesen Prozeß einzugreifen; ihre Grenzen findet sie darin, daß sie die Rüstungskonkurrenz, die den Systemkonflikt widerspiegelt, nicht abschaffen, sondern „nur“ darauf abzielen kann, sie gemeinsam anerkannten Regeln zu unterwerfen. Verständigen sich die USA und die UdSSR in Genf auf solche Regeln, hätte Rüstungskontrolle unter den gegebenen Umständen das geleistet, was sie leisten kann — nicht mehr, aber auch nicht weniger.

„Fahrplan zur Abrüstung“?

Zur Doppelbeschluß-Politik der Bundesrepublik Deutschland bis 1983

I. Einleitung¹⁾

Kein anderes sicherheitspolitisches Thema hat die westdeutsche Öffentlichkeit in den letzten Jahren derart bewegt wie der NATO-Doppelbeschluß. Am 12. Dezember 1979 hatte eine Sondersitzung der NATO-Außen- und Verteidigungsminister die Stationierung von 464 bodengestützten Marschflugkörpern und 108 Pershing II-Raketen in Westeuropa beschlossen. Gleichzeitig wurde der Sowjetunion ein Verhandlungsangebot über weitreichende Mittelstreckensysteme unterbreitet.

In der politischen und wissenschaftlichen Kontroverse sind drei Positionen in bezug auf den Rüstungskontrollteil des Doppelbeschlusses festzustellen:

— Kritiker, die der neuen Friedensbewegung nahestehen, halten ihn für eine Taktik der USA, die Stationierung von Pershing II und landgestützten Marschflugkörpern gegenüber den europäischen NATO-Verbündeten und der öffentlichen Kritik abzusichern. Realer Gegenstand der NATO-Entscheidung sei die Aufrüstung. Diese Kritiker fühlen sich durch den Verlauf der Genfer Gespräche bestätigt²⁾.

— Auch von konservativer Seite wird der Rüstungskontrollteil des NATO-Beschlusses kritisiert, allerdings mit der entgegengesetzten Begründung. Die Modernisierung des NATO-INF-Potentials sei unabhängig von Rüstungskontrollergebnissen notwendig. Das Verhandlungsangebot verdecke diese Notwendigkeit

aus innenpolitischen Gründen und sei Teil einer Appeasement-Politik des Westens gegenüber einer auf militärische Überlegenheit setzenden Sowjetunion. Außerdem sei es illusorisch, sowjetische Rüstungskontrollzustände vor Beginn einer westlichen Dislokation zu erwarten. Auch diese Kritiker sehen sich durch den Verhandlungsverlauf bestätigt³⁾.

— Befürworter des Rüstungskontrollteils der NATO-Entscheidung von 1979 weisen demgegenüber daraufhin, es handele sich um einen ernsthaften Versuch präventiver Rüstungssteuerung. Zum ersten Mal in der Geschichte der Rüstungskontrolle seien neue Waffensysteme vor ihrer Indienststellung in Verhandlungen eingebracht worden. Zugleich habe die NATO eine geplante Modernisierung mit der ausdrücklichen Ankündigung verbunden, sie als Ergebnis von Verhandlungen ganz oder teilweise zur Disposition zu stellen⁴⁾.

Farce, Illusion oder „Fahrplan zur Abrüstung“ (H. Geissler) bzw. zumindest ernsthafter Versuch präventiver Rüstungskontrolle?

Der folgende Beitrag soll diese Frage beantworten helfen. Er analysiert den Stellenwert von Rüstungskontrolle und Abschreckung im Verhältnis der Bundesrepublik zu den Super-

³⁾ So z. B. J. A. Thomson, The LRTNF decision: evolution of US theatre nuclear policy 1975-9, in: International Affairs, Vol. 40, No. 4, 1984, S. 601—614, S. 613. Ähnlich L. Ruehl, Belastungen des amerikanisch-deutschen Verhältnisses, in: W. Wagner u. a., Die Internationale Politik 1979—1980, München — Wien 1983, S. 42—69, S. 67. Vgl. allgemein U. Nerlich (Hrsg.), Sowjetische Macht und westliche Verhandlungspolitik im Wandel militärischer Kräfteverhältnisse, Baden-Baden 1982.

⁴⁾ Vgl. z. B. H. Koschnick u. a., Grundpositionen sozialdemokratischer Sicherheitspolitik, in: Die Friedenspartei SPD, Bonn 1981, S. 5—8. Zum Konzept präventiver Rüstungskontrolle vgl. D. S. Lutz, Sicherheitspolitik am Scheidewege: Sackgasse oder Trampelpfad? Einbahnstraße oder Ausweg?, in: ders. (Hrsg.), Sicherheitspolitik am Scheidewege, Bonn 1982, S. 15—47, S. 28f.

¹⁾ Dieser Aufsatz faßt die Ergebnisse einer umfangreichen Studie zusammen, die unter dem gleichen Titel als Forschungsbericht 1/1985 der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung sowie als Arbeitspapier ARB 38/85 der Deutschen Kommission Justitia et Pax erschienen ist (zu bestellen bei: Dt. Kommission Justitia et Pax, Kaiserstr. 163, 5300 Bonn 1). Die Arbeit beruht u. a. auf zahlreichen Gesprächen mit Akteuren aus Bundesregierung und Parteien. Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich gedankt. Gert Krell danke ich für anregende Kritik und ausführliche Kommentierung.

²⁾ Vgl. z. B. A. Mechttersheimer, Rüstung und Frieden, München 1982.

mächten am Beispiel der INF-Politik⁵⁾. Zugleich handelt es sich um eine Fallstudie über die Definition westdeutscher Sicherheitsinteressen im Kontext der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen. Hat die Bundesrepublik ihren Handlungsspielraum in der NATO und gegenüber den USA genutzt, um ihre spezifischen sicherheitspolitischen Ziele im Bündnis einzubringen?

Zur Bewertung der westdeutschen INF-Politik werden die von der Theorie der Rüstungskontrolle entwickelten Stabilitätskriterien herangezogen⁶⁾. In welchem Verhältnis standen verteidigungs- und rüstungskontrollpolitische Ziele des Doppelbeschlusses? Inwieweit hat sich die Bundesrepublik darum bemüht, rüstungskontrollpolitische Ziele allianzintern, gegenüber den USA und im Ver-

hältnis zur Sowjetunion durchzusetzen? Hat sich die Bundesrepublik für kompromißfähige Verhandlungsangebote eingesetzt? Spielten Erwägungen zur Krisenstabilität bei der Auswahl der Waffensysteme im Entscheidungsprozeß eine Rolle?

Aus methodischen Gründen klammert der Beitrag die Bewertung der Begründungen des *Stationierungsteils* der NATO-Entscheidung aus⁷⁾. Die von den Entscheidungsträgern angegebenen Ziele — Durchführung der „flexible response“, Sicherung der amerikanischen Nukleargarantie, Reaktion auf die sowjetische Mittelstreckenrüstung — werden nicht im einzelnen auf ihre Stichhaltigkeit geprüft, sondern lediglich auf Unvereinbarkeiten untereinander und auf Widersprüche zu den rüstungskontrollpolitischen Zielen hin untersucht.

II. Die Geschichte des Doppelbeschlusses und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland⁸⁾

1. Das Zustandekommen der NATO-Entscheidung

Die Vorgeschichte des NATO-Doppelbeschlusses begann Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre. In der NATO ging es seit Anfang der siebziger Jahre in der Nuklearen Planungsgruppe darum, militärische Mittel für die Durchführung der Militärdoktrin der „flexible response“ bereitzustellen. Dabei wurde von vornherein an die Modernisierung weitreichender INF-Systeme gedacht. Der NATO-Doppelbeschuß war deshalb keine rein politische Entscheidung ohne militärischen Hintergrund. Vielmehr hat die Frage der militärischen Implementierung der „flexible response“ im Sinne selektiver Optionen für die vorbedachte Eskalation — wie fragwürdig auch immer solche Vorstellungen sein mögen — von Anfang an eine Rolle gespielt. In den NATO-Gremien dominierte dieses Thema bis 1977; die sowjetische Mittelstreckenrüstung war hier zunächst ohne Bedeutung für den Entscheidungsprozeß. Es ist aber unwahrscheinlich, daß diese militärstrategische Anforderung allein einen entsprechenden Beschluß der NATO-Führungsgremien zur Folge gehabt hätte.

Die *politischen Entscheidungseliten Westeuropas*, insbesondere der Bundesrepublik, waren es, die die INF-Problematik zu einer sicherheitspolitischen Streitfrage in der Allianz machten. Seit Beginn des SALT-Prozesses fürchteten sie negative Folgen des Bilateralismus der beiden Supermächte für die westeu-

ropäischen Sicherheitsinteressen. Der SALT-Prozeß war insbesondere für die Bundesregierung von Anfang an verknüpft mit dem Problem der „erweiterten Abschreckung“. Es ging

⁵⁾ Im folgenden wird — soweit nicht ausdrücklich anders vermerkt — die neuere Terminologie der NATO verwendet (SNF = nukleare Kurzstreckenraketen mit Reichweiten unter 150 km; SRINF = nukleare Mittelstreckensysteme kürzerer Reichweite — 150—1 000 km; LRINF = nukleare Mittelstreckenwaffen größerer Reichweite — 1 000—5 500 km). Falls nicht anders vermerkt, steht im folgenden „INF“ für LRINF-Systeme.

⁶⁾ Zur Theorie der Rüstungskontrolle vgl. E. Forderan, *Abschreckung und Stabilität*, in: ders./G. Krell (Hrsg.), *Kernwaffen im Ost-West-Vergleich*, Baden-Baden 1984, S. 15—57; G. Krell, *Theorie und Praxis der Rüstungskontrolle*, in: HSFK (Hrsg.), *Europa zwischen Konfrontation und Kooperation*, Frankfurt/M. 1982, S. 105—142; H. Bühl, *Chancen für Rüstungskontrolle*, in: *Beiträge zur Konfliktforschung*, (1982) 2, S. 5—43.

⁷⁾ Diese Frage bildete den Hintergrund der politischen und wissenschaftlichen Kontroverse der letzten Jahre. Sie ist im wesentlichen ausdiskutiert. Vgl. z. B. H. Afheldt, *Atomkrieg*, München 1984; G. Krell/H. J. Schmidt, *Der Rüstungswettlauf in Europa*, Frankfurt/M. 1982; E. Lübke, *PD 59 und LRTNF-Modernisierung*, Bonn 1981; L. Sigal, *Nuclear Forces in Europe*, Washington 1984.

⁸⁾ Vgl. zur Geschichte des NATO-Doppelbeschlusses im einzelnen: J. Cartwright/J. Critchley, *Nuclear Weapons in Europe*, Special Report, North Atlantic Assembly Papers, November 1984; R. L. Garthoff, *The NATO decision on Theater Nuclear Forces*, in: *Pol. Science Quarterly*, Vol. 98, 1983, No. 2, S. 197—214; J. M. Legge, *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*, Santa Monica 1983; L. Ruehl (Anm. 3); J. A. Thomson, *The LRTNF decision* (Anm. 3); D. N. Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, Washington 1983, S. 216—240.

darum, die amerikanische Nukleargarantie für Westeuropa unter den veränderten Bedingungen strategischer Parität glaubwürdig zu erhalten. Die „Abkoppelungs“-Problematik machte für die politischen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik den Kern der INF-Frage aus. Mit Beginn des auf strategische Parität angelegten SALT-Prozesses wurde zugleich die sowjetische Mittelstreckenrüstung für die Bundesregierung zum Problem. Sie war zusätzlich alarmiert, als die Sowjetunion 1976 mit der Dislozierung einer neuen Mittelstreckenrakete, der SS-20, begann. Hinzu kam, daß man seit Mitte der siebziger Jahre die USA im Verdacht hatte, sie könnten die Option einer neuen Generation von Marschflugkörpern (als mögliches Gegengewicht zu den sowjetischen Mittelstreckenwaffen) bei SALT „wegverhandeln“.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, daß die berühmte Rede Helmut Schmidts in London am 28. Oktober 1977 in den USA weitgehend als Forderung nach Modernisierung des NATO-INF-Potentials verstanden wurde und seine rüstungskontrollpolitischen Überlegungen oft übersehen wurden⁹⁾. Die Schmidt-Rede behandelte die Implikationen der SALT-Parität für die europäische Sicherheit. Schmidt fürchtete, daß die nukleare Rüstungskontrolle der beiden Supermächte *einseitig* die Durchführbarkeit der westlichen Militärstrategie durch Beschränkungen des NATO-INF-Potentials gefährdete, während zugleich der sowjetischen SS-20-Rüstung freie Hand gelassen würde. Solange und sofern es kein Rüstungskontrollregime für den eurostrategischen Bereich gebe, müsse die NATO bereit sein, für die gültige Strategie ausreichende Mittel bereitzustellen. Der Akzent der Rede lag auf der Forderung, *alle* Nuklearwaffen in die Rüstungskontrolle einzubeziehen. Die Philosophie des späteren Doppelbeschlusses ist in ihr bereits angelegt. Die Schmidt-Rede löste den INF-Entscheidungsprozeß der NATO nicht aus, sie beschleunigte ihn aber dadurch, daß hier erstmals ein westlicher Staatsmann das „Grauzonen-Problem“ in den Gesamtrahmen der Ost-West-Beziehungen stellte.

Bundeskanzler Schmidt und seine engsten Berater waren in einem präzisen Sinn Erfinder des Doppelbeschlusses. Die *Bindung* von Modernisierungsentscheidung und Rüstungskontrollangebot in *einem* Beschluß (die offizielle Bezeichnung lautet „integrated decision document“) geht originär auf Helmut Schmidt

zurück. Im Grunde handelte es sich um eine Konkretisierung des bereits im Harmel-Bericht angelegten Doppelkonzeptes von Verteidigung und Entspannung, das Schmidt schon Anfang der sechziger Jahre unterstützt hatte¹⁰⁾. Die Äußerungen Helmut Schmidts aus den Jahren 1977/78 lassen sich dahingehend interpretieren, daß er eine rüstungskontrollpolitische Lösung des INF-Problems favorisierte. Die Grundsatzentscheidung, einen *Doppelbeschluß* als Integration von Modernisierung und Rüstungskontrolle anzustreben, ist in der Bundesregierung relativ früh gefallen, offenbar bereits Anfang 1978. Dieses Konzept wurde von ihr kontinuierlich gegenüber den USA und der NATO vertreten und dort schließlich durchgesetzt.

Die Doppelbeschluß-Politik war zugleich ein Versuch, unterschiedlichen innenpolitischen Anforderungen Rechnung zu tragen. Der Bundesregierung sollte weder von konservativer Seite vorgeworfen werden können, sie vernachlässige westdeutsche Sicherheitsinteressen, noch von links, ihr sei es mit der Rüstungskontrolle nicht ernst. Innenpolitisch mußte der Doppelbeschluß allerdings in erster Linie gegenüber dem Entspannungs- und Rüstungskontrollflügel der SPD vertreten werden. Die wesentlichen Auseinandersetzungen um den NATO-Doppelbeschluß bis zu seiner Verabschiedung fanden zwischen den Rüstungskontrollpolitikern der SPD-Bundestagsfraktion einerseits und der Bundesregierung andererseits statt.

Während der gesamten INF-Debatte forderte der SPD-Mehrheitsflügel, rüstungskontrollpolitischen Lösungen den Vorrang beim Ausgleich militärischer Disparitäten zu geben. Die SPD-Rüstungskontrollpolitiker hielten weder die militärstrategische (Implementierung der „flexible response“) noch die sicherheitspolitische Begründung („Ankoppelung“) der NATO-Entscheidung für stichhaltig. Allenfalls das „bargaining chip“-Argument — nur angesichts der Drohung mit neuen westlichen INF-Systemen sei die Sowjetunion zu Verhandlungen über die SS-20 bereit — wurde von ihnen akzeptiert, nachdem die UdSSR alle Moratoriumsforderungen abgelehnt hatte. (Der NATO-Doppelbeschluß wäre aller Wahrscheinlichkeit nach in der Bundesrepublik innenpolitisch nicht durchsetzbar gewesen, seine Tolerierung durch die SPD auf dem Berliner Parteitag im Dezember 1979 nicht zustande gekommen, wenn die Sowjetunion im Vorfeld der NATO-Entscheidung ein einseitiges Moratorium für die SS-20-Sta-

⁹⁾ H. Schmidt, Politische und wirtschaftliche Aspekte der westlichen Sicherheit, in: BPA (Hrsg.), Bulletin, Nr. 112/77, S. 1013—1020.

¹⁰⁾ Vgl. H. Schmidt, Verteidigung oder Vergeltung, Stuttgart 1961, S. 159.

tionierung verkündet hätte.) Für die SPD-Debatte waren außerdem die Erhaltung der Regierungsfähigkeit und die Überzeugung wesentlich, daß der sozialdemokratische Bundeskanzler schon für ein Rüstungskontrollergebnis sorgen werde¹¹⁾.

Eine weitere Antriebskraft des NATO-Doppelbeschlusses war schließlich die *amerikanische Regierung*, die 1978/79 eine politische Entscheidung in der Allianz herbeiführte. Die Carter-Administration war dabei zunächst weniger von der militär- oder sicherheitspolitischen Logik einer Modernisierungsentcheidung überzeugt. Nach dem allianzinternen Streit über die Neutronenwaffe fürchtete sie aber, eine Mißachtung der europäischen Anforderungen würde den Zusammenhalt der NATO gefährden.

Auch für die westdeutsche INF-Politik war die Debatte um die Neutronenwaffe ein wichtiger Katalysator. Zum ersten Mal seit den frühen sechziger Jahren wurde die Frage der Nuklearwaffen im gesellschaftlichen Umfeld, insbesondere in der SPD, öffentlich diskutiert. Die Position der Bundesregierung gegenüber der Neutronenwaffe nahm entscheidende Elemente ihrer späteren INF-Politik vorweg (u. a. rüstungskontrollpolitische Einbindung, Lagerung nicht nur auf deutschem Boden, keine Sonderrolle der Bundesrepublik gegenüber den Nuklearmächten USA, Frankreich und Großbritannien)¹²⁾.

Nach 1977 können folgende Etappen des westlichen INF-Entscheidungsprozesses unterschieden werden:

— Bereits im März 1978 war in der im Herbst zuvor eingerichteten „High Level Group“ (HLG) der NATO ein Konsens darüber erzielt worden, die weitreichenden Mittelstreckensysteme zu modernisieren. Die Fähigkeiten der NATO sollten verstärkt werden, militärische Ziele in der Sowjetunion anzugreifen. Etwa ein Jahr später bestand in der HLG Übereinstimmung dahingehend, 200 bis 600

Gefechtsköpfe auf Pershing-II-Raketen und landgestützten Marschflugkörpern zu stationieren.

— Die Ebene der westlichen *Regierungschefs* wurde in den INF-Entscheidungsprozeß einbezogen im Zusammenhang mit dem Gipfeltreffen der USA, Großbritanniens, Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland in Guadeloupe am 5./6. Januar 1979. Dort wurde der politische Grundsatzbeschuß gefaßt zugunsten des kombinierten Vorgehens von INF-Modernisierung und Rüstungskontrolle. Außerdem wurde bereits hier entschieden, daß die französischen und britischen Nuklearwaffen (die sogenannten Drittstaaten-systeme) aus dem INF-Rüstungskontrollrahmen ausgeklammert bleiben sollten. In Guadeloupe erklärte sich der Bundeskanzler bereit, der Stationierung von Mittelstreckensystemen auf dem Territorium der Bundesrepublik unter einer Reihe von Bedingungen zuzustimmen (Wahrnehmung der nuklearen Führungsrolle in der NATO durch die USA; *gemeinsamer* NATO-Beschluß über eine Stationierung; gleichzeitiges Verhandlungsangebot über INF-Systeme im Rahmen von SALT III; alleinige Kontrolle der USA über weitreichende INF-Systeme in der Bundesrepublik; keine ausschließliche Stationierung auf dem Territorium der Bundesrepublik)¹³⁾.

— Auf Initiative der Bundesregierung, die zunehmend befürchtete, die USA ließen sich mit der Rüstungskontrolle Zeit, wurde Anfang 1979 eine „Special Group“ (SG, später SCG) der NATO für Rüstungskontrolle eingerichtet, die auf der Grundlage der Vorarbeiten der HLG die Rüstungskontrollkriterien des Doppelbeschlusses erarbeitete. In diesem Zusammenhang kam es zu einer Auseinandersetzung zwischen dem Bundesverteidigungsministerium (BMVg) und dem Auswärtigen Amt (AA), hinter der ein nicht geklärter Dissens in der Bundesregierung über Ziele und Kriterien der Rüstungskontrolle stand. Während das BMVg einen gesamtstrategischen Ansatz für SALT III mit einer Untergrenze für INF-Systeme favorisierte, sprach sich die Rüstungskontrollabteilung des AA dafür aus, an der Struktur von SALT II festzuhalten und INF hinzuzufügen.

— Gleichzeitig spielte die Mittelstreckenfrage in den *deutsch-sowjetischen Beziehungen*

¹¹⁾ Vgl. z. B. die Bundestagsreden von H. Ehmke und A. Pawelczyk am 8. 3. 1979, Plenarprotokoll 8/141, S. 11119—11127 und S. 11178—11188. Vgl. auch den Berliner Parteitagbeschuß der SPD, in: Beschlüsse zur Außen-, Deutschland-, Friedens- und Sicherheitspolitik, SPD-Parteitag Berlin, 3.—7. 12. 1979, S. 10—22. Zum ganzen auch H. Soell, *Sich barfuß in die Tür der Weltpolitik klemmen?*, FAZ vom 12. 11. 83, S. 10.

¹²⁾ Vgl. L. Ruehl, Die Nicht-Entscheidung über die Neutronenwaffe, in: Europa-Archiv, Folge 5/1979, S. 137—150; ders., Das Ringen um die Neutronenwaffe, in: W. Wagner u. a. (Hrsg.), Die Internationale Politik 1977—1978, München — Wien 1982, S. 142—150. Siehe auch die Regierungserklärung Bundeskanzler Schmidts vom 13. 4. 1978, in: Bulletin, Nr. 34/78, S. 321—326.

¹³⁾ Zu Guadeloupe vgl. auch das Gespräch H. Schmidts mit sechs Journalisten der amerikanischen Westküste am 22. 7. 1982. Dieses nicht veröffentlichte Interview wird ausführlich zitiert bei H. G. Brauch, *Die Raketen kommen*, Köln 1983, S. 9—16. Einzelheiten der westdeutschen Position finden sich auch in Schmidts Rede vor der SPD-Fraktion am 6. 2. 1979.

gen eine wachsende Rolle. In verschiedenen Gesprächen wies die Bundesregierung die sowjetische Führung eindringlich auf die sich verschärfende Disparität bei den Mittelstreckensystemen hin und forderte die UdSSR auf, ihre SS-20-Rüstung zu begrenzen. Anderenfalls sei mit einer westlichen Gegenreaktion zu rechnen. Die Sowjetunion war aber außerhalb verbaler Erklärungen nicht zu einem substantiellen Entgegenkommen bereit. Das Breschnew-Angebot vom 6. Oktober 1979, das den einseitigen Abzug von 20 000 Soldaten und 1 000 Panzern aus der DDR enthielt, erfolgte zu spät und war in der INF-Frage zu wenig konkret, um noch Einfluß auf den NATO-Entscheidungsprozeß nehmen zu können¹⁴).

— Der Verzicht auf die westliche Stationierung bei entsprechenden sowjetischen Zugeständnissen — eine „Null-Lösung“ — wurde in der SPD diskutiert und gelangte von dort aus in den INF-Entscheidungsprozeß der Bundesregierung und der NATO. Die Bundesregierung brachte diese Überlegungen Ende 1979 in den NATO-Entscheidungsprozeß ein. Der letzte Satz des NATO-Kommuniqués („der TNF-Bedarf der NATO wird im Licht konkreter Verhandlungsergebnisse geprüft werden“) geht auf westdeutsche Initiative zurück, und zwar auf Verteidigungsminister Apel. Man wollte zum einen die NATO-Entscheidung angesichts der wachsenden SPD-Kritik innenpolitisch absichern und zum anderen einer sich anbahnenden Rüstungsdynamik im INF-Bereich einen Riegel vorschieben. Denn angesichts der inneramerikanischen Debatte war im Herbst 1979 das Scheitern von SALT II eine Möglichkeit, mit der man rechnen mußte.

— Im September 1979 hatten HLG und SG ihre Arbeit beendet, Anfang Oktober wurde der Entwurf für das integrierte Beschlußdokument den NATO-Gremien zugleitet. Die Sondersitzung der NATO-Außen- und Verteidigungsminister entschied schließlich am 12. Dezember 1979 in Brüssel endgültig¹⁵).

2. Zielkonflikte der westdeutschen INF-Politik

Die Bundesregierung verfolgte mit ihrer INF-Politik seit 1970 eine Reihe höchst unterschiedlicher Ziele:

— *bündnispolitisch* die Erneuerung der Glaubwürdigkeit der amerikanischen Nukleargarantie — „Ankoppelung“ — angesichts der bei SALT erreichten strategischen Parität der Supermächte;

— *verteidigungspolitisch* die Abwehr der sowjetischen Bedrohung durch die SS-20;

— *militärstrategisch* die Implementierung der „flexible response“ zur Sicherung der Eskalationskontrolle;

— *rüstungskontrollpolitisch* die Einbeziehung der „Grauzonenwaffen“ in die Ost-West-Rüstungskontrolle;

— *entspannungspolitisch* die Ergänzung und Wiederbelebung der politischen Entspannung im militärischen Bereich;

— *innenpolitisch* die Legitimation einer Rüstungsentscheidung durch ein gleichzeitiges Rüstungskontrollangebot mit der vagen Möglichkeit einer „Null-Lösung“.

Diese Ziele waren nur zum Teil miteinander vereinbar: Das militärstrategische Ziel, die Eskalationskontrolle zu sichern, ließ sich nur dann mit dem bündnispolitischen Ziel der „Ankoppelung“ in Einklang bringen, solange keine eigenständige eurostrategische Counterforce-Kapazität entstand. Denn ein auf Europa begrenzbarer Nuklearkrieg ist mit den Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik angesichts ihrer geostrategischen Lage unvereinbar. Ebenso problematisch war das Verhältnis der bündnispolitischen Zielsetzung zu der Aufgabe der INF-Modernisierung, die sowjetische SS-20-Bedrohung *politisch* zu kontern. Dies hätte konsequenterweise den Aufbau eines eigenen eurostrategischen Gleichgewichts bedeutet. Kalkulierte Unterlegenheit sowohl auf konventionellem wie nuklearem Gebiet in Europa betrachtete die Bundesregierung aber als Voraussetzung für die „Ankoppelung“.

Gravierender noch waren die Widersprüche zwischen den militärstrategischen bzw. bündnispolitischen Zielen einerseits und den rüstungskontroll- bzw. entspannungspolitischen Motiven andererseits: Der Modernisierungsteil des Doppelbeschlusses verletzte wichtige Stabilitätskriterien der Rüstungskontrolle. Die militärstrategische Zielsetzung der INF-Rüstung erforderte eine effiziente Counterforce-Waffe. Die Pershing II genügte dieser Anforderung, brachte aber infolge ihrer extrem kurzen Vorwarnzeit erhebliche Probleme für die Krisenstabilität mit sich. Die Stationierung einer ballistischen Rakete auf westdeutschem Territorium, die sowjetisches Gebiet erreichen kann, mußte von der Sowjetunion als politische Provokation aufgefaßt werden. Während die landgestützten Marsch-

¹⁴) Text in: Europa-Archiv, 34 (1979), S. D 556—560.

¹⁵) Das Kommuniqué der Sondersitzung der NATO-Außen- und Verteidigungsminister vom 12. 12. 1979 ist an verschiedenen Stellen abgedruckt, z. B. in: A. Mechttersheimer (Hrsg.), *Nachrichten?*, Reinbek 1981, S. 21—25.

flugkörper in dieser Hinsicht die „harmlosen“ Waffen des Rüstungsteils sind, verletzen auch sie wichtige Rüstungskontrollkriterien. Dies gilt z. B. für die adäquate Verifizierbarkeit ihrer Reichweiten. Die Bundesregierung hat im Vorfeld der NATO-Entscheidung nur in einem beschränkten Sinne Rüstungskontrollkriterien für den Modernisierungsteil des Doppelbeschlusses evaluieren lassen.

Schließlich war die Vorstellung, daß Rüstungskontrollergebnisse die Modernisierung der NATO-INF *ersetzen* könnten, mit den bündnispolitischen und militärstrategischen Zielen des Doppelbeschlusses unvereinbar. Sowohl die Implementierung der „flexible response“ als auch die „Ankoppelung“ erforderten *in jedem Fall* eine westliche INF-Stationierung, unabhängig vom sowjetischen Verhalten in diesem Bereich. Eine „Null-Lösung“ stand dazu im Widerspruch. Dieser Zielkonflikt hatte gravierende Folgen für die INF-Verhandlungen.

Zielkonflikte und partielle Unvereinbarkeiten zwischen einzelnen Zielen sind in jedem Politikbereich normal, in der Sicherheitspolitik praktisch unvermeidbar. Sie lassen sich handhaben, wenn man Prioritäten festlegt und sich über das Verhältnis der Ziele untereinander klar wird. Problematisch und inkonsistent wird eine Politik erst dann, wenn man den Eindruck zu wecken sucht, man könne alle diese Ziele gleichzeitig und gleichwertig verwirklichen. Hier lag ein Problem der INF-Politik der Bundesregierung. Intern scheint man sich nicht darüber einig gewesen zu sein, wie die Reihenfolge der zu verfolgenden sicherheitspolitischen Ziele aussehen sollte. Priorität für Rüstungskontrolle oder für Modernisierung? War man bereit, für ein Rüstungskontrollregime auf die Durchführbarkeit der „flexible response“ und die „Ankoppelung“ teilweise zu verzichten, wie es die Idee der „Null-Lösung“ suggerierte? Zu diesen entscheidenden Fragen gab es im Vorfeld der NATO-Entscheidung keine konsistente Politik der Bundesregierung. Dies war um so bedauerlicher, als in der NATO ebenfalls kein Konsens hinsichtlich der Interpretation des Doppelbeschlusses herrschte. Er war vielmehr ein Kompromiß unterschiedlicher Zielsetzungen. Die Zielkonflikte wurden offengehalten und auf die Verhandlungen bzw. deren Ergebnisse vertagt.

3. Der Doppelbeschluß — ein Instrument präventiver Rüstungssteuerung?

Vor diesem Hintergrund kann nun eine erste Antwort auf die Ausgangsfrage versucht werden, wie die INF-Politik der Bundesregierung

bis 1979 rüstungskontrollpolitisch zu beurteilen ist. Zunächst ist festzuhalten, daß das Konzept eines Doppelbeschlusses, das die Bundesregierung seit Anfang 1978 vertrat und schließlich auch in der NATO durchsetzte, in der praktizierten Rüstungskontrolle einen Fortschritt darstellt. Man war erstmals bereit, gleichzeitig mit einer Modernisierungsentscheidung und *vor* der Dislozierung eines neuen Waffensystems in Rüstungskontrollverhandlungen über diese Systeme einzutreten. Schon aus innenpolitischen Gründen war die Bundesregierung an ernsthafter Rüstungskontrolle interessiert. Der „bargaining chip“-Charakter des Rüstungsteils muß schließlich vor dem Hintergrund des sowjetischen INF-Rüstungsverhaltens der siebziger Jahre gesehen werden. Hätte die UdSSR einen substantiellen Schritt der Mäßigung getan, wäre der Doppelbeschluß innenpolitisch nicht durchsetzbar gewesen.

Auf der anderen Seite war die INF-Politik der Bundesregierung keineswegs so konsistent, daß man ohne weiteres von einer Politik präventiver Rüstungssteuerung oder gar des Gradualismus sprechen kann. Beides hätte eine deutlichere Zielvorgabe hinsichtlich der Priorität von Rüstungskontrolle erfordert. Z. B. hätte man stärker versuchen müssen, auch den Modernisierungsteil des Doppelbeschlusses rüstungskontrollpolitischen Kriterien zu unterwerfen. Hinzu kommen die unterschiedlichen Ziele, die mit dem Doppelbeschluß von den verschiedenen Akteuren verfolgt wurden, was zu den erwähnten Widersprüchen führte. Der Doppelbeschluß war deshalb zwar ein Dokument, das in einem Beschluß Modernisierungsentscheidung und Rüstungskontrollangebot enthielt. Das „Integrated Decision Document“ war aber nicht in dem Sinne *integriert*, daß Modernisierungs- und Rüstungskontrollteil den gleichen Kriterien unterlagen und an ihnen ausgerichtet waren. Schließlich übersah man offensichtlich in der Bundesregierung zwei grundlegende Erfordernisse konzeptioneller Außenpolitik:

— Eine außenpolitisch innovative Strategie muß innenpolitisch konsensfähig sein. Daß die Landstationierung von Mittelstreckenraketen in der Bundesrepublik auf erheblichen Widerstand im gesellschaftlichen Umfeld stoßen würde, war nach den Erfahrungen in den fünfziger Jahren wahrscheinlich.

— Konzeptionelle Außenpolitik bewährt sich daran, wie sie auf veränderte Rahmenbedingungen in der internationalen Umwelt reagiert. Eine Verschlechterung der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen war bereits 1979 absehbar, auch ohne die Afghanistan-

Intervention oder die Wahl Reagans zum US-Präsidenten. In der Bundesregierung gab es aber offenbar kaum Überlegungen, wie man unter veränderten internationalen Rahmenbedingungen den Doppelbeschluß rüstungskontrollpolitisch zum Erfolg führen könnte.

Alles in allem ließen der Doppelbeschluß und auch die INF-Politik der Bundesregierung also mehrere Interpretationen zu. Welche sich schließlich durchsetzen würde, war am 12. Dezember 1979 nicht absehbar.

III. Die Bundesregierung und die Genfer INF-Verhandlungen

Mit der Afghanistan-Intervention der Sowjetunion, dem Scheitern von SALT II, dem Wandel der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik noch unter Carter und schließlich dem Amtsantritt der konservativsten US-Regierung seit den fünfziger Jahren veränderten sich wichtige Rahmenbedingungen in der internationalen Umwelt, die für das Gelingen einer an präventiver Rüstungssteuerung orientierten INF-Politik unabdingbar gewesen wären. Die Bundesregierung versuchte nun eine Politik der politischen „Schadensbegrenzung“ im Ost-West-Verhältnis.

Angesichts der bedrohten Grundlagen des Doppelbeschlusses und insbesondere seines Rüstungskontrollteils kam es 1980 zunächst darauf an, die INF-Verhandlungen in Gang zu bringen. Während seiner Moskaureise am 30. Juni/1. Juli 1980 gelang es dem Bundeskanzler, die Sowjetunion zur Rücknahme ihrer Weigerung zu bewegen, nach dem Doppelbeschluß überhaupt noch über Mittelstreckensysteme zu verhandeln. Die sowjetische Führung erklärte sich zu Vorgesprächen über INF-Systeme bereit, allerdings außerhalb des SALT-Rahmens. In diesem Zusammenhang hat das Doppelbeschluß-Konzept als Kombination von Entschlossenheit zur Stationierung bei gleichzeitiger Bereitschaft zu Rüstungskontrollkompromissen offensichtlich funktioniert.

Hatte die Bundesregierung zu Beginn des Jahres 1980 damit zu tun, die sowjetische Verhandlungsbereitschaft zu erreichen, so setzte sie sich ein Jahr später ebenso eindringlich für die Wiederaufnahme der INF-Gespräche durch die neue amerikanische Regierung ein. Die Reagan-Administration zeigte jedoch zunächst keine Bereitschaft zu Rüstungskontrollgesprächen, alle späteren Zugeständnisse waren das Ergebnis heftiger interner Auseinandersetzungen¹⁶⁾. Das Drängen der Europäer

und vor allem der Bundesregierung auf eine verbindliche Zusage der USA für die Aufnahme der INF-Verhandlungen hatte aber schließlich Erfolg.

Nachdem es fast ein halbes Jahr gedauert hatte, bis die neue US-Regierung die Geschäftsgrundlage des Doppelbeschlusses akzeptiert hatte, brauchten die Amerikaner ein weiteres halbes Jahr, um sich auf eine Verhandlungsposition zu einigen. Während des ganzen Jahres 1981 wurden in der Besonderen Beratungsgruppe SCG und ebenso in den zuständigen Referaten der Bundesregierung Verhandlungspositionen nach den Kriterien des Doppelbeschlusses diskutiert. Auf der operativen Ebene war die SCG das entscheidende Gremium, in das die Bundesregierung ihre Positionen einzubringen versuchte. Deutsche Teilnehmer an SCG-Sitzungen beschreiben das Ausmaß der Konsultation als sehr umfangreich.

Der Preis für den integrierten Mitwirkungsprozeß auf den verschiedenen Ebenen im westlichen Bündnis lag darin, daß die Ausarbeitung einer Verhandlungsposition ungewöhnlich lange dauerte, nämlich vier bis sechs Monate. Die Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesregierung und der anderen Westeuropäer auf die amerikanische Verhandlungsposition waren auf der *institutionellen* Seite ungewöhnlich groß. Andererseits darf nicht übersehen werden, daß es sich trotz aller Konsultationsmöglichkeiten keineswegs um einen integrierten *Entscheidungsprozeß* handelte. So sehr auch die SCG einzelne Optionen diskutieren konnte, *Entscheidungen* wurden ausschließlich in Washington getroffen.

Innerhalb der Bundesregierung wurden bereits 1981 Überlegungen angestellt in Richtung auf einen amerikanischen Verhandlungsvorschlag, der dann im September 1983 erfolgte (s. u.). Wichtiger für die amerikanische Verhandlungsposition von 1981 waren allerdings Überlegungen in Richtung einer „Null-Lösung“. Neben den Niederlanden brachte die Bundesregierung diesen Vorschlag in den allianzinternen Entscheidungsprozeß ein.

¹⁶⁾ Die bestinformierteste Quelle zu den US-internen Auseinandersetzungen um die INF-Verhandlungen ist S. Talbott, Raketenschach, München 1984. Vgl. als offiziellen Bericht der NATO: SCG, Progress Report to Ministers, NATO Press Service, 8.12. 1983. Zum ganzen auch J. Cartwright/J. Critchley, (Anm. 8).

Die Idee einer Null-Lösung war nicht erst 1981 entstanden, sondern ging zurück auf die SPD-interne Debatte im Vorfeld des NATO-Doppelbeschlusses 1979. Dabei ist zu beachten, daß von vorneherein unterschiedliche Varianten einer Null-Lösung in der Bundesrepublik im Gespräch waren:

— Der Rüstungskontrollflügel der *SPD* favorisierte eine Null-Lösung, die den Verzicht auf die westliche Stationierung bei sehr weitgehenden östlichen Reduzierungen, insbesondere des SS-20-Potentials, vorsah. Eine vollständige Abrüstung der sowjetischen Mittelstreckenraketen hat die *SPD* nie gefordert. Aus einer Reihe von Äußerungen geht hervor, daß man zum einen die in Fernost stationierten sowjetischen Mittelstreckenraketen nicht in eine Null-Lösung einbeziehen wollte, zum anderen der Sowjetunion eine gewisse Kompensation für die Drittstaatsysteme zugestehen bereit war, auf welcher Verhandlungsebene auch immer¹⁷⁾.

— Teile der Bundesregierung favorisierten offenbar eine *auf Europa bezogene* Null-Lösung, d. h. den Verzicht auf die westliche Stationierung, sofern die UdSSR alle INF-Raketen aus den Gebieten zurückziehe, aus denen sie Westeuropa erreichen könnten. Auch die sogenannte „Swing-Zone“, in der sowjetische Mittelstreckenraketen stationiert sind, die sowohl Ziele in Westeuropa als auch in Asien abdecken, wäre von dieser Null-Lösung betroffen gewesen. Bundeskanzler Schmidt hat diese Position unterstützt¹⁸⁾.

— Der *globale* Verzicht beider Seiten auf alle weitreichenden landgestützten INF-Raketen, d. h. die von Präsident Reagan am 18. November 1981 vorgeschlagene Null-Lösung, wurde in der Rüstungskontrollabteilung des Auswärtigen Amtes miterdacht und vom Außenminister unterstützt. Gegenüber den USA und in der SCG hat die Bundesregierung diese Null-Lösung vertreten und schließlich mit durchgesetzt.

Um innenpolitische Anforderungen zu befriedigen, setzte sich die Bundesregierung im Bündnis für eine Null-Lösung ein, an deren Realisierbarkeit intern kaum geglaubt wurde und — was schwerwiegender ist — deren Grundrationalität wahrscheinlich nicht verhandelbar war. Gerade die globale Null-Lösung wurde von den kompromißlosen Rüs-

stungskontrollgegnern in der US-Regierung fast zwei Jahre lang, bis zum September 1983, zur Blockade der Genfer Verhandlungen benutzt. Die globale Null-Lösung ignorierte die Asymmetrien bei den Mittelstreckenwaffen zugunsten des Westens.

Diese Asymmetrien waren mit der Herauslösung der INF-Verhandlungen aus dem SALT-Kontext dadurch verschärft worden, daß nun die Aushandlung von Tauschgeschäften zwischen den beiden Ebenen nur noch schwer möglich war. Genausowenig wie der Westen z. B. auf die sowjetische Forderung nach Berücksichtigung der Drittstaatsysteme bei *INF* eingehen konnte, genausowenig konnte die UdSSR die Forderung nach *de facto* gleichen *globalen* Obergrenzen für Mittelstreckensysteme akzeptieren. Die von Bundeskanzler Schmidt favorisierte, auf Europa bezogene Null-Lösung dagegen wäre zwar vermutlich ebensowenig realisierbar gewesen, sie hätte aber der UdSSR die ernsthafte Rüstungskontrollbereitschaft des Westens verdeutlicht.

Die Ablehnung der globalen Null-Lösung erfolgte fünf Tage nach Reagans Rede durch Generalsekretär Breschnew bei dessen Besuch in Bonn am 23. November 1981¹⁹⁾. Bedeutsam ist, daß die ersten sowjetischen Verhandlungsvorschläge in Genf nicht klärten, ob die UdSSR tatsächlich auf der Einbeziehung der Drittstaatsysteme bei INF bestehen würde. In der Bundesregierung verließ man sich zunächst auf die dem Bundeskanzler im Sommer 1980 gegebene Zusage, daß diese Systeme in den strategischen Bereich gehörten²⁰⁾. Diese Einschätzung änderte sich erst mit dem sowjetischen Vertragsentwurf vom 25. Mai 1982 und dessen Zusatzprotokoll. Nun erst wurde deutlich, daß die Berücksichtigung der Drittstaatsysteme bei INF für die Sowjetunion die Bedingung für einen Kompromiß war — eine Einschätzung, die die Andropow-Rede im Dezember 1982 bestätigte.

Inzwischen hatte sich die innenpolitische Kritik an der INF-Politik der Bundesregierung verschärft. Die neue Friedensbewegung hatte sich zur Massenbewegung formiert, in der *SPD* war die Opposition gegen die Stationierung stark gewachsen. Angesichts dieser Situation war für die Bundesregierung und den Bundeskanzler deutlich geworden, daß späte-

¹⁷⁾ Vgl. z. B. E. Bahr, Was wird aus den Deutschen?, Reinbek 1982, S. 180f.; H. Ehmke, Interview mit der „Zeit“ vom 17. 7. 1981; H. J. Wischnewski, Ein eindeutiges Signal, Sozialdemokratischer Pressedienst, Nr. 221, 19. 11. 1981.

¹⁸⁾ Vgl. H. Schmidts Interview mit dem Deutschlandfunk am 29. 11. 1981, in: BPA (Hrsg.), Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 12/81, S. 23—29.

¹⁹⁾ Zum Breschnew-Besuch vgl. Bulletin, Nr. 112/81, S. 961—968.

²⁰⁾ Der Protokollauszug aus den Gesprächen Schmidts in Moskau mit der entsprechenden Erklärung Gromykos wird zitiert in der Bundestagsrede J. Todenhöfers am 14. 10. 1983, Plenarprotokoll 10/29, S. 1952f.

stens ein Jahr vor Beginn der westlichen Stationierung in Genf reale Fortschritte erzielt sein mußten.

Im Frühjahr 1982 wurde dem amerikanischen Verhandlungsführer von westdeutscher Seite bedeutet, daß die amerikanische Position in Genf Zweifel an der Ernsthaftigkeit der westlichen Kompromißbereitschaft wecke. Dies war der Ursprung des „Waldspaziergangs“, den der amerikanische Verhandlungsführer P. Nitze auf eigene Initiative mit seinem sowjetischen Kollegen unternahm, um einen Ausweg aus der Sackgasse zu finden, in die die Genfer Gespräche geraten waren²¹). Intellectuell, nicht im Detail, ging der Vorstoß Nitzes auch auf dessen enge Verbindung mit dem Bundeskanzler zurück. Rüstungskontrollpolitisch gesehen war die „Waldspaziergangsformel“ ein akzeptabler Kompromiß für beide Seiten, *wenn* man zugunsten rüstungskontrollpolitischer Lösungen bereit war, auf die Durchsetzung einiger militärpolitischer Ziele zu verzichten.

Der Entwurf für einen Kompromiß (75 Raketenträgersysteme in Europa, wobei die UdSSR nur ballistische Raketen [d. h. 225 SS-20-Sprengköpfe], die USA nur Marschflugkörper stationieren dürften [d. h. 300 Systeme]; Begrenzung der im asiatischen Teil der Sowjetunion stationierten INF-Raketen auf 90 Trägersysteme; Beschränkung der Flugzeuge u. a.) hätte allen wesentlichen Stabilitätskriterien der Rüstungskontrolle entsprochen. Er hätte die INF-Rüstungsdynamik wirksam begrenzt und zugleich die Krisenstabilität in Mitteleuropa erheblich gefördert. Substantiell war dabei für den Westen nur der Verzicht auf die Pershing II. Die Einführung regionaler Untergrenzen für Europa war sowohl in der Bundesregierung als auch in der SCG bereits 1980 erörtert worden.

Es war die *raison d'être* der Initiative Nitzes, daß Bundeskanzler Schmidt den Kompromiß unterstützen würde. Gerade weil sie das Engagement u. a. von H. Schmidt zugunsten des Kompromisses befürchteten, haben Rüstungskontrollgegner in der US-Administration durchgesetzt, daß die westeuropäischen Regierungen *vor* einer amerikanischen Entscheidung über den „Waldspaziergangskompromiß“ nicht konsultiert wurden. Zwar sickerten trotz der Geheimhaltungsbemühungen der US-Regierung Anfang September 1982 erste Informationen über eine Bewegung bei den INF-Gesprächen auf der operativen Ebene in der Bundesregierung durch. Einzel-

heiten wurden aber nicht bekannt. Durch die Nichtkonsultation der Alliierten verstieß die US-Regierung gegen ihre im Doppelbeschluß zugesagte Verpflichtung sowie gegen die Verfahrensweisen in der SCG. Angesichts der Brisanz des Themas sowie des persönlichen Engagements des Bundeskanzlers verbleiben einige Unklarheiten. War die US-Regierung etwa über den geplanten Koalitionswechsel der FDP im Sommer 1982 informiert, so daß man in Washington glaubte, auf Schmidt und die SPD keine Rücksicht mehr nehmen zu müssen?

Erst nach der amerikanischen Ablehnung des Kompromisses und nach dem Regierungswechsel in Bonn wurde die Bundesregierung am 14. Oktober 1982 über Einzelheiten der Formel unterrichtet. Allerdings war die neue Bundesregierung unter H. Kohl zu dieser Zeit mehr mit innenpolitischen Themen beschäftigt, so daß sie der INF-Frage zu dieser Zeit nur geringe Aufmerksamkeit widmete. In der internen Bewertung des „Waldspaziergangs“ ging es vor allem um die Frage des möglichen Verzichts auf die Pershing II. Schließlich schloß man sich der amerikanischen Haltung an, die Pershing II — und damit den Kern des westlichen Zugeständnisses — wieder in das Verhandlungspaket zurückzunehmen. Das Ziel, die „flexible response“ zu implementieren, rangierte hier deutlich vor einem Rüstungskontrollkompromiß. Jedenfalls sah die CDU/CSU-geführte Bundesregierung zunächst keine Veranlassung, die „Waldspaziergangs-Formel“ erneut aufzugreifen und sich etwa gegenüber den USA dafür einzusetzen.

Es ist nach wie vor unklar, ob es Bundeskanzler Kohl und Außenminister Genscher auch um den Pershing II-Verzicht ging, als sie 1983 den „Waldspaziergang“ in Interview-Äußerungen wieder ins Spiel brachten. Im Bundeskanzleramt hat man Anfang 1983 offenbar den Verzicht auf die Pershing II erwogen²²). Im Sommer 1983 legten Genscher und Kohl allerdings den Hauptakzent auf die Nicht-Berücksichtigung der französischen und britischen Kernwaffen durch die Sowjetunion, wobei interne Differenzen in der Bundesregierung nicht auszuschließen sind. Diese Äußerungen zielten vor allem darauf, den amerikanischen Entscheidungsprozeß im Hinblick auf das Verhandlungsangebot vom September 1983 zu beschleunigen²³).

²²) Vgl. „The Euromissile Problem Isn't Over“, Washington Post vom 10. 3. 1983.

²³) Vgl. das Interview H. Kohls mit der „Washington Post“, zit. nach Regierungssprecher Boenisch am 22. 7. 1983, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik Nr. 8/83, S. 46; Interview H. Kohls mit der ARD, 22. 7. 1983, ebd., S. 14f.; Interview H. D. Genschers mit Radio Luxemburg, 31. 7. 1983, ebd., S. 15—18.

²¹) Der ausführlichste Bericht über die Entstehung des „Waldspaziergang-Kompromisses“ findet sich bei S. Talbott (Anm. 16), S. 197—253.

Der Regierungswechsel in Bonn hatte die INF-Politik der Bundesregierung kaum verändert. Allerdings kam es zu Akzentverschiebungen zugunsten einer Politik, die der Bündnistreue Vorrang einräumte. Die CDU/CSU hatte schon vorher die Außen- und Sicherheitspolitik Genschers (gegen die SPD) jahrelang unterstützt, der Doppelbeschluß war von ihr seit Ende 1979 kontinuierlich mitgetragen worden. Insgesamt war die Kohl/Genschers-Regierung innenpolitisch nicht in der gleichen Weise auf ein Rüstungskontrollergebnis in Genf angewiesen wie die sozialliberale Koalition vorher. Statt dessen mußte die neue Bundesregierung ihre INF-Politik nun stärker gegenüber, den vorrangig an der Erhaltung der Abschreckungsfähigkeit orientierten sicherheitspolitischen Eliten der CDU/CSU begründen.

Seit Herbst 1982 setzte sich die Bundesregierung in der SCG und bilateral gegenüber den USA für eine „Zwischenlösung“ ein. Man favorisierte einen Vorschlag ähnlich dem amerikanischen Verhandlungsangebot von Ende September 1983. Diese zweite Zwischenlösung gegenüber den Vereinigten Staaten durchzusetzen, dauerte fast ein Jahr. Denn die von Präsident Reagan am 29. März 1983 verkündete erste Zwischenlösung bedeutete keine Abkehr von der Logik der globalen Null-Lösung, sondern führte lediglich gleiche globale Obergrenzen ein. In der Bundesregierung hätte man die Einführung der September-Zwischenlösung bereits im März bevorzugt, auch aus innenpolitischen Gründen. Diesen Vorschlag führten die USA aber erst am 22. September 1983 in Genf ein (Bereitschaft der USA, nicht alle sowjetischen Mittelstreckenraketen in Fernost durch Stationierungen in Westeuropa auszugleichen, d. h. De-facto-Einführung einer regionalen Untergrenze für Europa; Einbeziehung der Pershing II in Reduzierungen des geplanten Stationierungsbedarfs der NATO von Anfang an;

IV. Bilanz:

1. Zur westdeutschen Sicherheitspolitik im Kontext der Supermachtbeziehungen

Die INF-Politik der Bundesrepublik macht die Ambivalenz der westdeutschen Sicherheitsposition gegenüber den Supermachtbeziehungen deutlich. Dabei ist eine dreifache „Verwundbarkeit“ der Bundesrepublik gegenüber den USA und der Sowjetunion zu berücksichtigen:

Einbeziehung spezifischer Flugzeugtypen bereits in ein erstes Abkommen)²⁴).

Damit hatten die USA fast auf den Tag genau zwei Monate vor dem westlichen Stationierungsbeginn und mehr als dreieinhalb Jahre nach dem NATO-Doppelbeschluß erstmals eine verhandlungsfähige Position in Genf offiziell eingebracht, die der Sowjetunion Kompromißbereitschaft in für sie wesentlichen Punkten signalisierte. Die hektischen Aktivitäten aller Beteiligten im Herbst 1983 konnten aber am Mißerfolg der Verhandlungen nichts ändern. Der Versuch präventiver Rüstungssteuerung war mit dem Beginn der westlichen Stationierung im November 1983 gescheitert.

Analysiert man zusammenfassend die westdeutsche INF-Politik nach 1980, so zeigt sich deutlich die Auswirkung der oben diagnostizierten Zielkonflikte. Der Mangel an innerer Konsistenz der westdeutschen INF-Politik wurde auch in der Phase der Implementierung des Doppelbeschlusses nicht behoben. An zwei Punkten, an denen Zielkonflikte zu entscheiden waren, dominierten die militär- und bündnispolitischen gegenüber den rüstungskontrollpolitischen Zielsetzungen:

— Die globale Null-Lösung wurde einer auf Europa bezogenen Null-Lösung vorgezogen, weil sie weniger geeignet war, die Perzeption eines separaten eurostrategischen Gleichgewichts und der damit verbundenen „Abkoppelung“ zu fördern. Zugunsten politischer Symbolik wurde rüstungskontrollpolitische Kompromißbereitschaft geopfert.

— Diejenigen in der Bundesregierung, die nicht bereit waren, auf die Pershing II im Rahmen des „Waldspaziergangs-Kompromisses“ zu verzichten, gaben der Durchführbarkeit der „flexible response“ auch dann Vorrang vor einem Rüstungskontrollregime, wenn die Sowjetunion das westeuropäische Sicherheitsinteresse anerkannte.

— Die Forderungen an die Amerikaner in den siebziger Jahren, die schließlich zum NATO-Doppelbeschluß führten, erfolgten aus der Furcht vor einem zu engen amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus auf Kosten der Europäer. Man befürchtete, daß es zu einer rüstungskontrollpolitischen Verständigung der beiden Supermächte kommen könne, die

²⁴) Vgl. SCG: Progress Report ... (Anm. 16), S. 29f.

wesentliche Sicherheitsinteressen Westeuropas aussparen würde. Die westdeutsche INF-Politik in dieser Phase sollte verhindern, daß infolge der strategischen Rüstungskontrolle zwischen den USA und der UdSSR die militärische Bedrohung durch die Sowjetunion für Westeuropa zunähme.

— Gleichzeitig war der Doppelbeschluß für die Bundesrepublik ein Instrument, die Verwundbarkeit zu mindern, die sich aus der sicherheitspolitischen Abhängigkeit von den USA ergibt. Hier ging es um negative Auswirkungen des SALT-Rüstungskontrollprozesses für die „erweiterte Abschreckung“.

— Schließlich spielte von Anfang an auch die Verwundbarkeit gegenüber der Sowjetunion eine Rolle. Infolge ihrer geostrategischen Lage ist die Bundesrepublik von einer ungebremsten Rüstungsdynamik in Mitteleuropa unmittelbar betroffen. Entspannungspolitik ist für sie deshalb in einem elementaren Sinne Sicherheitspolitik. Darum sollte das INF-Problem von vornherein in den Rüstungskontrollprozeß eingebettet werden.

Die Doppelbeschluß-Politik der Bundesrepublik versuchte, alle drei Gefahren zu bewältigen. Es handelte sich im Kern um die außenpolitische Strategie einer mittleren Macht zur Beeinflussung des Verhältnisses zwischen den beiden Supermächten. Weder kooperative noch konfrontative Beziehungen zwischen den USA und der UdSSR sollten auf Kosten westeuropäischer Sicherheitsinteressen gehen dürfen. Die Sowjetunion wollte man mit der Doppelbeschluß-Politik zur Begrenzung ihrer Mittelstreckenrüstung veranlassen. Gegenüber den USA ging es vor 1980 darum, die INF-Option im Zusammenhang mit dem SALT-Prozeß offenzuhalten. Nach 1980 war der Doppelbeschluß ein Instrument, die amerikanische Verpflichtung zur Rüstungskontrolle einzuklagen.

Die westdeutsche INF-Politik als der Versuch einer mittleren Macht, ihre sicherheitspolitische Abhängigkeit von den Supermächten in einem erträglichen Rahmen zu halten, macht zugleich auch die Grenzen einer solchen Strategie deutlich. Schon die Ziele, die die Bundesregierung selbst mit dem Doppelbeschluß verfolgte, waren — wie gezeigt — untereinander nur zum Teil kompatibel. In der NATO wurde die INF-Politik ebenfalls zum Bündniskompromiß unterschiedlicher Zielsetzungen. Die Auseinandersetzung über die verschiedenen Prioritäten der einzelnen Akteure wurde 1979 in der NATO auf die späteren Verhandlungen vertagt, allerdings mit gravierenden Folgen: Erstens mußte mit der neuen US-Regierung der Diskussionsprozeß, der vor-

her in der NATO zum Doppelbeschluß geführt hatte, noch einmal von vorne begonnen werden. Zweitens schwand im Zusammenhang mit den bündnisinternen Auseinandersetzungen nach 1980 die innenpolitische Unterstützung für den Doppelbeschluß in den wichtigsten Stationierungsländern.

Daß die Bundesregierung nur zum Teil für die Entwicklung der INF-Politik der NATO nach 1980 mitverantwortlich zu machen ist, deutet auf ein Grundproblem westdeutscher Sicherheitspolitik hin. Die „Verwundbarkeit“ der Bundesrepublik gegenüber den Supermächten war nicht nur der Ursprung der Doppelbeschlußpolitik, sondern begrenzte zugleich den westdeutschen Handlungsspielraum. Dieser hängt wesentlich zum einen von einem entspannten Supermachtverhältnis und zum anderen von einer grundsätzlichen Übereinstimmung in den außen- und sicherheitspolitischen Zielsetzungen zwischen den USA und der Bundesrepublik ab. Deshalb waren die westdeutschen Einflußmöglichkeiten auf das Supermachtverhältnis trotz des amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus in den siebziger Jahren größer als zu Beginn der achtziger. Die Bundesregierung konnte denn auch ihre Doppelbeschluß-Politik im Bündnis 1979 weitgehend durchsetzen. In dem Maße, in dem sich die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen verschlechterten und die US-Administration den Harmel-Konsens der NATO verließ, wurde auch der westdeutsche Handlungsspielraum reduziert. Der Einfluß der Bundesrepublik auf die Durchführung des Doppelbeschlusses war daher beschränkt.

Hier zeigt sich also deutlich das westdeutsche Sicherheitsdilemma gegenüber den Supermächten: Die Bundesrepublik ist aufgrund ihrer geostrategischen Lage und ihrer „Verwundbarkeit“ unmittelbar von jeder Änderung der globalen Ost-West-Beziehungen betroffen. Sie kann sie aber nur marginal beeinflussen.

2. Zur Theorie präventiver Rüstungskontrolle

Die westdeutsche INF-Politik seit den siebziger Jahren sollte verhindern, daß als Ergebnis der nuklearen Rüstungskontrolle die Sicherheitsposition Westeuropas gegenüber der Sowjetunion *einseitig* beeinträchtigt wird. Ob diese Situationsdefinition tatsächlich gegeben war, war in den letzten Jahren Gegenstand erregter innenpolitischer Kontroversen und steht hier nicht zur Debatte. Geht man aber von dieser Prämisse aus, dann scheint die Verknüpfung einer Rüstungsentscheidung

mit einem Rüstungskontrollangebot durch das Scheitern des ersten Versuchs nicht widerlegt. *Unter der Voraussetzung einer solchen Ausgangslage* führt einseitige Aufrüstung automatisch zu weiterer Rüstungsdynamik, einseitige Zurückhaltung des Unterlegenen dagegen enthält für die andere Seite keinen Anreiz zu ernsthaften Zugeständnissen.

Der Versuch, die westdeutsche INF-Politik zu analysieren, macht aber zugleich deutlich, daß eine rüstungskontrollpolitisch erfolgreiche „Doppelbeschluß“-Politik an eine Reihe wichtiger Voraussetzungen gebunden ist:

1. Wie „normale“ Rüstungskontrolle hängt Doppelbeschlußpolitik von günstigen Rahmenbedingungen in der internationalen Umwelt ab.

2. Die sicherheitspolitischen Ziele, die mit einem Doppelbeschluß verfolgt werden, müssen mindestens durch klare Prioritätensetzungen kompatibel formuliert werden. Eine solche Doppelentscheidung muß in diesem Sinne tatsächlich *integriert* sein.

3. Entscheidend für den Erfolg eines Doppelbeschlusses ist seine Verknüpfung mit einer Verhandlungsposition, die die Sicherheitsinteressen beider Seiten im Blick hat und so der anderen Seite den ernsthaften „bargaining chip“-Charakter der getroffenen Rüstungsentscheidung signalisiert. Voraussetzung dafür ist, daß die zur Disposition stehende Verhandlungsmasse vorher klar definiert wird. „Null-Lösungen“ sollten nur im Rahmen eines Kompromißfähigkeit signalisierenden Verhandlungskonzeptes angeboten werden oder gar nicht.

4. Ein Dilemma von Doppelbeschluß-Politik ist ihre Unattraktivität für innenpolitische Anforderungen. Diese außenpolitische Strategie soll in sich stimmig sein und muß zugleich konträren Anforderungen des gesellschaftlichen Umfeldes genügen. Abrüstungsorientierte Gruppen werden eine Modernisierungsentscheidung bekämpfen, während Abschreckungsbefürworter rüstungskontrollpolitische Zugeständnisse mißtrauisch verfolgen dürften. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt aber, daß ohne abrüstungsorientierte Anforderungen ernsthafte Rüstungskontrolle kaum von den Regierungen betrieben wird.

5. In einem Bündnis souveräner Staaten kann eine gemeinsame Doppelbeschluß-Politik auf Dauer nur erfolgreich sein, wenn sie von mehreren wichtigen Mitgliedern über Zeit kontinuierlich verfolgt wird. Dies stößt auf erhebliche Schwierigkeiten. NATO-Entscheidungen müssen wegen Regierungswechseln bzw. Veränderungen in innenpolitischen Konstellationen einzelner Mitgliedstaaten immer neu politisch bekräftigt werden. Dies gilt vor allem bei Veränderungen in den USA.

Doppelbeschluß-Politik kann eine eigenständige außenpolitische Strategie zwischen Abschreckung und Abrüstung sein. Es ist zwar unwahrscheinlich, daß sich eine westliche Regierung in nächster Zeit noch einmal auf ein solches Konzept einlassen wird. Die Alternative traditioneller Rüstungskontrolle — erst rüsten, dann verhandeln — wird auch in Zukunft politisch häufiger bleiben. Dabei wäre eine entschlossene Politik präventiver Rüstungskontrolle heute dringender denn je.

Claus Richter: Strategische Verteidigungsinitiative (SDI) — Kriegsführung oder Kriegsverhinderung?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14-15/85, S. 3-14

Die amerikanische Strategische Verteidigungsinitiative (Strategic Defense Initiative, SDI) steht im Mittelpunkt der neuen Genfer Abrüstungsverhandlungen und zunehmend auch des Interesses der öffentlichen sicherheitspolitischen Diskussion. Irreführende Schlagworte vom „Krieg der Sterne“ und von der „Militarisierung des Weltraums“, der embryonale Stand der SDI-Forschung und die erst in Umrissen absehbaren Chancen und Risiken der amerikanischen Initiative öffnen Spekulationen, Desinformationen und Polemik Tür und Tor. Der Beitrag stützt sich auf die bisher bekanntgewordenen Fakten und Überlegungen und versucht, zu einer Versachlichung der Diskussion dieses Themas beizutragen.

SDI ist der Versuch, Möglichkeiten der Nutzung neuartiger Technologien für eine strategische Abwehr zu erforschen. Gedacht ist an ein mehrschichtiges, nicht-nukleares, reaktives Defensivsystem gegen ballistische Nuklearraketen als die am bedrohlichsten empfundenen Offensivwaffen der Sowjetunion. SDI wird mit sehr unterschiedlichen, z. T. anfechtbaren und kontraproduktiven, aber auch stichhaltigen und überzeugenden Argumenten begründet. Im Mittelpunkt steht hierbei SDI als Reaktion auf entsprechende sowjetische Aktivitäten. In der öffentlichen Diskussion wird häufig übersehen, daß der Weltraum längst militärisch genutzt wird. Dieses Rad läßt sich nicht mehr zurückdrehen.

SDI ist derzeit ein reines Forschungsprogramm. Forschungen zur erweiterten militärischen Nutzung des Weltraums werden auf beiden Seiten betrieben; sie sind nicht verboten und sie sind nicht zu verhindern. Hätte man sich in Westeuropa in den vergangenen zwei Jahren weniger vom Wunschdenken, als vielmehr von dieser Tatsache leiten lassen, wäre eine gemeinsame westeuropäische Haltung zum SDI-Forschungsprogramm vermutlich längst gefunden. Fest steht: Nur bei einer Beteiligung der Westeuropäer an den SDI-Forschungen ist ein angemessener technologischer Nutzen zu erzielen und nur bei einer Beteiligung können westeuropäische Interessen eingebracht und berücksichtigt werden.

Strategische Abwehrsysteme werden vermutlich von beiden Seiten aufgebaut, wenn sie den eigenen Sicherheitsinteressen dienen, technologisch machbar und kosten-nutzen-effektiv finanzierbar sind. Eine Bewertung der möglichen politischen und strategischen Auswirkungen ist ein schwieriger und dornenreicher Analyseprozeß. Dieser Prozeß muß jetzt in Gang gesetzt werden. Westeuropa sollte hierbei realistisch und pragmatisch vorgehen und zwischen übertriebener Euphorie und Europessimismus zu einer sachbezogenen Position finden. Vieles deutet darauf hin, daß wir am Anfang einer tiefgreifenden militärischen Umwälzung durch die Nutzung einer neuen Dimension stehen. Diese Perspektive mag manchen erschrecken; man sollte sich aber langfristig auf ihre Realisierung einstellen, sofern es nicht zu entsprechenden Rüstungsbegrenzungsvereinbarungen kommt.

Eckhard Lübckemeier: Rückblick und Ausblick auf Genf. Zur Wiederaufnahme der Rüstungskontrollverhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion

Aus Politik und Zeitgeschichte, B14-15/85, S. 15-33

Nach über einjähriger Pause haben die USA und die UdSSR am 12. März 1985 wieder nukleare Rüstungskontrollverhandlungen aufgenommen. Im Unterschied zu den im Spätherbst 1983 abgebrochenen START- und INF-Verhandlungen umfassen die neuen Gespräche neben nuklearen Offensivwaffen auch boden- und weltraumgestützte Raketenabwehrsysteme. Die USA haben ein Forschungsprogramm (Strategic Defense Initiative, SDI) eingeleitet, um die Durchführbarkeit, Wirksamkeit und Kosteneffektivität solcher Systeme zu prüfen. Sie streben die zunehmende Einführung von Defensivsystemen an, die zunächst eine Verringerung und später die völlige Abschaffung von Offensivwaffen ermöglichen sollen. Die Sowjetunion lehnt aus technologischen, finanziellen und strategischen Gründen das Konzept einer defensiven Aufrüstung und offensiven Abrüstung ab. Angesichts dieser Standpunkte dürfte die Raketenabwehr-Frage zum Angelpunkt der Verhandlungen werden.

So wie in den siebziger Jahren der ABM-Vertrag den Weg für Vereinbarungen über die Begrenzung von Offensivwaffen freimachte, kann mit einem Ergebnis in Genf nur dann gerechnet werden, wenn sich die USA und die UdSSR auf eine Regelung des zukünftigen Verhältnisses von Offensiv- zu Defensivsystemen verständigen. Ein solches Einvernehmen ist notwendig, um eine destabilisierend wirkende Intensivierung der Rüstungskonkurrenz und ihre Erweiterung um eine neue Dimension (Weltraum) zu verhindern. Es wird jedoch nur zustande kommen, wenn beide Seiten ihr politisches Verhältnis auf eine neue Grundlage stellen und bereit sind, auf die legitimen Sicherheitsbedürfnisse des jeweils anderen Verhandlungspartners Rücksicht zu nehmen.

Thomas Risse-Kappen: „Fahrplan zur Abrüstung“? Zur Doppelbeschluß-Politik der Bundesrepublik Deutschland bis 1983

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14-15/85, S. 35-46

Die Politik der Bundesrepublik in der Frage der Mittelstreckenwaffen (Intermediate Range Nuclear Forces, INF) versuchte, in der NATO und gegenüber den USA einen Doppelbeschluß erst durchzusetzen und ihn später rüstungskontrollpolitisch zum Erfolg zu führen. Im Kern handelte es sich um eine außenpolitische Strategie zur Beeinflussung des amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses: Weder kooperative (der SALT-Prozeß der siebziger Jahre) noch konfrontative Beziehungen (nach 1980) zwischen den Supermächten sollten auf Kosten westeuropäischer Sicherheitsinteressen gehen dürfen.

Allerdings war die Doppelbeschluß-Politik der Bundesregierung in sich nur zum Teil konsistent. Insbesondere die militärstrategischen und bündnispolitischen Motive, die mit der INF-Politik verfolgt wurden, widersprachen deren entspannungs- und rüstungskontrollpolitischen Zielsetzungen. Dies war für die späteren INF-Verhandlungen um so schwerwiegender, als in der NATO ebenfalls kein Konsens hinsichtlich der Interpretation des Doppelbeschlusses herrschte. Dadurch setzte sich in der Verhandlungsphase die Priorität der Modernisierung gegenüber einem Rüstungskontrollkompromiß durch. Im Bündnis setzte sich die Bundesregierung für die nichtverhandelbare globale „Null-Lösung“ ein. Der Verzicht auf die Pershing II im Rahmen des „Waldspaziergang“-Kompromisses stieß auch in der Bundesregierung auf Kritik. Deshalb kann insgesamt die westdeutsche INF-Politik nur teilweise als Versuch präventiver Rüstungskontrolle gewertet werden.

Andererseits haben die konkreten politischen Umstände den Blick dafür verstellt, daß Doppelbeschluß-Politik unter bestimmten Voraussetzungen eine eigenständige außenpolitische Strategie zwischen Abrüstung und Abschreckung sein kann. Sie ist mit dem Scheitern des ersten Versuchs nicht grundsätzlich widerlegt.