

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Karl-Heinz Kamp

Konventionelle Rüstungskontrolle vom Atlantik
bis zum Ural – Sachstand und Probleme

Hans-Dieter Heumann

Nationale Interessen und Sicherheit in Europa

Eckhard Lübke

Akzeptanzprobleme der NATO-Strategie

Elmar Schmäling

Seestreitkräfte und Rüstungsbeschränkung

Möglichkeiten und Probleme der Einbeziehung von Seestreitkräften
in den Prozeß von Abrüstung, Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung

B 8/89
17. Februar 1989

Karl-Heinz Kamp, geb. 1957; Studium der Geschichte und Sozialwissenschaften an der Universität Bonn; 1986—1988 Stipendiat in der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik; 1988 Forschungsaufenthalt am Center for Science and International Affairs der Harvard University; seit September 1988 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Veröffentlichungen u. a.: Perspektiven konventioneller Rüstungskontrolle in Europa, in: Beiträge zur Konfliktforschung, (1987) 3; Die Modernisierung der nuklearen Kurzstreckenwaffen in Europa, in: Europa-Archiv, (1988) 10.

Hans-Dieter Heumann, Dr. phil., geb. 1950; Studium der Musik und Politischen Wissenschaft; 1980 Eintritt in den Auswärtigen Dienst; 1981—1983 Lehrauftrag am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn; 1987—1988 Resident Fellow am Institute for East-West Security Studies in New York.

Veröffentlichungen u. a.: Europäische Integration und nationale Interessenpolitik, Königstein 1980; (mit Eva Karnofsky) Der Wahlkampf zum Europaparlament, Bonn 1980.

Eckhard Lübckemeier, geb. 1951; seit 1980 wiss. Mitarbeiter der Studiengruppe „Sicherheit und Abrüstung“ im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn; 1986—1987 Research Fellow am Center for Science and International Affairs, Harvard University.

Veröffentlichungen u. a.: Zahlreiche Publikationen zu sicherheitspolitischen Fragen, zuletzt: „Raketenabwehr und Strategische Stabilität“ sowie „Raketenabwehr und Europäische Sicherheit“, in: Bernd W. Kubbig (Hrsg.), Die Militärische Eroberung des Weltraums, Frankfurt 1989 (i. E.).

Elmar Schmähling, geb. 1937 in Bad Neustadt a. d. Saale; Flottillenadmiral; Amtschef des Amtes für Studien und Übungen der Bundeswehr.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 39, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Konventionelle Rüstungskontrolle vom Atlantik bis zum Ural — Sachstand und Probleme

I. Einleitung

Die zweite Hälfte der achtziger Jahre brachte aus dem Blickwinkel der Rüstungskontrolle einige tiefgreifende Einschnitte mit sich. So wurde mit dem Vertrag über den Abbau der Mittelstreckenwaffen erstmals ein Abkommen unterzeichnet, welches nicht nur den Rüstungszuwachs begrenzen soll, sondern tatsächlich zum Abzug von modernen Waffensystemen auf beiden Seiten führt. Im strategischen Bereich ist im Rahmen der weit fortgeschrittenen START-Verhandlungen ebenfalls relativ bald mit einer signifikanten Beschränkung der nuklearen Arsenale beider Bündnisvormächte zu rechnen. Auch bei der konventionellen Rüstung zeichnet sich nach den langen Jahren der Stagnation bei den Wiener Verhandlungen über konventionellen Truppenabbau (Mutual Balanced Force Reduction = MBFR) eine Wende zum Besseren ab; konventionelle Rüstungskontrolle vom Atlantik bis zum Ural ist in den Bereich des Möglichen gerückt.

Weitreichende Zugeständnisse der Sowjetunion sowie die Schaffung neuer Verhandlungskonzepte und Gesprächsforen lassen hoffen, daß sich das eigentliche Stabilitätsproblem in Europa — die militärischen Ungleichgewichte im konventionellen Be-

reich — auf dem Wege der Rüstungskontrolle beiseitigen läßt. Gleichzeitig mehren sich aber die Stimmen, die auf die ungeheure Komplexität des Problems verweisen und vor allzu optimistischen Einschätzungen hinsichtlich baldiger Verhandlungsergebnisse warnen. In der Tat wurde fast zwei Jahre lang lediglich über das Verhandlungsmandat beraten, ohne daß die wirklich kritischen Fragen konventioneller Abrüstung zur Sprache gebracht werden konnten. Auch zeigte sich im Verlauf der Mandatsverhandlungen, daß die Probleme nicht nur in der sowjetischen Konzessionsbereitschaft lagen, sondern daß auch innerhalb des Westens ein Konsens über gemeinsame Verhandlungspositionen schwer zu erzielen ist.

Um eine realistische Einschätzung der Erfolgchancen eines beiderseitigen konventionellen Rüstungsabbaus in Europa zu ermöglichen, soll im folgenden versucht werden, zum einen die bisherige Entwicklung in diesem Bereich seit Mitte der achtziger Jahre nachzuzeichnen, zum anderen einen Überblick über die sich aus den Verhandlungen ergebenden Probleme zu geben.

II. Ein neuer Ansatz

Die Initiative zur Wiedergeburt der längst totglaubten konventionellen Rüstungskontrolle geht eindeutig auf den sowjetischen Generalsekretär Michail Gorbatschow zurück. Auf dem 11. Parteitag der SED in Ost-Berlin am 18. April 1986 kündigte Gorbatschow einen neuen Vorstoß auf dem Gebiet konventioneller Rüstungskontrolle an. In einem Reduzierungsraum, der vom Atlantik bis zum Ural reicht und somit den Ansatz der MBFR-Gespräche erheblich erweitert, sollten bedeutende Verminderungen der konventionellen Streitkräfte — in einer von beiden Seiten kontrollierten Weise — vorgenommen werden. Die NATO reagierte auf diesen noch recht vagen Vorschlag auf ihrer Frühjahrstagung im Mai 1986 im kanadischen Halifax und setzte die „High Level Task Force“ (HLTF) ein, eine multinationale Arbeitsgruppe unter der Teilnahme Frankreichs, welche die Voraussetzun-

gen für künftige Rüstungskontrollverhandlungen prüfen sollte.

Am 11. Juni des gleichen Jahres präzisierte der Warschauer Pakt auf der Sitzung des Politischen Beratenden Ausschusses in Budapest die Vorschläge Gorbatschows. Diesem „Budapester Appell“ zufolge sollte in den folgenden Jahren die Truppenstärke auf beiden Seiten um 100 000 bis 150 000 Soldaten reduziert werden¹⁾. Die Verifikation würde durch multinationale Konsultativkommissionen und Inspektionen vor Ort ermöglicht und in weiteren vertrauensbildenden Maßnahmen ihre Ergänzung finden. Die notwendigen Verhandlungen sollten mit den Vertretern der europäischen Staaten, den USA und Kanada geführt werden.

¹⁾ Vgl. Europa-Archiv, (1986) 16, S. D450—D453.

Im Gegenzug nahmen die NATO-Außenminister auf ihrer Wintertagung im Dezember 1986 einen Bericht der HLTF zur Kenntnis und verabschiedeten auf dieser Grundlage die „Brüsseler Erklärung“²⁾. Darin schlägt die NATO vor, für die anstehenden Rüstungskontrollgespräche zwei Verhandlungsforen unter dem Dach des KSZE-Prozesses (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) zu bilden, in denen in unterschiedlicher Zusammensetzung über verschiedene Themenbereiche gesprochen werden soll. Einmal soll mit allen 35 an der KVAE (Konferenz für Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa) beteiligten Staaten über weitere vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen verhandelt werden. Die eigentlichen Abrüstungsgespräche unter der Bezeichnung KRK (Konventionelle Rüstungskontrolle) sollen nur unter Beteiligung der sechzehn NATO- und sieben Warschauer-Pakt-Staaten geführt werden. Die seit 15 Jahren andauernden MBFR-Verhandlungen sollten formal fortgesetzt, nicht aber durch neue westliche Vorschläge reaktiviert werden.

Diese komplexe Regelung war ein Ergebnis, zu dem sich die westlichen Verhandlungspartner nur zögerlich durchgerungen hatten. Dabei galt es, das Interesse der Vereinigten Staaten an reinen Bündnisverhandlungen gemäß der MBFR-Praxis mit dem Wunsch der Europäer — insbesondere Frankreichs —, die Teilnehmerzahl zu erweitern, zu verbinden. Der Hintergrund für die ausdrückliche französische Weigerung, an reinen Bündnisverhandlungen teilzunehmen, war die Befürchtung, man werde so in den Verdacht einer schrittweisen Reintegration in die NATO geraten. Um nun einerseits die Unabhängigkeit der KRK von dem Einfluß der daran nicht beteiligten KSZE-Staaten, also den sogenannten N + N-Staaten (neutrale und nicht-paktgebundene Staaten) zu erhalten, andererseits aber eine gewisse Verbindung zwischen beiden Foren zu sichern, wurde ein komplizierter Mechanismus zur Unterrichtung der 12 N + N-Staaten entwickelt. Neben der Klärung des Verhandlungsforums wies die „Brüsseler Erklärung“ darauf hin, daß es — entgegen den im „Budapester Appell“ dargelegten Vorstellungen — nicht um einen paritätischen Abbau konventioneller Streitkräfte gehen könne, sondern primär um eine einseitige Reduzierung östlicher Übergewichte. Dabei sollten neben dem Kriterium der Truppenstärke auch Faktoren wie Bewaffnung, Dislozierung und Bereitschaftsgrad in die Verhandlungen einbezogen werden.

Am 17. Februar 1987 begannen dann im Rahmen des KSZE-Folgetreffens in Wien zwischen Vertretern der NATO und des Warschauer Paktes die Verhandlungen über ein Mandat für den künftigen KRK-Prozeß. Diese Mandatsverhandlungen waren

in hohem Maße von einer Annäherung der östlichen Positionen an westliche Vorstellungen gekennzeichnet³⁾. Hinsichtlich des wohl wesentlichsten Punktes — der westlichen Forderung nach disparitätischen Reduzierungen zu Lasten der Sowjetunion — zeigten sich erste Indizien eines östlichen Einlenkens bereits im April 1987, als der sowjetische Generalsekretär in einer Rede in Prag die Beseitigung existierender Ungleichgewichte in Aussicht stellte. Im Folgemonat schlug der Warschauer Pakt dann im Rahmen der „Ost-Berliner Erklärung“ offizielle Konsultationen über die Beseitigung militärischer Asymmetrien vor⁴⁾. Wenn diesem Vorschlag auch noch die eher traditionelle östliche Vorstellung des Kräfteverhältnisses zugrunde lag, der zufolge eine ungefähre Parität der gesamten militärischen Potentiale in Ost und West bereits existiert, es also nur um untergeordnete Veränderungen gehen könne, so war diese Erklärung dennoch als wichtiger Fortschritt zu werten.

Ende 1987, zum Abschluß der dritten Verhandlungsrunde, einigten sich die östliche und die westliche Verhandlungsdelegation auf einen gemeinsamen Zielkatalog, welcher im wesentlichen auf der „Brüsseler Erklärung“ der Allianz aufbaute und folgende Punkte umfaßte:

- Herstellung eines stabilen Gleichgewichts bei den konventionellen Truppen und Waffensystemen;
- Abbau von Disparitäten;
- Abbau der Fähigkeit zu Überraschungsangriffen und zu großräumigen Offensiven;
- regionale Differenzierungen hinsichtlich der Obergrenzen der verbleibenden Potentiale.

Im Juli 1988 schlug der Warschauer Pakt auf der Sitzung des Politischen Beratenden Ausschusses in Warschau einen Drei-Stufen-Plan zur konventionellen Abrüstung vor⁵⁾: Während der ersten Etappe dieses Abrüstungsplanes sollten etwaige Ungleichgewichte mit dem Ziel niedrigerer Obergrenzen abgebaut werden. In einem zweiten Schritt sollten die Streitkräfte beider Bündnisse um 500 000 Soldaten samt ihrer „strukturmäßigen Bewaffnung“ vermindert werden. Der dritte Schritt sollte dann durch weitere Reduzierungen und Umstrukturierungen rein defensive Streitkräftestrukturen in Ost und West schaffen. Gleichzeitig mit dem Drei-Stufen-Konzept schlug der Warschauer Pakt einen umfassenden Datenaustausch mit sofortiger Verifikationsmöglichkeit noch vor der Aufnahme

³⁾ Eine vorzügliche Darstellung der Entwicklung der östlichen KRK-Initiativen geben Ole Dichl/Anton Krakau, Die KRK-Initiativen des Warschauer Paktes im Lichte des sowjetischen Verständnisses von Parität und Defensivität. Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 45/1988.

⁴⁾ Vgl. Europa-Archiv, (1987) 14, S. D392—D394.

⁵⁾ Vgl. Europa-Archiv, (1988) 15, S. D427—D429.

²⁾ Der Text der „Brüsseler Erklärung“ ist abgedruckt u. a. in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 12. 12. 1986.

der eigentlichen Verhandlungen vor. Dies war insofern bemerkenswert, als gerade die langjährige sowjetische Weigerung, nachprüfbare Streitkräftedaten zur Verfügung zu stellen, einen wesentlichen Grund für die Erfolglosigkeit der MBFR-Verhandlungen darstellte. Obwohl ein solcher Datenaustausch eine nicht zu unterschätzende Gelegenheit gewesen wäre, die von Gorbatschow beschworene „neue Transparenz“ in militärischen Belangen zu testen, ist dieses Angebot vom amerikanischen Außenministerium mit der Begründung zurückgewiesen worden, daß ein Datenaustausch vor Verhandlungsbeginn zu unerwünschten Verzögerungen führen könnte.

Während der Mandatsverhandlungen zeigte sich aber auch, daß sich Probleme nicht nur hinsichtlich der Abstimmung östlicher und westlicher Ansätze ergaben, sondern insbesondere auch in der Bestimmung einheitlicher westlicher Positionen. Insbesondere die auf die Wahrung der eigenen Unabhängigkeit abzielenden Interessen Frankreichs erwiesen sich häufig als Hemmschuh für eine rasche innerwestliche Konsensfindung⁶). So scherte Frankreich kurz vor Abschluß der Mandatsverhandlungen noch einmal aus dem Konsens aus. Ohne daß eindeutige Motive erkennbar waren, stellte die französische Delegation den mühsam erreichten Kompromiß hinsichtlich des Zusammenhanges von KRK und KSZE in Frage und forderte eine stärkere Anbindung der KRK-Verhandlungen an den KSZE-Prozeß sowie einen stärkeren Einfluß der N + N-Staaten auf den KRK-Verlauf. Bemerkenswert an diesem Vorgang waren einerseits der offensichtliche Versuch Frankreichs, den Einigungsprozeß bei den Mandatsverhandlungen zu verzögern, andererseits die außerordentlich harsche Reaktion der USA auf dieses Vorgehen, welche auf tiefgreifende Differenzen innerhalb der westlichen Delegation hindeutet⁷).

Diese Schwierigkeiten trugen mit dazu bei, die Mandatsverhandlungen entgegen früheren optimistischen Annahmen erheblich zu verzögern. Es dauerte letztlich bis zum Ende des Jahres 1988, das Mandat in den wesentlichen Zügen festzulegen. Verhandlungsgegenstand sind demzufolge die konventionellen, landgestützten Streitkräfte beider Bündnissysteme zwischen Atlantik und Ural. Nicht in die Verhandlungen einbezogen werden die Nu-

clearaffen, die chemischen Waffen und die Seestreitkräfte. Die von der Sowjetunion gewünschte Sonderbehandlung von Jagdflugzeugen wurde dahingehend geregelt, daß landgestützte Luftstreitkräfte generell in die Verhandlungen einzubeziehen sind. Hinsichtlich der „dual capable systems“ — also der sowohl konventionell als auch nuklear einsetzbaren Waffensysteme — wurde vereinbart, diese nicht als gesonderte Kategorie zu behandeln, sondern sie als konventionelle Waffen in die Verhandlungen einzubeziehen. Die zum Jahreswechsel noch anstehenden strittigen Fragen, wie etwa der Wunsch der Türkei, ihre Truppen entlang der Grenze zu Syrien, dem Irak und dem Iran aus dem Rüstungskontrollregime herauszunehmen, waren eher von zweitrangiger Bedeutung, so daß keine Seite den möglichst frühzeitigen Verhandlungsbeginn an derartigen Problemen scheitern lassen wollte⁸).

Am 7. Dezember 1988 ergriff Michail Gorbatschow abermals die Initiative im Rüstungskontrollbereich. In seiner Rede vor den Vereinten Nationen in New York kündigte er die einseitige Verminderung konventioneller Streitkräfte an. Bis zum Jahr 1991 sollen sechs Panzerdivisionen aus der DDR, der Tschechoslowakei und Ungarn mit insgesamt 5 000 Kampfpanzern und 50 000 Mann abgezogen und aufgelöst werden. Im gesamten europäischen Teil des Warschauer Paktes sollen die sowjetischen Streitkräfte um insgesamt 10 000 Kampfpanzer, 8 500 Artilleriegeschütze und 800 Kampfflugzeuge reduziert werden. Ohne Festlegung auf einen bestimmten Reduzierungsraum verkündete Gorbatschow darüber hinaus eine Verringerung des sowjetischen Militärpotentials um 500 000 Soldaten innerhalb der nächsten beiden Jahre.

Diese Ankündigung kam für den Westen nicht völlig überraschend; bereits seit längerer Zeit hielten sich Gerüchte über einen einseitigen sowjetischen Truppenabbau, die aber sowohl von offiziellen Stellen als auch von Gorbatschow selbst immer wieder dementiert worden war⁹). Die Reaktionen auf diesen neuen Vorstoß des sowjetischen Generalsekretärs waren auf Seiten der NATO durchweg positiv, allerdings wurden auch Stimmen laut, die vor allzu großer Euphorie warnten. Es wurde nicht nur darauf verwiesen, daß für die Sowjetunion die Möglichkeit bestehe, veraltetes Gerät abzuziehen (in den westlichen Militärbezirken der Sowjetunion, in Polen, der Tschechoslowakei und der DDR stehen beispielsweise ca. 19 500 ältere Panzer der Baureihe T 54/T 55), sondern es wurde auch klargestellt, daß die angestrebten Reduktionen das

⁶) Die oftmals starre Haltung Frankreichs, verbunden mit dem Interesse der übrigen Mitglieder der westlichen Delegation, insbesondere der Bundesrepublik, Frankreich in jedem Fall in die Verhandlungen einzubinden, läßt einige Beobachter von einer de facto Veto-Möglichkeit Frankreichs sprechen. Vgl. Robert D. Blackwill, *Conventional Stability Talks*, in: *Survival*, (1988) September/Oktober, S. 444.

⁷) Vgl. das Interview mit dem amerikanischen KRK-Vertreter, Botschafter Stephen J. Ledogar, am 25. November in Wien, abgedruckt in: *U.S. Policy Information and Texts*, (1988) 221, S. 13–20.

⁸) Einen ausgezeichneten Überblick über den Sachstand von KRK zum Jahresende 1988 gibt Michael Rühle, *Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa*, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 8. 12. 1988.

⁹) Vgl. Jim Hoagland, *Soviet Troop Trims May Disconcert NATO*, in: *The Washington Post* vom 8. 12. 1988.

konventionelle Ungleichgewicht zwischen Ost und West nicht grundsätzlich beseitigen würden¹⁰⁾. Es ist aber andererseits nicht von der Hand zu weisen, daß der Abzug von sechs Panzerdivisionen aus dem westlichen Vorfeld der Sowjetunion, insbesondere unter Einbeziehung der DDR, die Offensivfähigkeit der sowjetischen Streitkräfte nicht unerheblich einschränkt. Werden sämtliche angekündigten Reduktionen korrekt, das heißt ohne Kompensationen in anderen Bereichen durchgeführt, so würde die NATO nach Ansicht einiger westlicher Beobachter eine zusätzliche Vorwarnzeit von sieben Tagen gewinnen — so lange etwa bräuchte die Sowjetunion, um die abgezogenen Kontingente wieder in die grenznahen Gebiete zurückzuverlegen¹¹⁾.

Nimmt man an, daß zwei der Divisionen aus Ungarn und eine aus der Tschechoslowakei abgezogen würden, so müßte Moskau drei Divisionen aus der DDR abziehen, was einer ganzen Panzerarmee entspricht. Ironischerweise wurde der Vorschlag, daß die Sowjetunion eine „Armee“ abziehen sollte, verbunden mit der Gegenleistung des Westens, 1 000 Atomsprengköpfe zu vernichten, bereits 1976 als sogenannte „Option Drei“ von der NATO in den MBFR-Verhandlungen vorgebracht. Die Sowjetunion hatte dieses Angebot damals zurückgewiesen. Die Motive für den plötzlichen Schwenk sind nicht eindeutig abzuschätzen, bricht die Ankündigung des sowjetischen Generalsekretärs doch mit der immer wieder vorgetragenen sowjetischen Ablehnung unilateraler Abrüstungsschritte¹²⁾. Auch hat die ungewohnt deutlich vorgebrachte Kritik sowjetischer Militärs an den verkündeten Reduzierungen zu Spekulationen darüber geführt, ob die Machtposition des Generalsekretärs eher gestärkt oder geschwächt wurde¹³⁾. Wie auch immer man den Wert der Ankündigung Gorbatschows ein-

schätzen mag, so hat sie zweifelsohne den Druck hinsichtlich des Abschlusses der Mandatsgespräche und des Eintritts in den Rüstungskontrollprozeß verstärkt.

Bevor die Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle allerdings offiziell eröffnet werden können, mußte erst einmal die KSZE-Folgekonferenz abgeschlossen sein. Der Dissens entzündete sich in diesem Bereich einmal mehr an dem Menschenrechtsproblem beziehungsweise der Frage, inwieweit die östlichen Staaten den Verpflichtungen aus dem KSZE-„Korb 3“ nachkommen. Hier stellte sich insbesondere Rumänien quer und weigerte sich noch Anfang 1989, das bis dahin ausformulierte Dokument der KSZE-Folgekonferenz in vollem Umfang zu akzeptieren¹⁴⁾. Aber auch dieses Problem konnte letztendlich ausgeräumt werden, so daß nach der Verabschiedung des allseits akzeptierten KSZE-Schlußdokuments mit dem Beginn der KRK-Verhandlungen im März diesen Jahres zu rechnen ist.

Das Verhandlungsmandat, über das so lange gestritten wurde, steckt jedoch nur den groben Rahmen für die Gespräche über konventionelle Rüstungskontrolle ab, ohne etwas über den konkreten Verhandlungsansatz der Beteiligten auszusagen. Aus der Sicht des Westens stellt sich somit die Frage, welche konkreten Ziele man in den Verhandlungen realistischerweise verfolgen wird beziehungsweise welche konkreten Vorschläge man in den Abrüstungsprozeß einbringen will. Um dieser Frage nachgehen zu können, ist es zunächst notwendig, sich einige prinzipielle Probleme der konventionellen Rüstungskontrolle vor Augen zu führen.

III. Verhandlungsprobleme

Während die Rüstungskontrolle im Bereich der Nuklearwaffen bisher durchaus zu Erfolgen hinsichtlich der Festlegung gemeinsamer Obergrenzen oder — wie im Fall des INF-Abkommens — zu echter Abrüstung geführt hat, waren derartige Bemühungen im konventionellen Bereich bisher nicht von

Erfolg gekrönt. Die prinzipielle Schwierigkeit konventioneller Abrüstung in Europa ist zum einen in der Komplexität der Verhandlungsmaterie begründet, zum anderen in der Vielzahl der Verhandlungspartner und ihrer jeweiligen Zielvorstellungen. Beide Problemquellen gelten auch für die KRK; die daraus resultierenden Hindernisse für den Verhandlungsprozeß haben bereits breite publizistische Beachtung gefunden¹⁵⁾. Im folgenden sollen daher lediglich das Problem der für die Verhandlungen notwendigen Datenbasis sowie die Frage der militärischen Konsequenzen einer Reduzierung von Streitkräften auf westlicher Seite etwas näher ausgeleuchtet werden.

¹⁰⁾ Vgl. Jan Reifenberg, Der NATO geht es um ihre Glaubwürdigkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. 12. 1988.

¹¹⁾ Vgl. Sam Nunn, If Moscow Means Business, NATO Has Work to Do, in: International Herald Tribune vom 21. 12. 1988.

¹²⁾ Vgl. Anton Krakau/Ole Diehl, Gorbatschows Ankündigung einseitiger konventioneller Rüstungsreduzierungen der Sowjetunion, in: Aktuelle Analysen. Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln 1988.

¹³⁾ Vgl. Hans Rühle, Die Fehler in der doppelten Buchführung, in: Rheinischer Merkur vom 16. 12. 1988.

¹⁴⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. 1. 1989.

¹⁵⁾ Vgl. hierzu die umfangreiche Studie von Michael Rühle, Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa — Ein Literaturbericht, Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1988.

1. Datenbasis und Kräftevergleich

Anläßlich der Tagung des Nordatlantikrates am 3. Mai 1988 in Brüssel erläuterte Bundeskanzler Kohl, was das Verhandlungskonzept des Westens zum Abbau des konventionellen Übergewichts des Warschauer Paktes vorsieht — nämlich die „asymmetrische Verminderung zu Lasten des Warschauer Pakts, Beschränkungen für Großgerät und Dislozierung der Streitkräfte, strikteste Kontrollen einschließlich Vor-Ort-Inspektionen, Abbau der Fähigkeit des Warschauer Pakts zum Überraschungsangriff“¹⁶⁾.

Es ist offensichtlich, daß diese Zielsetzung nur dann zu verwirklichen ist, wenn sich die Verhandlungsdelegationen auf eine allseits akzeptierte Datenbasis stützen können. Ein solcher, von beiden Seiten anerkannter Streitkräftevergleich dürfte mit das schwierigste Problem von KRK darstellen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Grundsätzlich wird von östlicher Seite immer noch geltend gemacht, daß — entgegen westlicher Einschätzung — insgesamt ein annäherndes militärisches Gleichgewicht zwischen NATO und Warschauer Pakt existiere. Zwar hat Gorbatschow in seiner Rede in Prag im April 1987 die Möglichkeit gewisser Ungleichgewichte erwähnt, diese aber nicht näher spezifiziert¹⁷⁾. Im Februar 1988 ging der sowjetische Verteidigungsminister Jasow dann erstmals ausführlicher auf das konventionelle Kräfteverhältnis ein und gab eine östliche Panzerüberlegenheit öffentlich zu. Diese werde aber durch Vorteile der NATO in anderen Bereichen kompensiert, so daß das eingangs konstatierte Gesamtgleichgewicht nicht berührt werde. In der Folgezeit gestand man auch bei anderen Waffengattungen eigene Übergewichte ein, ohne daß dadurch aber das sowjetische Gleichgewichtsverständnis grundsätzlich revidiert wurde¹⁸⁾.

Der Umstand, daß der Warschauer Pakt in seinen publizierten Streitkräftevergleichen nahezu ausschließlich auf westliches Zahlenmaterial zurückgreift, zeigt nicht nur die prinzipielle Schwierigkeit quantifizierbarer Aussagen über militärische Kräftekonstellationen¹⁹⁾, sondern weist auch auf das breite Spektrum westlicher Einschätzungen der Ost-West-Balance hin. Dabei ist zu beobachten, daß gerade in jüngster Zeit die „kritischen Kräftevergleiche“ an Bedeutung zunehmen. Insbesondere in den Vereinigten Staaten mehren sich die Stimmen, welche die eher pessimistische Einschätzung des westlichen Militärpotentials durch die

NATO nicht mehr teilen²⁰⁾. Das ist um so bemerkenswerter, als gerade zur gleichen Zeit die Sowjetunion beginnt, Überlegenheiten in bestimmten Kategorien einzuräumen, und so die langjährige offizielle westliche Einschätzung einer östlichen konventionellen Überlegenheit zumindest tendenziell bestätigt.

Der Umstand, daß „kritische“ Kräftevergleiche nicht mehr sogleich unter Ideologieverdacht geraten, mag zum Teil davon herrühren, daß die Bewertung militärischer Kräfteverhältnisse derzeit eine hohe publizistische Aufmerksamkeit erfährt, er zeigt aber insbesondere die allgemein zu wenig beachtete Tatsache, daß militärische Stärke im Frieden nicht meßbar, sondern nur schätzbar ist. Dabei ist ungewiß, ob komplexe Methoden oder umfangreiche Modelle zutreffendere Aussagen über bestehende Kräfteverhältnisse erlauben als einfache Verfahren²¹⁾. Worin liegen aber nun die Hauptschwierigkeiten bei der Erstellung eines möglichst „objektiven“ Kräftevergleichs?

Zunächst einmal werden Streitkräftevergleiche für verschiedene Zwecke erstellt und lassen somit unterschiedliche, auf den jeweiligen Zweck begrenzte Aussagen zu. So ist beispielsweise ein Kräftevergleich, der als Grundlage für eine realistische Bedrohungsanalyse dienen soll, anders strukturiert als ein Kräftevergleich, der in Rüstungskontrollverhandlungen Verwendung findet. Während ersterer weit umfassender zu sein hat und etwa Reservopotentiale und Aufmarschfähigkeiten weit stärker berücksichtigt, muß letzterer „verhandlungsfähiger“, das heißt konzeptionell einfacher und leichter quantifizierbar konstruiert sein. Kräftevergleiche, die als Grundlage für künftige Streitkräfteplanungen dienen sollen, müssen wiederum nach anderen Kriterien vorgehen und etwa langfristige Einschätzungen des gegnerischen Militärpotentials stärker einbeziehen. Es darf auch nicht übersehen werden, daß Streitkräftevergleiche häufig politischen Zwecken dienen sollen — so wird man vermutlich in einem Kräftevergleich, den man in die Debatte um eine gerechte Lastenteilung im Bündnis einbringen möchte, die eigenen Streitkräfte (und somit die erbrachten Leistungen) tendenziell höher bewerten. Nicht immer wird die jeweilige Zweckbestimmung der vorgelegten Zahlen hinreichend deutlich, wodurch Fehlinterpretationen in die eine oder andere Richtung unvermeidlich sind.

²⁰⁾ Vgl. exemplarisch Barry Posen, *Is NATO Decisively Outnumbered*, in: *International Security*, (1988) 4, S. 186—202; Joshua M. Epstein, *The 1988 Defense Budget*, The Brookings Institution, Washington D. C. 1987; John J. Mearsheimer, *Numbers, Strategy and the European Balance*, in: *International Security*, (1988) 4, S. 174—185; Carl Levin, *Beyond the Bean Count*, Washington D. C. 1988.

²¹⁾ Vgl. Stefan Roßbach, *Überlegungen zur Methodologie militärischer Kräftevergleiche*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1986, S. 6.

¹⁶⁾ Vgl. Europa-Archiv, (1988) 7, S. D208—D209.

¹⁷⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 4. 1987.

¹⁸⁾ Vgl. O. Diehl/A. Krakau (Anm. 3), S. 13.

¹⁹⁾ Vgl. Konrad D. Voigt, Zahlen sagen nur die halbe Wahrheit, Konferenzpapier, Bonn, September 1987.

Die vollständige quantitative Erfassung konventioneller Militärpotentiale in Ost und West ist angesichts der großen Vielzahl verschiedener Waffensysteme in beiden Militärbündnissen ein nahezu hoffnungsloses Unterfangen. Aber auch wenn man sich, wie bei KRK, auf wenige ausgewählte Hauptwaffensysteme beschränkt, ist damit das Problem der Datensammlung noch nicht gelöst. So ist etwa bei einer Gegenüberstellung der Panzerzahlen von NATO und Warschauer Pakt nicht immer ersichtlich, ob nur „echte“ Kampfpanzer oder auch Jagd- und Schützenpanzer berücksichtigt wurden. Auch ist unklar, wie in einem solchen Panzervergleich beispielsweise die derzeit in Polen eingeführte modernisierte Version der Kampfpanzer T 54/55 einzubeziehen ist, die von der Baureihe her als „veraltet“ gilt, aber durch umfangreiche „Kampfwertsteigerungen“, etwa durch Laser-Entfernungsmesser, auch heute noch einen signifikanten militärischen Wert hat. Ähnliche Probleme ergeben sich auch bei dem Versuch einer Gegenüberstellung der Artilleriegeschütze beider Bündnisse.

Der zahlenmäßige Vergleich militärischer Potentiale wird häufig abschätzig als „Erbsenzählerei“ abgetan, die der Ergänzung durch qualitative Faktoren bedürfe. Eine solche qualitative Bewertung der Streitkräfte ist aber in zweifacher Hinsicht schwierig. Zum einen baut sie auf der (unsicheren) quantitativen Datenbasis auf, zum anderen sind Faktoren wie die Qualität von Waffensystemen, Ausbildungsstand und Kampfmoral der Soldaten, Führungsstil und -effizienz oder das wirtschaftliche und politische Durchhaltevermögen kaum zu messen oder zu verallgemeinern. Qualitative Aussagen sind somit in hohem Maße angreifbar und umstritten²²⁾.

Letztlich bleibt anzumerken, daß sowohl ein quantitativer als auch ein qualitativer Streitkräftevergleich nur eine vage Beschreibung der Realitäten vor einem militärischen Konflikt darstellt und nichts über die Entwicklung der Potentiale in einem Konflikt beziehungsweise den Ausgang des Konflikts aussagt. Dieser Schwäche versucht man zu begegnen, indem man mit Hilfe von komplexen Gefechtsmodellen beispielsweise Aussagen über den Kampfverlauf bei einem gegebenen Anfangspotential auf beiden Seiten zu machen sucht²³⁾. Derartige Modelle sind aber, obgleich methodisch meist sehr aufwendig, in ihrem Aussagegehalt sehr

begrenzt und letztlich in ihrem Ergebnis den jeweiligen Prämissen (dem „input“) unterworfen²⁴⁾.

Im November 1988 veröffentlichte die NATO einen neuen Streitkräftevergleich, an dessen 18monatigen Vorbereitungen auch Spanien und Frankreich teilgenommen haben. Dieser Vergleich ist auf die spezifischen Anforderungen bei KRK zugeschnitten. Erfaßt werden nur die auf dem europäischen Kontinent stationierten Land- und Luftstreitkräfte, und zwar nach rein quantitativen Kriterien. Es wird sich zeigen, ob und inwieweit dieser Kräftevergleich als Diskussionsgrundlage für die Erstellung einer KRK-Datenbasis dienen kann.

2. Militärische Konsequenzen

Das eingangs zitierte Ziel der KRK-Verhandlungen, nämlich konventionelle Stabilität auf niedrigerer Ebene zu schaffen, führt zu der Frage der militärischen Konsequenzen einer gegenseitigen Verminderung konventioneller Kapazitäten. Da eine Reduzierung der Streitkräfte nicht automatisch zu mehr Stabilität führt, ist umgekehrt zu fragen, wie niedrig die gemeinsamen Obergrenzen sein dürfen, ohne daß die westliche Verteidigungsfähigkeit erschüttert und die Stabilität dadurch gefährdet wird.

Aus militärischer Sicht ist daher das Ziel von KRK etwas konkreter zu formulieren: Es gilt, die Streitkräfte des Warschauer Paktes *unter das Invasionsminimum zu reduzieren*, der NATO jedoch das *Verteidigungsminimum zu erhalten*. Eine solche Konzeption ist allerdings nicht einfach zu operationalisieren, da nicht exakt zu bestimmen ist, wo diese Minima liegen. Militärische Stabilität wird häufig mit einer numerischen Balance zwischen Ost und West gleichgesetzt. Eine solche verengte Perspektive vernachlässigt den Aspekt, daß letztendlich weniger die Friedenspräsenz der Streitkräfte in einem bestimmten geographisch umgrenzten Gebiet zählt, sondern welche Potentiale an Soldaten und Gerät jede Seite in einer Krise dem möglichen Gefechtsfeld zuführen kann. Diese Zahl ist von Entscheidungen abhängig, die von der jeweiligen Gegenseite weder vorhergesagt noch kontrolliert werden können.

Würde die Sowjetunion zum Beispiel die Möglichkeit einer Intervention Chinas an der sibirischen Grenze im Falle eines europäischen Konflikts in Kauf nehmen oder durch politische Maßnahmen reduzieren, so könnte sie rein rechnerisch von dort weitere 55 Divisionen und mehr als 1 500 Kampfpanzer nach Europa verlegen und so ihre Schlag-

²²⁾ Ein gutes Beispiel hierfür ist die Debatte um das „Bülow-Papier“. Vgl. Andreas von Bülow, *Alpträume West gegen Alpträume Ost*, Bonn o. J.; Hans-Joachim Schmidt, *Alpträume über Alpträume*, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt 1985.

²³⁾ Vgl. Joshua M. Epstein, *The Calculus of Conventional War: Dynamic Analysis without Lancaster Theory*, The Brookings Institution, Washington D. C. 1985.

²⁴⁾ Vgl. Stephen D. Biddle, *The European conventional balance: A reinterpretation of the debate*, in: *Survival*, (1988) 2, S. 99–121.

kraft auf dem Gefechtsfeld erheblich erhöhen²⁵⁾. Demzufolge ist ein Schlüsselkriterium für die militärische Stabilität die Fähigkeit, mit der Unsicherheit durch wechselnde Streitkräftekonzentrationen fertig zu werden. Um diese Fähigkeit zu erhalten, ist auf westlicher Seite ein operatives Minimum an konventionellen Streitkräften notwendig²⁶⁾. Allerdings ist der Begriff des „operativen Minimums“ nicht zweifelsfrei zu definieren.

Einerseits ergibt es sich aus der geostrategischen Lage des Verteidigers — im Falle der NATO würde

es also durch die ca. 900 Kilometer zu verteidigende Grenze zwischen Ostsee und Alpen bestimmt —, zum anderen hängt es von der Anzahl der Divisionen und der Hauptangriffsachsen ab, die dem Verteidiger gegenüberstehen. Die angestellten Berechnungen, wie viele Verteidigerkräfte notwendig sind, um einer bestimmten Anzahl angreifender Verbände erfolgreich zu widerstehen, gehen aber meist auf militärische „Daumenregeln“ zurück, deren Richtigkeit umstritten ist²⁷⁾. Im Verlauf der KRK-Verhandlungen wird man diesen Fragen mehr Beachtung beimessen müssen.

IV. Rüstungskontrollvorschläge

Angesichts der Schwierigkeiten, welche sich einer erfolgreichen konventionellen Abrüstung entgegenstellen und von denen nur einige wenige hier kurz angedeutet werden konnten, mutet der Versuch, einen konkreten Rüstungskontrollvorschlag zu entwickeln, wie eine Quadratur des Kreises an. Ein nahezu perfekter Verhandlungsansatz müßte völlig konträren Anforderungen gerecht werden: Er müßte disparitätisch zu Lasten des Warschauer Paktes reduzieren, gleichzeitig aber „verhandlungsfähig“, das heißt in den Augen des Verhandlungspartners annehmbar sein; er müßte eine einfache Struktur haben, um so ein möglichst rasches Verhandlungsergebnis zu ermöglichen, sollte aber andererseits umfassend in seiner Wirkung sein, um die konventionellen Ungleichgewichte in Europa auszugleichen; er müßte die sowjetische Präsenz in den westlichen Staaten des Warschauer Pakts stark vermindern, ohne aber die politische Stabilität in dieser Region zu gefährden; er müßte den unterschiedlichen Zielvorstellungen der Europäer Rechnung tragen, ohne aber die Supermächte aus Ungeduld oder Verärgerung über die zahlreichen europäischen „Sonderwege“ zu bilateralen Abmachungen zurückkehren zu lassen.

Es wird somit deutlich, daß jeder Rüstungskontrollvorschlag nur ein Kompromiß zwischen all diesen Erfordernissen sein kann. Aus der Vielzahl von Vorschlägen, die seit der Wiederbelebung des konventionellen Rüstungskontrolldialogs entwickelt und der Öffentlichkeit vorgestellt wurden, ragen einige aufgrund ihrer Prägnanz oder Originalität heraus. Im folgenden soll versucht werden, einige dieser Konzepte darzustellen und auf ihre Stärken und Schwächen hin zu untersuchen.

1. Der Nunn-Vorschlag

Basierend auf der Grundidee, daß asymmetrische Reduzierungen bei den Stationierungskräften der beiden Supermächte organisatorisch wie konzeptionell am ehesten zu bewältigen seien, präsentierte der amerikanische Senator Sam Nunn anläßlich einer Konferenz in Brüssel im Frühjahr 1987 den folgenden Vorschlag: Beide Supermächte sollten ihre bei den jeweiligen Alliierten in Europa stationierten Landstreitkräfte um 50 Prozent vermindern und die abgezogenen Truppen so weit in rückwärtige Positionen verlegen, daß sie nur unter großem Zeitaufwand nach Mitteleuropa zurückgebracht werden könnten. Demzufolge müßte die Sowjetunion 13 von 26 Divisionen aus der DDR, Polen und der Tschechoslowakei abziehen, während die USA zwei Divisionen auf den amerikanischen Kontinent zurückverlegen müßten²⁸⁾.

Dieser Vorschlag offenbart auf den ersten Blick eine ganze Reihe von Vorzügen: Er bezieht sich auf klar identifizierbare und zählbare Verhandlungsobjekte — nämlich ganze Divisionen — und umgeht so das Problem der komplexen Datenbasis. Er ist in der Sache leicht verhandelbar und verifizierbar. Er entspricht darüber hinaus dem westlichen Wunsch nach disparitätischen Abzügen in einem möglichst hohen Reduzierungsverhältnis zu Lasten der Sowjetunion — in diesem Falle mehr als 6:1 — und bedeutet somit eine erhebliche Schwächung sowjetischer Angriffskapazitäten. Eine Zurückverlegung dieser Verbände ist zeitaufwendig und würde dem Westen klare Warnindikatoren für eventuelle Angriffsabsichten des Warschauer Paktes geben. Auch würde der Abzug amerikanischer Streitkräfte in Europa als Ergebnis von Rüstungskontrollverhand-

²⁵⁾ Vgl. Stephen Biddle, *What Does Conventional Stability Mean, What Would a Stable Posture Look Like, and How Can Arms Control or Force Improvements Help Us Get There?*, Presentation for the House Armed Services Committee, Institute for Defense Analyses, Alexandria 1988, S. 3.

²⁶⁾ Vgl. M. Rühle (Anm. 10), S. 38.

²⁷⁾ Vgl. St. Biddle (Anm. 25), S. 21.

²⁸⁾ Vgl. Phillip A. Karber, *Conventional Arms Control Options — or why Nunn is better than none*, Konferenzpapier, Berlin, September 1987, S. 55 ff.

lungen den inneramerikanischen Druck zu einseitigen Truppenreduktionen vermindern. Letztlich würde dadurch der relative Anteil der europäischen Bündnismitglieder an der Verteidigung ihres Territoriums steigen, womit zugleich auch der Forderung einiger amerikanischer Senatoren nach einer gerechteren Lastenverteilung im Bündnis entsprochen würde.

Diesen Vorteilen stehen aber eine Reihe gravierender Nachteile, insbesondere politischer Art, gegenüber: Zunächst würde ein solches Abkommen die Asymmetrien bei den konventionellen Waffensystemen nicht beseitigen, sondern würde die in der Sowjetunion stehenden Streitkräfte unberührt lassen. Die Zurückführung dieser Truppen nach Zentraleuropa ist ohne große Schwierigkeiten möglich, während sich für den Westen das Problem der Zuführung von Verstärkungen über den Atlantik noch verschärft. Noch schwerer wiegt aber das politische Signal, welches durch die signifikante Verminderung amerikanischer Truppen in Europa vermittelt würde. In einer Zeit, in der der Abzug der Mittelstreckenraketen als ein Indiz für eine Redefinition amerikanischer Bündnisverpflichtungen gewertet wird und jedes weitere Anzeichen, welches in diese Richtung weist, starke Beachtung erfährt²⁹⁾, könnte ein amerikanischer Truppenabbau in dieser Größenordnung das Problem transatlantischer Kopplung dramatisch verschärfen. Aber auch im sowjetischen Einflußbereich wären die Folgen, die sich aus dem Abzug von 13 sowjetischen Divisionen für den Zusammenhalt des östlichen Bündnisystems ergeben könnten, unabsehbar. Aus östlicher Sicht wird insbesondere bemängelt, daß ein derartiger Abrüstungsmodus zwar die sowjetischen Streitkräfte empfindlich beschneidet, die als besonders stark eingeschätzte Deutsche Bundeswehr aber keiner Beschränkung hinsichtlich ihres Umfangs oder der Dislozierung unterwirft. All diese Bedenken haben dazu geführt, daß der Nunn-Vorschlag gerade wegen seiner einfachen Struktur zwar im Verlauf der Verhandlungen noch an Bedeutung gewinnen könnte, derzeit aber keine ernsthafte Verhandlungsgrundlage darstellt.

2. Das Blackwill-Thomson-Konzept

Neben den Vorschlägen, ganze militärische Einheiten zum Objekt für Streitkräftereduzierungen zu machen, gibt es einige Ansätze, welche eher auf die Beschränkung von Waffensystemen zielen. Ausschließlich auf Kampfpanzer und Artilleriege-

²⁹⁾ Vgl. die Debatte um den Bericht der Commission On Integrated Long-Term Strategy, *Discriminate Deterrence*, Washington 1988; Michael Howard / Karl Kaiser / Francois de Rose, *Differenzierende Abschreckung*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. 2. 1988; Fred C. Ikle / Henry A. Kissinger / Albert Wohlstetter, *Antwort der Ikle-Wohlstetter-Kommission*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. 2. 1988.

schütze bezogen ist ein Vorschlag, der von dem ehemaligen amerikanischen MBFR-Botschafter Robert D. Blackwill und dem Vizepräsidenten der RAND-Corporation James A. Thomson formuliert wurde. Demnach sollen diese Hauptwaffensysteme in beiden Bündnissen vom Atlantik bis zum Ural auf einen gemeinsamen Plafond von 20 000 Kampfpanzern und 15 000 Artilleriegeschützen vermindert werden. Parallel dazu sollen in einer Unterzone „Zentraleuropa“, die dem Geltungsbereich der MBFR-Verhandlungen entspricht, die jeweiligen Obergrenzen für Kampfpanzer bei 10 000 und für Artillerierohre bei 4 000 Stück liegen. Mit dieser Unterzone soll sichergestellt werden, daß die hohe sowjetische Streitkräftekonzentration gerade in der DDR, der Tschechoslowakei und in Polen wirksam vermindert wird. Bemerkenswert ist auch, daß die Autoren ihren Vorschlag nicht als Eingangsangebot verstanden wissen wollen, welches im Verhandlungsprozeß noch vielen Modifikationen unterliegt, sondern als Endprodukt der KRK-Verhandlungen³⁰⁾.

Die Vorteile dieser Idee liegen auf der Hand: Der Streitkräfteabbau wäre in hohem Maße asymmetrisch – der Warschauer Pakt müßte 30 000 Panzer und 25 000 Artilleriegeschütze abziehen, die jeweiligen westlichen Reduzierungszahlen lägen bei 4 000 und 2 000. Das Resultat wäre eine entscheidende Verminderung östlicher Offensivkapazitäten und dadurch eine Erhöhung der militärischen Stabilität in Mitteleuropa.

Aber auch die Einwände gegen diesen Vorschlag wiegen schwer: Der Anspruch, das Ergebnis der Verhandlungen gleich mit dem Eingangsvorschlag vorwegzunehmen, dürfte den Verhandlungsprozeß sehr schwierig gestalten und die Erfolgchancen mindern. Nicht unproblematisch ist auch die Definition des MBFR-Raumes als Unterzone mit geringeren Waffenplafonds. Frankreich nimmt nicht an den MBFR-Verhandlungen teil, wäre also aus diesem Raum ausgeschlossen und so demonstrativ von der Bundesrepublik getrennt – ein Umstand, der im Widerspruch zur derzeit propagierten deutsch-französischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit als Keimzelle eines gestärkten europäischen Pfeilers innerhalb der NATO stünde.

3. Der Vorschlag der Bundesregierung

In eine ähnliche Richtung deutet der Vorschlag, den die Bundesregierung im März 1988 der NATO vorlegte. Auch hier ist es das erklärte Ziel, die konventionellen Landstreitkräfte der NATO und des Warschauer Paktes in ausgewählten Waffenkategorien auf den gleichen Stand zu bringen, allerdings bezieht sich der Vorschlag nur auf ein als „Zentral-

³⁰⁾ Vgl. Robert D. Blackwill / James A. Thomson, *A Countdown for Conventional Arms Control*, in: *Los Angeles Times* vom 25. 10. 1987.

europa“ bezeichnetes Gebiet. Damit meint man ganz Europa in der Ost-West-Ausdehnung, schließt aber die Teile nördlich der Elbe und südlich der Alpen sowie in der Sowjetunion die Militärbezirke Leningrad im Norden und Odessa im Süden aus. In diesem neu definierten Gebiet sollen beide Seiten über 46 „Divisionsäquivalente“ mit einer Bewaffnung von 14 000 Kampfpanzern, 7 500 Schützenpanzern und 7 500 Artilleriegeschützen verfügen. Diese Obergrenzen entsprechen etwa 95 Prozent des derzeitigen westlichen Bestandes in diesen Waffenkategorien. Für den Westen würde dies eine Verringerung der Zahl seiner Divisionen um zwei, seiner Kampfpanzer um 800, der Schützenpanzer um 400 und der Geschütze um ebenfalls 400 Stück bedeuten. Auf östlicher Seite müßten hingegen 25 000 Kampfpanzer, 11 000 Schützenpanzer und 22 000 Artillerierohre abgebaut werden. Die Zahl der Divisionen müßte sich um 80 von derzeit 126 auf 46 vermindern³¹⁾.

Bereits aus diesen Zahlen wird die Hauptschwäche des bundesdeutschen Vorschlages deutlich — das Problem der Negotiabilität. Der Warschauer Pakt müßte, würde er dem deutschen Vorschlag vorbehaltlos zustimmen, Reduzierungsverhältnisse zu seinen Lasten von 1:55 bei Artillerierohren, 1:40 bei den Divisionen und 1:30 bei Kampfpanzern hinnehmen. Selbst bei optimistischer Betrachtung der Möglichkeit weiterer östlicher Zugeständnisse bei den konventionellen Waffen ist kaum zu erwarten, daß der Warschauer Pakt derartige Reduzierungen hinnimmt.

Aus diesem Gedanken heraus, daß die Abrüstungsverhältnisse auch für die Gegenseite akzeptabel gestaltet werden müssen, ergeben sich Vorschläge, die für eine tiefgreifende Verminderung auch der westlichen Potentiale plädieren. Solchen Konzeptionen — wie etwa dem Abbau der Streitkräfte beider Bündnisse auf 50 Prozent des derzeitigen westlichen Bestandes³²⁾ — läßt sich aber entgegenhalten, daß das Konzept der Vorverteidigung mit den verbleibenden Streitkräften wohl nicht mehr aufrecht zu erhalten ist. Das Resultat wäre eine noch stärkere Abstützung auf die nuklearen Kapazitäten, um so die Mängel im konventionellen Bereich auszugleichen. Dies stünde aber in krassem Gegensatz zu den langjährigen Bemühungen der NATO, durch Verbesserungen bei den konventio-

nellen Streitkräften die nukleare Schwelle anzuheben. Zur Lösung dieses Dilemmas werden häufig „alternative Verteidigungskonzeptionen“ vorgeschlagen, die es ermöglichen sollen, defensive Streitkräftestrukturen auf beiden Seiten zu schaffen und so die Notwendigkeit nuklearer Potentiale zu beseitigen. Es stellt sich aber nicht nur die Frage, ob derartige Konzepte militärisch sinnvoll, sondern auch, ob sie bündnisfähig sind.

4. Der offizielle NATO-Vorschlag

Am 8. Dezember 1988, einen Tag nach der Ankündigung einseitiger Truppenabzüge durch den sowjetischen Generalsekretär, legte die NATO einige Eckdaten für den eigenen Abrüstungsvorschlag bei den KRK-Verhandlungen vor³³⁾. Auch die NATO sieht eine wesentliche Bedrohung der militärischen Stabilität in Europa durch die Fähigkeit des Warschauer Pakts zu raumgreifenden Offensiven und konzentriert folgerichtig ihre Abrüstungsvorstellungen auf die dafür ausschlaggebenden Waffensysteme. So soll die Zahl der Kampfpanzer in Europa vom Atlantik bis zum Ural auf insgesamt 40 000 reduziert werden. Kein Land soll in dieser Region mehr als 12 000 Kampfpanzer unterhalten dürfen. Auch soll keiner der Vertragspartner mehr als 30 Prozent des Gesamtbestandes aller 23 Teilnehmerstaaten in den Waffenkategorien Kampfpanzer, Schützenpanzer und Artilleriegeschütze besitzen. Diese „Hinlänglichkeitsregel“ wendet sich ausschließlich gegen die Überlegenheit der Sowjetunion in diesen Bereichen. Des weiteren sieht das NATO-Konzept Obergrenzen für die Stationierungstruppen vor, um so das Problem der extremen Vorwärtsdislozierung der sowjetischen Streitkräfte zu mindern. All diese Zahlen gelten für das gesamte Verhandlungsgebiet, es sollen aber darüber hinaus regionale Teilabsprachen mit gesonderten Obergrenzen vereinbart werden.

Von diesen groben Rahmendaten ausgehend, wird der Westen zum Auftakt der KRK-Verhandlungen einen detaillierten Rüstungskontrollvorschlag präsentieren. Das heißt aber nicht, daß die Vielzahl der übrigen Konzepte, von denen hier nur einige vorgestellt wurden, durch den Eingangsvorschlag überholt wären. All diese Vorschläge bilden ein Reservoir, aus denen während der Verhandlungen geschöpft werden kann, um Kompromisse zu erzielen oder um einen Verhandlungsstillstand zu überwinden. Der Westen tut daher gut daran, dieses Reservoir an „Rückfallpositionen“ auszubauen und zu konkretisieren.

³¹⁾ Vgl. Karl Feldmeyer, Vom Atlantik bis zum Ural, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 3. 1988.

³²⁾ Vgl. Albrecht A. C. von Müller / Andrzej Karkoszka, A Modified Approach to Conventional Arms Control. Forschungsprojekt „Stabilitätsorientierte Sicherheitspolitik“, Starnberg 1988.

³³⁾ Vgl. U.S. Policy Information and Texts, (1988) 230, S. 19–22.

V. Konventionelle Rüstungskontrolle und nukleare Abschreckung

Die Verbindungen der konventionellen und der nuklearen Komponente des westlichen Verteidigungsdispositivs sind vielgestaltig und beeinflussen als solche auch den Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle. Zunächst ergibt sich ein enger Zusammenhang aus einem eher historischen Blickwinkel. Die konventionelle Unterlegenheit des Westens hat die NATO seit ihrer Gründung begleitet. Lange Zeit galten daher die Nuklearwaffen, insbesondere die sogenannten taktischen Atomwaffen in Europa, als ein probates und kosteneffektives Mittel zum Ausgleich mangelnder konventioneller Kapazitäten mit dem Effekt, daß die Existenz nuklearer Abschreckungspotentiale in Europa abschließlich mit den konventionellen Disparitäten gerechtfertigt wurde.

Eine weitere Verbindung ist aktueller Natur. Der publikumswirksame Erfolg nuklearer Rüstungskontrolle im INF-Bereich verleitet viele zu der Hoffnung, ein für den Westen positiver Ausgang der KRK-Verhandlungen in Gestalt der Beseitigung östlicher Überlegenheiten könnte das Bündnis von der Last der anstehenden Entscheidungen hinsichtlich der Nuklearwaffen mit einer Reichweite unter 500 Kilometern beziehungsweise deren Modernisierung befreien. Ein Erfolg bei KRK könnte dieser Ansicht nach eine „dritte Null-Lösung“ möglich machen. Eine solche Sichtweise verkennt jedoch die Rolle nuklearer Abschreckung in Europa, weshalb es erforderlich scheint, auf diesen Aspekt noch kurz einzugehen.

Ein Grundproblem transatlantischer Sicherheitsbeziehungen ist die Frage nach der Glaubwürdigkeit der amerikanischen Nukleargarantie gegenüber den europäischen Verbündeten. Unterstellt man realistisch, daß das *primäre* Interesse der Nuklearmacht USA die territoriale Unversehrtheit und das Überleben als Nation im Falle eines militärischen Konfliktes mit der Sowjetunion ist und es erst ihr *sekundäres* Interesse ist, den Führungsanspruch im Bündnis durch die nukleare Verteidigung der Alliierten zu sichern, so bleibt zu fragen, wie wahrscheinlich es ist, daß die Vereinigten Staaten das primäre Interesse zugunsten des sekundären opfern. Würden die USA wirklich gegen einen Angriff in Europa strategisch-nuklear vorgehen und so einen atomaren Vergeltungsschlag auf eigenem Territorium riskieren?

Dieses Grundproblem transatlantischer Sicherheitsbeziehungen kann prinzipiell nicht gelöst, hinsichtlich der Glaubwürdigkeit aber immerhin abgemildert werden, nämlich durch die Existenz nuklearer Waffen in Europa. Diese erfüllen zwei entschei-

dende Funktionen: Erstens ist die Wahrscheinlichkeit, daß Nuklearwaffen in Europa eingesetzt werden, generell größer als der Einsatz der nuklearstrategischen Systeme. Auch ist die Begrenztheit des Einsatzes bei den euronuklearen Waffen durch den Gegner deutlicher zu erkennen — eine solche Einsatzdrohung ist daher glaubwürdiger. Dadurch ist *jeder* Angriff auf die NATO in Europa mit einem nuklearen Risiko behaftet. Zweitens kann bei allen Bemühungen um Eskalationskontrolle ein „Überspringen“ des Funkens von der taktisch-nuklearen auf die strategische Ebene und somit der weltweite Nuklearkrieg nicht völlig ausgeschlossen werden. Ein Angriff ist daher nicht nur mit einem nuklearen Risiko, sondern auch mit der Gefahr weltweiter Eskalation behaftet. Ein potentieller Angreifer kann darum weder auf eine Konventionalisierung noch auf eine Regionalisierung der Kampfhandlungen hoffen.

Nuklearwaffen auf europäischem Boden bilden somit das entscheidende Bindeglied zwischen den strategisch-nuklearen und den konventionellen Streitkräften in Europa. Diese Koppelungsfunktion ist prinzipieller Natur und als solche unabhängig von dem aktuellen Stand des konventionellen Kräfteverhältnisses in Europa.

Eine Verminderung sowjetischer konventioneller Angriffsoptionen durch eine Begrenzung nichtnuklearer Militärpotentiale etwa auf dem Wege der Rüstungskontrolle kann die Bedeutung der euronuklearen Komponente zwar mindern, indem sie etwa die Zahl der potentiellen Ziele reduziert, kann sie aber nicht aufheben. Auch bei konventioneller Parität, die keinesfalls schon mit „Nichtangriffsfähigkeit“ gleichzusetzen ist, bleibt somit die Notwendigkeit einer minimalen nuklearen Abschreckungskapazität in Europa gegeben. Diesem operativen Minimum an Kernwaffen, welches mit dem Verlauf der Ost-West-Beziehungen ständig neu definiert würde und gegebenenfalls weiter reduziert werden könnte, käme dann weniger die Aufgabe einer akuten Bedrohungsabwehr, als die einer „nuklearen Rückversicherung“ zu. Aus diesem Grunde dürfte auch nach der Beendigung des KRK-Prozesses und einem der westlichen Zielsetzung entsprechenden Ergebnis eine glaubhafte nukleare Abschreckung in und für Europa das tragende Element westlicher Sicherheit sein³⁴⁾.

³⁴⁾ Vgl. Karl-Heinz Kamp, Nukleare Kurzstreckenwaffen in Europa — Abschaffen oder Modernisieren?, Interne Studien, Nr. 10/1988, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1988.

Nationale Interessen und Sicherheit in Europa

Die Beschäftigung mit Modellen und Visionen von Europa stößt an ihre Grenzen. Sie führt zu immer ähnlicheren Fragestellungen und damit letztlich zu gleichen Ergebnissen: Man erhofft sich die „Überwindung von Yalta“¹⁾ entweder durch eine nicht näher bestimmte gesamteuropäische Friedensordnung oder durch neue Auflagen der schon von Bundeskanzler Adenauer begründeten „Ausstrahlungstheorie“, der zufolge ein geeintes und attraktives Westeuropa auf Osteuropa „ausstrahlt“ und es auf seine Seite zieht. Vielleicht sind dies aber die falschen Alternativen. Es wird leicht übersehen, daß es nicht nur die Bündnisse, sondern nach wie vor auch die nationalen Interessen sind, die Realität und Politik in Europa bestimmen. Denn schließlich gibt es nicht „ewige Freunde oder Feinde“, sondern nur „ewige Interessen“, wie dies der britische Premier Lord Palmerstone vor über hundert Jahren formulierte.

Die nationalen Interessen in Europa kommen in ihrer ureigenen Domäne, der Sicherheitspolitik, am stärksten zur Geltung. Beispiele sind die Entwicklungen im westlichen Bündnis, z. B. die Diskussion über die Modernisierung der nuklearen Kurzstreckensysteme (SNF), aber auch die bisher wenig beachteten Äußerungen nationaler Sicherheitsinteressen innerhalb des Warschauer Pakts. Wo liegen die Chancen und Grenzen des „europäischen Pfeilers“ der NATO, der deutsch-französischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit? Gibt es nicht vielleicht auch gemeinsame Sicherheitsinteressen von west- und osteuropäischen Staaten?

Diese Untersuchung der sicherheitspolitischen Interessen beschränkt sich auf die Akteure, die die Sicherheit in Europa maßgeblich bestimmen: die USA, die Sowjetunion, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Der Einfluß osteuropäischer Staaten ist demgegenüber gering. Die Artikulation nationaler Interessen ist aber auch dort zu beobachten. Bei der Bestimmung der nationalen Interessen wird es auch darauf ankommen, das Verhältnis von Zielen und Mitteln zu

untersuchen. Dies erklärt oft die Stellung des jeweiligen Akteurs.

Nationales Interesse

Der Begriff „nationales Interesse“ selbst ist nicht mehr im Gebrauch; vielen erscheint er antiquiert oder sogar anrüchig²⁾. Die Schwierigkeiten des Umgangs mit ihm liegen in seiner Doppelnatur begründet: Er wird sowohl als wissenschaftlich-analytisches als auch als praktisch-politisches Instrument gebraucht. Beides wird oft vermengt³⁾.

Eine weitere Schwierigkeit kommt hinzu: Nationales Interesse setzt den Nationalstaat voraus. Dieser erscheint vielen mittlerweile als Anachronismus, zumindest in Europa. Die Euphorien und Illusionen der europäischen Integration der sechziger und siebziger Jahre sind jedoch verflogen⁴⁾. Integration stellt sich nicht von selbst ein, etwa als Ergebnis der von Jean Monnet beschworenen „solidarité des faits“. Walter Hallstein hatte den Aufbau der Europäischen Gemeinschaft von Anfang an nur als „Frage des politischen Willens“ gesehen⁵⁾. Dieser hat bisher nicht ausgereicht, die Europäische Gemeinschaft als eine supranationale zu gestalten. Die Verflechtung zwischen den Mitgliedstaaten hat zwar zugenommen; in den Bereichen, die die Sou-

2) Besonders im angelsächsischen Sprachraum besitzt der Begriff eine Tradition. Nach dem Zweiten Weltkrieg machte der deutsche Emigrant Hans J. Morgenthau den Begriff zur zentralen Kategorie seiner von ihm begründeten „Realistischen Schule der Politik“. Siehe Hans J. Morgenthau, *In Defense of the National Interest*, New York 1951. In dem für die deutsche Politikwissenschaft grundlegenden, von ihren „Gründungsvätern“ Karl Dietrich Bracher und Ernst Fraenkel 1969 herausgegebenen Lexikon „Internationale Beziehungen“ bezeichnet Karl Kaiser „den Ansatz des nationalen Interesses als bisher einflußreichsten approach in der Disziplin der Internationalen Politik“ und als „am weitest gehenden Versuch, eine allgemeine Theorie der Internationalen Politik aufzustellen“; vgl. ders., in: Karl Dietrich Bracher/Ernst Fraenkel, *Internationale Beziehungen*, Frankfurt 1969, S. 283. Ende der siebziger Jahre versuchten führende, mit dem Seminar für Internationale Politik der Universität München verbundene Politologen, den Ansatz Morgenthaus als „Neorealismus“ neu zu begründen. Vgl. Gottfried-Karl Kindermann, *Grundelemente der Weltpolitik*, München 1977. Seither ist es um den Begriff „nationales Interesse“ still geworden.

3) Hierauf verweist James N. Rosenau, *National Interest*, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York 1969.

4) Vgl. Hans-Dieter Heumann, *Europäische Integration und nationale Interessenpolitik*, Königstein 1980.

5) Vgl. Walter Hallstein, *Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einigung*, in: Thomas Oppermann (Hrsg.), *Walter Hallstein, Europäische Reden*, Stuttgart 1979, S. 243 f.

1) Diese Formel wird von so unterschiedlichen Persönlichkeiten vertreten wie dem französischen Präsidenten Mitterrand — vgl. sein Interview mit dem Sender France-Inter vom 30. 11. 1988 („finir avec les artifices de Yalta“) —, dem früheren amerikanischen Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski: „The Future of Yalta“, in: *Foreign Affairs*, (1982), S. 277 ff., und dem Propagandisten des „Mitteleuropakonzepts“, dem Ungarn György Konrad, *Antipolitik. Mitteleuropäische Meditationen*, Frankfurt 1985. Vgl. auch Peter Bender, *Das Ende des ideologischen Zeitalters. Die Europäisierung Europas*, Berlin 1981.

veränität und die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten direkt berühren — wie insbesondere die Sicherheitspolitik — wird jedoch noch „intergouvernemental“ von den Regierungen entschieden. „Weit davon entfernt, sekundär oder obsolet zu sein, sind der Nationalstaat . . . und die Idee des nationalen Interesses zentrale Elemente in der gegenwärtigen Weltpolitik.“⁶⁾ Dies gilt für Westeuropa und ähnlich auch für Osteuropa. Der dortige Wandel ist nicht nur als wirtschaftlicher, sozialer und politischer Reformprozeß zu verstehen, sondern auch als Versuch, nationale Interessen wieder zur Geltung zu bringen.

Bestimmungen des Inhalts nationaler Interessen finden sich zahlreiche⁷⁾. Soweit sie Ergebnis „konkreter Daseinslagen“ (Arnold Bergsträsser⁸⁾) sind, muß man sie im Einzelfall analysieren. Sucht man nach den konstanten, „ewigen“ Grundinteressen der Staaten, stößt man auf weitgehenden Konsens darüber, daß die Erhaltung der Sicherheit an erster Stelle steht. Die Bewahrung der Souveränität und die Erweiterung des außenpolitischen Handlungsspielraums kommen hinzu. Hans J. Morgenthau schließlich, der Begründer der „realistischen Schule“, hat in Anlehnung an Max Weber die Macht als das „Wesen des nationalen Interesses“ charakterisiert⁹⁾.

Sicherheit

Seit dem Bericht des belgischen Außenministers Pierre Harmel an die NATO im Jahre 1967 ist es im westlichen Bündnis grundsätzlich unbestritten, daß Sicherheit nicht nur eine militärische, sondern auch eine politische Dimension hat. Die Sprache des Berichts ist unmißverständlich: „Militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung stellen keinen Widerspruch, sondern eine gegenseitige Ergänzung dar.“¹⁰⁾ Beide Bestandteile sind also gleichgewichtig. Abrüstung und Rüstungskontrolle sind neben Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit integrale Bestandteile der Sicherheitspolitik. Sie dienen dem Ziel, Sicherheit und Stabilität auf möglichst geringem Niveau der Rüstung zu erreichen. Es ist aber genau das Verhältnis zwischen diesen beiden Komponenten — Verteidigungspolitik auf der einen und Abrüstungspolitik auf der anderen Seite — und ihrer Wertigkeit, das zum Kernpunkt der Auseinandersetzungen im westlichen Bündnis geworden ist. Der Grund liegt in den

⁶⁾ Wolfram Hanrieder, *Dissolving International Politics: Reflections on the Nation State*, in: *American Political Science Review*, (1976), S. 1277.

⁷⁾ Vgl. die Literaturübersicht bei Herbert Schneider/Uwe Uffelman (Hrsg.), *Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Paderborn 1977, S. 119 ff.

⁸⁾ Arnold Bergsträsser, *Auswärtige Politik*, in: *Herders Staatslexikon*, Freiburg 1957, Bd. I, S. 761.

⁹⁾ Vgl. H. J. Morgenthau (Anm. 2).

¹⁰⁾ Abgedruckt in: NATO, *Tatsachen und Dokumente*, Brüssel 1976, S. 376.

unterschiedlichen nationalen Interessen an Abrüstung, wie noch zu zeigen ist.

Der Handlungsspielraum für nationale Interessen ergibt sich aus dem westlichen Konzept der Sicherheit: Die durch Nuklearwaffen „gegenseitig gesicherte Zerstörung“ der beiden Supermächte hat zu einer „Pattsituation“¹¹⁾ zwischen ihnen geführt und damit Handlungsspielraum für die jeweiligen Bündnispartner geschaffen. Bipolarität führte zu Multipolarität. Die Unmöglichkeit, „Politik mit anderen Mitteln“ (Clausewitz) fortzusetzen, hat Politik hier wieder notwendig und möglich gemacht. Schließlich wurde von westlichen Bündnispartnern die nukleare Garantie, der „nukleare Schirm“ der Vereinigten Staaten, auch dazu genutzt, unter seinem Schutz eine unabhängige Sicherheitspolitik zu betreiben¹²⁾. De Gaulles Politik und mit Einschränkung auch die Ostpolitik der Bundesregierung können in diesem Zusammenhang gesehen werden. Der Wandel der Strategie von der „massiven Vergeltung“ zur „flexiblen Erwidernung“ hat das Gewicht einiger Bündnispartner gestärkt. Die Anhebung der nuklearen Schwelle durch stärkere Abstützung auf konventionelle Streitkräfte erhöht z. B. den Einfluß der Bundesrepublik Deutschland, die zu diesen konventionellen Kräften den größten Beitrag leistet.

Schließlich tragen die Multilateralisierung der Sicherheitspolitik und eine erweiterte Thematik der Sicherheit — z. B. vertrauensbildende Maßnahmen in Foren wie der KSZE und KVAE (Konferenz für vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa) — zur Stärkung der mittleren und kleinen Staaten in Europa bei und ermöglichen ihnen die Artikulation ihrer Interessen. Multilateralisierung kann daher ein Mittel nationaler Interessenpolitik sein. Auch deshalb verlangte z. B. Frankreich mehrmals, daß die angestrebten Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle (KRK) im Rahmen der 35 Staaten der KSZE und nicht nur zwischen den Bündnissen geführt werden, wo der französische Einfluß geringer ist.

Die Vereinigten Staaten von Amerika

Das Bekenntnis des amerikanischen Präsidenten Reagan zur „Wiederherstellung amerikanischer Stärke“ wirkte seinerzeit wie eine Bestätigung der klassischen Theorien über die Grundinteressen der Staaten. Während Reagans erster Amtszeit waren die Grenzen dieser Macht, das Verhältnis von Zielen und Mitteln, noch kein Thema der öffentlichen Diskussion. Gegen Ende seiner Amtszeit stiegen die Besorgnisse über amerikanische Handels- und

¹¹⁾ Das „stalemate“- bzw. „deadlock“-system. Vgl. Stanley Hoffmann, *Gulliver's troubles or the setting of american foreign policy*, New York 1968, S. 52 ff.

¹²⁾ Vgl. Jonathan Dean, *Watershed in Europe. Dismantling the East-west military confrontation*, Lexington 1987.

Budgetdefizite, mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und die damit möglicherweise verbundenen Grenzen militärischer Stärke und weltweiter Präsenz. Kommentatoren aus allen politischen Lagern traten jedoch der These des Yale-Professors Kennedy vom „Aufstieg und Fall der großen Mächte“¹³⁾ entgegen, gemäß der die USA zum Ende des 20. Jahrhunderts die Reihe der „absteigenden“ Weltmächte (Spanien im 17. Jahrhundert, die Niederlande im 18. Jahrhundert, Frankreich im 19. Jahrhundert und Großbritannien mit dem Beginn des 20. Jahrhunderts) fortsetzen würden. Sie verwiesen insbesondere darauf, daß ein aufsteigender, konkurrierender Staat, der die Weltmachttrolle der USA übernehmen könnte, nicht in Sicht ist¹⁴⁾.

Wenn auch ihre Weltmachttrolle noch für längere Zeit außer Zweifel steht, so müssen sich die USA doch der Herausforderung eines veränderten Verhältnisses von Zielen und Mitteln stellen. Dies wird mit Sicherheit ihre Präsenz in Europa in Art und Umfang in der Zukunft bestimmen. Äußerungen noch der vorherigen und jetzt auch der neuen amerikanischen Administration lassen erkennen, daß die USA sich des Problems bewußt und eher bereit sind, Konsequenzen zu ziehen, als in den vielen früheren Fällen, in denen die amerikanischen Verpflichtungen in der Welt, insbesondere in Europa, zur Diskussion standen¹⁵⁾. Der ehemalige amerikanische Verteidigungsminister Carlucci hatte schon vor seinem Amtsantritt bei Anhörungen im Senat angekündigt: „Es wird mir langsam klar, daß wir über eine andere Art von militärischer Kraft, zumindest einen anderen Umfang nachdenken müssen.“¹⁶⁾ Auf der Herbsttagung der NATO-Verteidigungsminister im Dezember 1988 hatte Carlucci seinen europäischen Kollegen zu verstehen gegeben, daß „die amerikanische Militärpräsenz in Europa finanziell nicht gesichert“ sei¹⁷⁾. Das Thema „burden sharing“, Lastenteilung, wurde zum Hauptthema dieser Tagung. Der neue amerikanische Sicherheitsberater Scowcroft hat die Forderung nach einem größeren Verteidigungsbeitrag der

Europäer zur Priorität der ersten Monate seiner Amtszeit erklärt. Der neue Verteidigungsminister Tower befürwortet „für die unmittelbare Zukunft keine signifikanten Streitkräfteverringerungen in Europa“ und hat sie hiermit indirekt angekündigt. Der Konflikt zwischen Administration und Kongreß, in dem ein Nullwachstum des Verteidigungsbudgets gefordert wird, ist unausweichlich¹⁸⁾.

Die amerikanische Neubesinnung über das Verhältnis von Zielen und Mitteln der Sicherheitspolitik wird Europas Sicherheit nicht nur in der Form einer veränderten „Lastenteilung“ treffen. Es ist nicht zu übersehen, daß auch in den USA die geltende Strategie der erweiterten Abschreckung (extended deterrence), deren „Tod“ Kissinger schon 1979 erklärt hatte¹⁹⁾, einem Wandel unterworfen ist. Die Gründe sind allerdings ganz andere als in Europa. Es gibt einen grundlegenden Widerspruch zwischen der Strategie der erweiterten Abschreckung — also der amerikanischen Garantie für Europa — und dem nationalen Grundinteresse der USA an Entscheidungsfreiheit und Selbsterhaltung. Der verdeckte Widerspruch zwischen europäischem, insbesondere deutschem Interesse an einem automatischen Engagement der USA²⁰⁾ und deren Grundinteresse an Selbsterhaltung und Entscheidungsfreiheit ist — wie es jetzt bezeichnenderweise in „National Interest“, der einflußreichen konservativen amerikanischen Zeitschrift heißt — das „schmutzige kleine Geheimnis“ („dirty little secret“) der Allianz²¹⁾.

Schon die Strategische Verteidigungsinitiative Präsident Reagans (SDI), die nach seiner Meinung nukleare Waffen „impotent und obsolet“ machen sollte, war mit der Strategie der auf Europa erweiterten Abschreckung nicht vereinbar und deutete einen sicherheitspolitischen Umorientierungsprozeß an²²⁾. Der Konflikt zwischen der Strategie der erweiterten Abschreckung und dem Selbsterhal-

¹³⁾ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and military conflict from 1500 to 2000*, New York 1987. Vgl. auch David P. Calleo, *Beyond American Hegemony. The Future of the Western Alliance*, New York 1987.

¹⁴⁾ Vgl. vor allem Joseph Nye, *Understating US-Strength*, in: *Foreign Policy*, (1988), S. 105 ff.

¹⁵⁾ Vgl. Helga Haftendorn, *Lastenteilung im Atlantischen Bündnis. Die Zukunft der amerikanischen Präsenz in Europa*, in: *Europa-Archiv*, (1985), S. 497 ff.

¹⁶⁾ Vgl. *New York Times* vom 5. Dezember 1987; Carlucci hielt ein Zwei-Prozent-Wachstum des Verteidigungsbudget in den Jahren 1990 bis 1994 für notwendig, um nur die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte zu erhalten. Der amerikanische Kongreß besteht auf einem Null-Wachstum. Der Vorsitzende des Streitkräfteausschusses, Senator Nunn, sagte deshalb Einsparungen im Verteidigungshaushalt von 200 Mrd. US-Dollar in den nächsten fünf Jahren voraus.

¹⁷⁾ Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3. Dezember 1988.

¹⁸⁾ Vgl. *International Herald Tribune* vom 1. Dezember 1988 und *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19. Dezember 1988.

¹⁹⁾ Vgl. Henry Kissinger, *The Future of Nato*, in: Kenneth A. Myers (Hrsg.), *NATO in the Next Thirty Years*, Boulder 1980, S. 3 ff.

²⁰⁾ Vgl. Egon Bahr, *Peace: A State of Emergency*, in: Rudolph Steinke/Michael Vale (Hrsg.), *Germany debates Defense: The NATO Alliance at the Crossroads*, Armonk 1988. Er formuliert dies so: „Europe does not want to allow America the freedom to decide when to put its own existence on the line, but rather wants to link the United States indissolubly, in an almost automatic manner with Europe's own destiny“ (S. 146).

²¹⁾ Vgl. Christopher Layne, *Continental Divide. Time to disengage in Europe*, in: *The National Interest*, Herbst 1988, S. 13 ff.

²²⁾ Im Urteil Helga Haftendorns „wird mit dem Konzept einer Weltraumverteidigung — so unklar dies noch in den Einzelheiten sein mag — bewußt die Dimension verlassen, die das nukleare Abschreckungssystem der Nachkriegszeit konstituiert hat“, in: *Europa-Archiv*, (1985), S. 497 ff.

tungsinteresse der USA wird in der vom früheren Verteidigungsminister Weinberger in Auftrag gegebenen Studie „Selektive Abschreckung“ (discriminate deterrence) besonders deutlich: „Um unsere Alliierten und unsere Interessen in der Welt zu verteidigen, können wir uns nicht auf Drohungen verlassen, die bei ihrer Verwirklichung unsere Vernichtung provozieren werden.“²³⁾

Obwohl diese Studie kein Regierungsdokument ist, sind doch der Zeitpunkt ihres Erscheinens sowie Prominenz und Einfluß der Kommissionsmitglieder (die ehemaligen amerikanischen Sicherheitsberater Kissinger, Brzezinski, Clark, der ehemalige Nato-Oberbefehlshaber Goodpaster, der ehemalige Generalstabschef Vessey) bedeutsam. Die Reaktion führender europäischer Sicherheitsexperten ließen demgemäß ernste Sorgen um die Zukunft der erweiterten Abschreckung deutlich erkennen²⁴⁾. Obwohl die Aussagen des Berichts mit der geltenden NATO-Doktrin im Einklang stehen, nahmen Kritiker einige Formulierungen als Bestätigung für ihren schon in früheren Jahren geäußerten Verdacht, daß die USA nukleare Waffen, insbesondere nukleare Kurzstrecken- bzw. Gefechtsfeldwaffen nicht nur im Rahmen der Abschreckung, sondern auch der Kriegführung sehen. Dies gilt insbesondere für die Formulierung, daß „die Allianz den Einsatz von Kernwaffen nicht als Bindeglied zu einem größeren und noch zerstörerischeren Krieg androhen, sondern hauptsächlich als ein Instrument benutzen sollte, um den einmarschierenden sowjetischen Truppen den Erfolg zu verwehren“²⁵⁾.

Der Bewahrung der hier zum Ausdruck gebrachten Optionen dienen nukleare Kurzstrecken- bzw. Gefechtsfeldwaffen, mit denen präzise Schläge gegen das militärische Potential der Sowjetunion und ihrer Gefechtsführungszentren geführt werden können²⁶⁾. Die Forderung nach Modernisierung dieser Waffen ergibt sich aus der Logik der sicherheitspolitischen Grundinteressen der USA an Selbsterhaltung und Entscheidungsfreiheit. Deshalb ist diese Frage für die USA kein Verhandlungsgegenstand. Dies gilt umso mehr nach dem Abbau der Mittelstreckenraketen im Rahmen des INF-Vertrags, die aus der Sicht einiger amerikanischer Strategen der Abschreckung eines sowjetischen Angriffs auf

Westeuropa dienen, ohne die eigene Vernichtung zu riskieren²⁷⁾.

Die Bundesrepublik Deutschland

Im Zusammenhang mit der Sicherheit in Europa sprechen Politiker der Bundesrepublik Deutschland wieder von deutschen Interessen. Es fällt jedoch auf, daß grundlegende Bestimmungen des nationalen Interesses der Bundesrepublik Deutschland fehlen.

In der Politikwissenschaft wurde die Diskussion über dieses Thema Ende der siebziger Jahre unterbrochen. Die Analysen aus dieser Zeit fanden unterschiedliche Prioritäten bei den außenpolitischen Zielen der Bundesrepublik Deutschland, auch bei der Beurteilung ein und derselben Regierung. Für die Adenauer-Zeit z. B. nannten Arnulf Baring die europäische Einigung vor der Erlangung der Souveränität, der französische Publizist Alfred Grosser die Sicherheit vor der europäischen Einigung, der amerikanische Deutschland-Experte Wolfram Hanrieder die Sicherheit vor wirtschaftlichem Aufbau. Wiedervereinigung erschien bei den meisten erst ab dritter Stelle. Größere Übereinstimmung gibt es bei der Untersuchung der Regierungen Brandt und Schmidt: Hier folgte den Bemühungen um Entspannung und Ausgleich mit dem Osten bei Festigung des Westbündnisses durch Willy Brandt die Priorität weltwirtschaftlicher Probleme und militärischen Gleichgewichts in Europa durch Helmut Schmidt²⁸⁾.

Aus den bisherigen Versuchen, die Rangordnung der nationalen Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu bestimmen, können zwei Schlußfolgerungen gezogen werden: 1. Es gibt keine Klarheit über die Prioritäten; 2. Ziele und Mittel werden verwechselt. Bei den Zielen stehen Souveränität und Sicherheit im Vordergrund. Westbindung oder Entspannung, die als Ziele genannt sind, müssen eher als Mittel angesehen werden, um diese Ziele zu erreichen. So dient die Stärkung des westlichen Bündnisses der Sicherheit; der große militärische Beitrag der Bundesrepublik Deutschland hierzu ist gleichzeitig ein Mittel der Souveränität. Die Wiederbewaffnung wurde von Adenauer so verstanden²⁹⁾.

²³⁾ Discriminate Deterrence. Report of the Commission on integrated long term Strategy. Washington, 11. Januar 1988, S. 3.

²⁴⁾ Vgl. Karl Kaiser/Michael Howard/Francois de Rose, Differenzierende Abschreckung, in: Europa-Archiv, (1988), S. 129 ff.

²⁵⁾ Discriminate Deterrence (Anm. 23), S. 30.

²⁶⁾ Vgl. Helga Haftendorn, Transatlantische Dissonanzen, Der Bericht über „Selektive Abschreckung“ und die Strategiediskussion in den USA, in: Europa-Archiv, (1988), S. 213 ff.

²⁷⁾ Der damalige Abteilungsleiter im US-Außenministerium und ehemalige amerikanische Botschafter in Bonn, Richard Burt, sah dies umgekehrt: „The Soviet Union would most likely respond to an attack on its homeland by US systems in Europe with an attack on the United States“, zitiert in: Chr. Layne (Anm. 21), S. 20.

²⁸⁾ Vgl. die Übersicht bei Frank R. Pfetsch, Einführung in die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1981, S. 186 ff.

²⁹⁾ „Die Erlangung der Souveränität als Folge der Wiederaufrüstung“, Konrad Adenauer, Erinnerungen, Bd. 1, 1965, S. 345.

Wenn aber die Westbindung, das westliche Bündnis ein Mittel — das wichtigste — zum Ziel der Sicherheit ist, so kann es nicht selbst schon die „Staatsräson“ der Bundesrepublik Deutschland sein. Dieses Verhältnis von Ziel und Mitteln ist auch bei Arnulf Barings neuerlichen Warnungen vor einem „neuen Größenwahn“ der Bundesrepublik Deutschland, der das „amerikanische Fundament beschädigen“ könnte, nicht genau bestimmt³⁰⁾, so sehr diese Warnungen angesichts der aktuellen Diskussion über die Stellung „Deutschlands zwischen Ost und West“ auch angebracht erscheinen.

Auch die Entspannungspolitik ist mehr Mittel als Ziel. Sie dient dem Interesse der Sicherheit in Europa und ist zugleich ein Mittel, außenpolitische Handlungsfreiheit, also Souveränität, wieder zu gewinnen, was durch den Verzicht auf die Hallstein-Doktrin eingeleitet worden war.

Entnimmt man der aktuellen Diskussion in der deutschen Öffentlichkeit Hinweise auf die nationalen Interessen, so trifft man auf die konstanten Größen Souveränität und Sicherheit. Denn darum geht es auch beim Streit um die Tiefflüge und die Modernisierung von nuklearen Kurzstreckenwaffen.

Das Hauptinteresse an Sicherheit ist das gleiche wie vor 40 Jahren; die Rahmenbedingungen (und Mittel) seiner Verwirklichung haben sich jedoch gewandelt. In der einzigen Gesamtdarstellung der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland aus letzter Zeit wird dies treffend zusammengefaßt: „Sicherheit ist nach wie vor das Hauptinteresse, das die Außenpolitik der Bundesrepublik bewahren muß. Aber die Dimensionen und Herausforderungen der Sicherheit haben sich gewandelt und erweitert. In den fünfziger Jahren wurde Sicherheit rein militärisch verstanden, in den sechziger Jahren trat die politische Dimension hinzu, in den siebziger Jahren die ökonomische und terroristische Herausforderung. Seit Mitte der siebziger Jahre haben sich alle Dimensionen miteinander vermengt. Die Sicherheit der Bundesrepublik bleibt insgesamt gewährleistet, ist aber in der Bewältigung komplexer und schwieriger geworden. Die militärische Strategie der nuklearen Abschreckung ist einem tiefen Wandel unterzogen.“³¹⁾

Das eigentliche Thema der aktuellen Diskussion um das „Gesamtkonzept der NATO für Sicherheit, Abrüstung und Rüstungskontrolle“ ist das deutsche Anliegen, daß bei der Abrüstung nicht nur Erfordernisse der Sicherheit und der Strategie der Abschreckung, sondern umgekehrt bei der Verteidigungspolitik auch Fortschritte und Möglichkeiten der Abrüstung und Rüstungskontrolle berücksich-

tigt werden, wie dies dem Harmel-Konzept von 1967 entspricht. Hierbei geht es für die Bundesrepublik Deutschland, die noch für lange Zeit „Frontstaat“ bleibt, um das Prinzip: Abrüstung wird — auch angesichts fehlender anderer Möglichkeiten und wirtschaftlicher und demographischer Begrenzungen — zum immer wichtigeren Mittel, Sicherheit zu bewahren³²⁾.

Deshalb kann die Frage der Modernisierung von nuklearen Kurzstreckensystemen nur im Rahmen des Gesamtkonzepts entschieden werden, das auch einen Rüstungskontrollansatz für diese Waffenkategorie beinhalten muß. Auch dies ist im Bündnis umstritten — wie noch zu zeigen ist —, obwohl die Sprache des Kommuniqués des NATO-Rats in Reykjavik vom Juni 1987, auf dem die Weiterentwicklung des Gesamtkonzepts in Auftrag gegeben wurde, relativ klar ist: Der NATO-Rat fordert „im Zusammenhang mit der Herstellung eines konventionellen Gleichgewichts und der weltweiten Beseitigung chemischer Waffen deutliche und überprüfbare Reduzierungen amerikanischer und sowjetischer bodengestützter nuklearer Flugkörpersysteme kürzerer Reichweite, die zu gleichen Obergrenzen führen“³³⁾. Die Formulierung „im Zusammenhang“ ist nicht als zeitliche Reihenfolge mißzuverstehen.

Die politische Durchsetzbarkeit der Modernisierung von nuklearen Kurzstreckensystemen ist nach der Initiative des sowjetischen Generalsekretärs Gorbatschow vom 7. Dezember 1988 zur einseitigen Reduzierung sowjetischer konventioneller Streitkräfte noch schwieriger geworden, als sie es schon war. Verbesserte Aussichten, konventionelle Stabilität in Europa zu erreichen, lassen jedenfalls eine Begründung der Modernisierung durch den Hinweis auf die sowjetische konventionelle Überlegenheit zwischen Atlantik und Ural tendenziell weniger glaubwürdig erscheinen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Reduzierungen auch strukturelle Einschränkungen der sowjetischen Angriffsfähigkeit bedeuten.

Es wird die Modernisierung der nuklearen Kurzstreckensysteme auch als Gegengewicht zu dem weit überlegenen Potential der Sowjetunion in diesem Bereich gefordert. Ein überzeugendes Abrüstungsangebot der Sowjetunion hierzu würde allerdings die Durchsetzung der Modernisierung in der Bundesrepublik Deutschland weiter erschweren oder unmöglich machen. Angesichts der relativ geringen Bedeutung dieser Systeme für die Sowjet-

³⁰⁾ Vgl. Arnulf Baring, Unser neuer Größenwahn. Deutschland zwischen Ost und West, Stuttgart 1988.

³¹⁾ Christian Hacke, Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1988, S. 464.

³²⁾ Vgl. Thomas Enders/Peter Siebenmorgen, Überlegungen zu einem sicherheitspolitischen Gesamtkonzept der Bundesrepublik Deutschland, in: Europa-Archiv, (1988), S. 385 ff., und Wolfgang Ischinger, Jenseits der Abschreckung. Nuklearwaffen, Rüstungskontrolle und die Zukunft Europas, in: Europa-Archiv, (1988), S. 339 ff.

³³⁾ Zit. in: Europa-Archiv, (1987), S. D 382 ff.

union — ihrer Ersetzbarkeit durch weiterreichende Systeme — ist ein Angebot dieser Art denkbar.

Wie ein Vorgriff auf eine solche Entwicklung klang kurze Zeit nach Gorbatschows Initiative die Äußerung Bundeskanzler Kohls, die NATO müsse ihre Entscheidung über die Modernisierung ihrer nuklearen Kurzstreckensysteme in Europa „unabhängig“ davon treffen, ob die sowjetische Führung der Aufforderung nachkomme, ihr eigenes Kurzstreckenpotential zu reduzieren oder nicht³⁴). Hiermit ist die „Reinheit“ der Strategie der Abschreckung, die eines Mindestbestands an nuklearen Waffen „in und für Europa“ bedarf, wiederhergestellt. Viele Beobachter, auch Außenminister Genscher, attestieren den nuklearen Kurzstreckenwaffen jedoch einen „geringen Abschreckungswert“³⁵). Henry Kissinger bezeichnet die Frage dieser Systeme als „zweitrangig“³⁶), Helmut Schmidt hält sie gar für „drittrangig“³⁷).

Die Modernisierungsdebatte berührt sicherheitspolitische Grundsatzfragen des Bündnisses, zu denen letztlich auch die Strategie der Abschreckung selbst gehört. Nicht nur Außenminister Genscher sieht Möglichkeiten, diese Strategie „durch ein Netz kooperativer Sicherheitsstrukturen zu ergänzen“³⁸) — eine Formel, die noch der Präzisierung bedarf. Die politische Hauptgefahr, die von der Modernisierungsdebatte ausgeht, liegt vor allem darin, daß sie die „Akzeptanz“ der Nuklearwaffen und letztlich des Bündnisses selbst schwächt. Hiermit würde dem nationalen Interesse an Sicherheit, das nur im Bündnis realisiert werden kann, der größte Schaden zugefügt.

Frankreich

Die deutsch-französische sicherheitspolitische Zusammenarbeit besitzt eine vielbeachtete, aber in ihren Auswirkungen auf die Sicherheit in Europa schwer zu beurteilende Entwicklung. Im Vordergrund des Interesses steht die Frage, ob sie eine Ergänzung zur Stärkung des westlichen Bündnisses ist oder Grundlage einer eigenständigen westeuro-

päischen konventionellen Verteidigung sein kann, wie dies Helmut Schmidt sieht³⁹).

Weniger beachtet wird das Problem, wie deutsche und französische sicherheitspolitische Interessen zu vereinbaren sind. Die Fortschritte in der Zusammenarbeit — Verteidigungsrat, gemeinsame Brigade — können nicht darüber hinwegtäuschen, daß diese Interessen nach wie vor sehr unterschiedlich sind: „In Anbetracht dieser Umstände, die sich schließlich seit 1945 nicht sehr geändert haben, ist es verständlich, daß das deutsch-französische Duo in seiner Sicherheitspolitik nicht über das heute erreichte Stadium hinausgehen kann.“ Zu diesem Urteil gelangten 1986 die Direktoren der in beiden Ländern wichtigen außenpolitischen Forschungsinstitute, Karl Kaiser und Pierre Lellouche⁴⁰).

An den Grundbegriffen französischer Sicherheitspolitik — der Bewahrung der Unabhängigkeit (indépendance), der Identität (identité) und der Autonomie gegenüber den integrierten militärischen NATO-Organen — hat sich nichts Wesentliches geändert. Dies geht aus einem als sicherheitspolitische Grundsatzrede bezeichneten Vortrag Präsident Mitterrands vor dem renommierten Studieninstitut für nationale Verteidigung (IHEDN) am 11. Oktober 1988 hervor⁴¹). Den hier genannten Grundsätzen entspricht auch, daß der nukleare Schutz der Bundesrepublik Deutschland unmißverständlich allein der NATO zugewiesen wird: „Es ist Aufgabe der NATO, durch die Entschlossenheit von vornherein zu verhindern, daß es soweit kommt, daß die feindlichen Truppen vor Bonn stehen.“⁴²)

In der Frage der Entscheidungsfreiheit im Konfliktfall erwies sich Präsident Mitterrand als treuer Bewahrer gaullistischer Traditionen — mehr als Premierminister Chirac. Dieser hatte vor demselben Institut im Dezember 1987 versucht, deutsche Bedenken zu zerstreuen mit dem Versprechen eines französischen „sofortigen Engagements ohne Rückhalt“: „Frankreich kann das Territorium seines Nachbarn nicht als Glacis betrachten.“⁴³) Zwei Tage nach dieser Rede bekräftigte Präsident Mitterrand, daß der Gebrauch französischer Nuklearwaffen „natürlich eine nationale Entscheidung“ bleibt⁴⁴). Im übrigen ist die französische Sicher-

³⁴) In seiner Rede vor der Kommandeurstagung der Bundeswehr in Würzburg vom 12. Dezember 1988, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Dezember 1988.

³⁵) In der Aktualen Stunde des Deutschen Bundestages vom 7. Dezember 1988 zur Haltung der Bundesregierung zur Modernisierung nuklearer Kurzstreckensysteme, in: Auswärtiges Amt, Mitteilungen für die Presse, Nr. 1239, 1988.

³⁶) Henry Kissinger, in: Welt am Sonntag vom 4. Dezember 1988.

³⁷) Vortrag bei der Jahrestagung der Atlantischen Versammlung in Hamburg, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. November 1988.

³⁸) Vgl. Anm. 35.

³⁹) Vgl. Helmut Schmidt, Deutsch-französische Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik, in: Europa-Archiv, (1987), S. 303 ff. Vgl. auch Franz H. U. Borkenhagen, Der europäische Pfeiler der westlichen Allianz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/88, S. 35 ff.

⁴⁰) Karl Kaiser/Pierre Lellouche, Deutsch-französische Sicherheitspolitik, Bonn 1986, S. 295 f.

⁴¹) Dokumentation der Französischen Botschaft, Bonn, Oktober 1988.

⁴²) Ebenda.

⁴³) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 12. 1987.

⁴⁴) In seinem Interview vom 14. Dezember 1987, gegeben der Zeitschrift US Forbes Magazine; vgl. dpa-Meldung vom 14. Dezember 1987.

heitspolitik auch ein weiteres klassisches Beispiel für das Mißverhältnis von Zielen und Mitteln: Es ist mehr als fraglich, ob das französische Nuklearpotential der Strategie der „Dissuasion“ und der Unabhängigkeit überhaupt angemessen ist. Es macht als Risiko- bzw. Unsicherheitsfaktor für den Gegner nur in Verbindung mit dem Potential des Bündnisses Sinn.

Die Unstimmigkeiten innerhalb der französischen Regierung in der Sicherheitspolitik sind ein Ausdruck der Spannung zwischen dem Grundinteresse nach Unabhängigkeit und den Erfordernissen europäischer Sicherheit, deren Rahmenbedingungen sich wandeln. Dies spiegelt sich auch in der französischen Haltung zur Modernisierung der nuklearen Kurzstreckensysteme wider. Die neue französische „Hadès“-Rakete, Nachfolgerin der „Pluto“, die aufgrund ihrer Reichweite nur deutsches Territorium (Bundesrepublik Deutschland und DDR) treffen kann, ist erfolgreich getestet. Über ihr weiteres Schicksal hat die französische Regierung offenbar noch nicht entschieden. Ihre bisherigen Überlegungen zeigen, daß sie den gaullistischen Prinzipien treu bleibt: Außenminister Dumas unterscheidet deutlich zwischen den französischen nuklearen Kurzstreckensystemen und denen der NATO. Nur die Modernisierung letzterer stellt er in einen Zusammenhang mit der Rüstungskontrolle⁴⁵⁾.

Letztlich ist für Frankreich der Besitz von Nuklearwaffen auch eine Frage des Prestiges, des internationalen Status⁴⁶⁾ und des Einflusses in Europa. Auch deshalb möchte es sein Potential vorerst nicht in künftige Abrüstungsverhandlungen einbezogen wissen. In diesem Grundinteresse einer ehemaligen Großmacht ähnelt Frankreich der anderen westeuropäischen Nuklearmacht, Großbritannien.

Großbritannien

In seiner Europapolitik stellt Großbritannien den eindringlichsten Beweis der Vitalität nationaler Interessen und des Strebens nach Unabhängigkeit dar. „Wir können keine Vereinigten Staaten von Europa haben“, stellte Premierministerin Thatcher lapidar fest⁴⁶⁾. In der Sicherheitspolitik hingegen sieht Großbritannien seine Interessen durch möglichst engen Verbund mit dem westlichen Bündnis am besten gewahrt. Die „special relationship“ mit den USA ist auch ein Mittel, Status und Einfluß zu wahren, den es in Europa neben Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland nicht in dem Maße besitzen kann. Im Verhältnis zu diesen beiden Staaten setzt Großbritannien seine traditionelle „balance of power“-Politik fort und beobachtet miß-

trausch die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik. Auch dies ist ein Hintergrund der Warnungen Frau Thatchers vor „Substrukturen“, die die NATO schwächen können: „Ich glaube, daß militärische Zusammenarbeit im Rahmen der NATO sein sollte, und ihre Effizienz erhöhen sollte — andernfalls könnte sie sie unterminieren.“⁴⁷⁾

In der Bewertung der sicherheitspolitischen Situation in Europa ist Großbritannien von der Bundesrepublik Deutschland am weitesten entfernt, weiter als die USA. Es besitzt eine eher skeptische Sicht der Möglichkeiten, die Veränderungen im Ost-West-Verhältnis für die Abrüstung und Rüstungskontrolle zu nutzen, um auf diesem — von der Bundesrepublik Deutschland bevorzugten — Wege zu mehr Sicherheit in Europa zu gelangen. Dies hatte sich schon bei den INF-Verhandlungen gezeigt, in deren Schlußphase Großbritannien eine „Brandmauer“ (fire break) gegen die Einbeziehung weiterer nuklearer Systeme in Abrüstungsverhandlungen errichten wollte. Es fürchtete eine „dritte Nulllösung“.

Churchills Erfahrungen mit dem sowjetischen Expansionsstreben nach dem Zweiten Weltkrieg scheinen fortzuwirken und noch heute eine vornehmlich bipolare Weltsicht zu rechtfertigen. Die im britischen Pragmatismus angelegte Skepsis gegenüber deutschen Visionen einer europäischen Friedensordnung mögen hinzukommen. Der britische Außenminister Howe hat im Dezember 1988 vor der Versammlung der Westeuropäischen Union die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Strategie der Abschreckung auch in einer Zeit der Entspannung zwischen Ost und West besonders hervorgehoben: „Natürlich entspricht es der menschlichen Natur, zu wünschen, daß unsere Sicherheit mit anderen Mitteln garantiert wird. Aber ich kann hierfür keine Möglichkeiten in absehbarer Zukunft sehen. Es wäre sicherlich verfrüht, in der Tat unverantwortlich, es der gegenwärtigen Verbesserung in den Ost-West-Beziehungen zu erlauben, uns überstürzt in eine solche fundamentale Neubewertung unserer Verteidigungserfordernisse zu treiben.“⁴⁸⁾

All dies zusammen bringt Großbritannien in einen grundsätzlichen Interessengegensatz zur Bundesrepublik Deutschland in der Frage der Modernisierung von nuklearen Kurzstreckensystemen. Diese wird von Großbritannien gefordert, ohne daß ein Zusammenhang mit den Ergebnissen und künftigen Möglichkeiten der Abrüstung und Rüstungskontrolle gesehen wird. Allenfalls wäre aus britischer Sicht an Rüstungskontrolle bei nuklearen Kurzstreckenwaffen erst nach erfolgreichem Abschluß

⁴⁵⁾ Vgl. seine Rede vor dem Institut des Hautes Études de Défense Nationale (IHEDN) am 18. November 1988. Text von der Französischen Botschaft, Bonn, November 1988.

⁴⁶⁾ Interview mit der BBC am 27. Juli 1988, in: Europa-Archiv, (1988), S. 454.

⁴⁷⁾ Vgl. New York Times vom 30. Januar 1988.

⁴⁸⁾ Rede vom 7. Dezember 1988. Text von der Britischen Botschaft, Bonn, Dezember 1988.

der Verhandlungen über strategische Nuklearwaffen (START), über chemische und über konventionelle Waffen zu denken. Diese Politik verweist die von der Bundesregierung geforderten „parallelen“ Verhandlungen über die Kurzstreckensysteme in eine unbestimmte Zukunft.

Die Sowjetunion

Helmut Schmidt hat die Sowjetunion „die einzig übriggebliebene expansionistische Weltmacht“ genannt⁴⁹⁾. In den zahlreichen Spekulationen über die „letzten“ Ziele sowjetischer Außen- und Sicherheitspolitik wird oft vergessen, nach dem Verhältnis von Zielen und den Mitteln zu ihrer Verwirklichung zu fragen. Dies aber ist das Hauptproblem, vor das Generalsekretär Gorbatschow sich gestellt sieht. Er hat erkannt, daß die der Sowjetunion zur Verfügung stehenden Mittel dem Ziel, eine Weltmachtrolle zu spielen, schon lange nicht mehr angemessen sind. Das Mittel – die Modernisierung der Wirtschaft und Umgestaltung der Gesellschaft – wird zum Ziel. Die Sowjetunion ist zum neuen, klassischen Fall eines „Primats der Innenpolitik“ geworden. Gorbatschow hat konsequenterweise seine „Außenpolitik eine Fortsetzung der Innenpolitik“ genannt⁵⁰⁾.

Die Begrenzung der Mittel hat auch das sowjetische Verständnis von Sicherheit einem Wandel unterworfen. Die Zustimmung zu Vor-Ort-Inspektionen im Stockholmer Abkommen über Vertrauensbildende Maßnahmen im September 1986 und zum Prinzip asymmetrischer Abrüstung des INF-Vertrags im Dezember 1987 jedenfalls ist ein Bruch mit der Sicherheitspolitik der Breschnew-Zeit (und davor). Die in der Rede Gorbatschows vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen ein Jahr nach Unterzeichnung des INF-Vertrags am 7. Dezember 1988 angekündigten einseitigen Abrüstungsschritte bedeuten die Aufgabe eines weiteren Prinzips, die Gorbatschow offensichtlich gegen den starken Widerstand seiner militärischen Führung durchgesetzt hat. Auch der frühere Generalstabschef Achromjew, der kurz nach der Initiative zurücktrat, hält den Abbau der sowjetischen konventionellen Überlegenheit nur im Rahmen von Verhandlungen für angebracht. Daß diese Überlegenheit überhaupt für einige Bereiche zugegeben worden ist, bedeutet ein weiteres entscheidendes Eingehen auf westliche Forderungen.

Die angekündigten Reduzierungen beseitigen die sowjetische konventionelle Überlegenheit in Europa nicht, vermindern sie aber. Der Abbau bei den in Europa stationierten Panzern, darunter eine 50prozentige Reduzierung in den „Frontstaaten“

DDR, CSSR und Ungarn, berührt ein Waffensystem, auf dem nach westlicher Einschätzung die sowjetische Fähigkeit zum Überraschungsangriff und raumgreifenden Offensive in erster Linie beruht.

Die NATO wird sich in ihrer Beurteilung der militärischen Lage in Europa an den tatsächlichen militärischen Potentialen – ihrer Zusammensetzung, ihres Umfangs und ihrer Dislozierung – und nicht an sowjetischen Absichten orientieren müssen. Eine Analyse nationaler Interessen der Sowjetunion und ihrer Ziel-Mittel-Konflikte aber kann nicht übersehen, daß der zivile und militärische Sektor um die immer knapperen Ressourcen konkurrieren. Das ist der entscheidende Unterschied zur Breschnew-Zeit, in der das Militär ungehinderten Zugang zu diesen Ressourcen hatte. Die sicherheitspolitischen Entscheidungen jener Zeit, insbesondere die Entwicklung, Produktion und Aufstellung der SS-20 Raketen werden heute von Gorbatschow und Außenminister Schewardnadse mit dem Hinweis auf die wirtschaftlichen und politischen Kosten einer solchen Entscheidung und eines übertriebenen Sicherheitsbedürfnisses kritisiert. Institutionelle und personelle Veränderungen unter Gorbatschow deuten darauf hin, daß der Einfluß des Militärs seitdem zurückgegangen ist⁵¹⁾.

Die neue Kontinuität des sowjetischen Interesses an Abrüstung ergibt sich aus dem beschriebenen Ziel-Mittel-Konflikt. Ein 15–17prozentiger Anteil der Militärausgaben am Bruttosozialprodukt (nach Angaben des CIA) ist eine hohe Belastung der Volkswirtschaft. Dabei kommt es nicht nur auf direkte Einsparungen durch den Abbau von Potentialen an. Das eigentliche sowjetische Interesse scheint auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Ost-West-Zusammenarbeit durch Abrüstung zu zielen. Diese Zusammenarbeit wiederum ist für die Sowjetunion das wichtigste Mittel, um das Hauptinteresse einer Modernisierung des Landes zu verfolgen.

Hierbei erwartet die Sowjetunion von Westeuropa mehr als von den Vereinigten Staaten; diese stehen nur in Zeiten strategischer Rivalität und Bipolarität im Vordergrund des außenpolitischen Interesses, weniger in Zeiten der Entspannung⁵²⁾. Wenn die Sowjetunion enger mit Westeuropa zusammenarbeiten will – und das entspricht ihrem nationalen Interesse an „Wiederaufbau“ –, muß sie den sicherheitspolitischen Interessen Westeuropas Rechnung tragen. Die Entwicklung der letzten zwei

⁴⁹⁾ Vgl. F. Stephen Larrabee, Gorbachew and the Soviet Military, in: Foreign Affairs, Sommer 1988, S. 1002 ff.

⁵²⁾ Umgekehrt bedeutet die Entspannung mit der Sowjetunion für die USA, daß sie „ihr militärisches Hauptaugenmerk nicht länger auf Europa richten muß“. Christoph Bertram, Aufgaben und Perspektiven der Sicherheitspolitik Westeuropas in den neunziger Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/88, S. 7.

⁴⁹⁾ Helmut Schmidt, Menschen und Mächte, Berlin 1987, S. 38.

⁵⁰⁾ Vgl. Interview mit Time Magazine vom 9. September 1985.

Jahre zeigt, daß sich die Sowjetunion dessen bewußt ist. Eine weitere Abrüstungspolitische Initiative, z. B. im Bereich der nuklearen Kurzstreckensysteme, ist deshalb wahrscheinlich.

Vor diesem Hintergrund wären einige traditionelle westliche Annahmen über sowjetische Interessen in Europa zu überprüfen⁵³⁾. Hierzu gehört vermutlich auch die Vorstellung, die Sowjetunion wolle „Keile“ in die Europäische Gemeinschaft und das westliche Bündnis, zwischen Europäer und Amerikaner, treiben. Die EG ist jedenfalls inzwischen Vertragspartner des Comecon und als „politische Realität“ anerkannt. Sowjetische Politiker haben sich kürzlich zudem für die Präsenz amerikanischer Truppen in Europa als Garant der Stabilität ausgesprochen⁵⁴⁾. In sowjetischen Vorstellungen von einem Gleichgewicht in Europa ist nicht zuletzt auch die Besorgnis über eine zu starke Stellung Deutschlands enthalten.

Osteuropa

Die gesteigerte Aufmerksamkeit des Westens für den Wandel in Osteuropa gilt den sozialen, kulturellen und politischen Reformen in einigen dieser Staaten. Die historischen Gestaltungskräfte des Wandels aber sind in erster Linie die nationalen Interessen, deren Bedeutung schon fast vergessen schien. Ihr Spielraum erweitert sich zunehmend. Die Staaten Osteuropas, in denen Reformversuche schon lange vor denen in der Sowjetunion begonnen hatten, reagieren sehr unterschiedlich auf die „Perestroika“, entsprechend den je spezifischen Erfahrungen und Bedingungen⁵⁵⁾. Im Bereich der Sicherheitspolitik ist der Spielraum für nationale Interessen allerdings sehr gering. Trotzdem zeigt ein genauer Blick auf die Geschichte der Sicherheitspolitik in Europa doch Versuche einiger der Staaten Osteuropas, ihre Anliegen gegenüber der Sowjetunion zur Geltung zu bringen⁵⁶⁾.

Bei der Gründung des Warschauer Paktes 1955 wurde gegen sowjetischen Widerstand der Art. II des Vertrages durchgesetzt, der seine Beendigung im Fall der Errichtung eines „kollektiven Sicherheitssystems in Europa“ vorsieht. Der Abrüstungsplan des polnischen Außenministers Rapacki 1957/58 zielte auch auf die Reduzierung militäri-

scher Präsenz der Sowjetunion in seinem Land. 1967 drängten osteuropäische Staaten auf eine europäische Sicherheitskonferenz auch als Reaktion auf sowjetischen Druck, eine größere Anzahl sowjetischer Truppen auf dem Territorium der Paktstaaten zu stationieren. Seit der Unterzeichnung der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa haben solche Initiativen, auch im Rahmen der KSZE, zugenommen. Auf einem Treffen des Warschauer Paktes 1983 verbanden die CSSR und die DDR ihre Zustimmung zur Stationierung der SS-20 Raketen mit der Aufforderung an die Sowjetunion, die Abrüstungsverhandlungen in diesem Bereich fortzusetzen. Auf dem KSZE-Folgetreffen 1984 in Madrid forderten die Führer osteuropäischer Staaten unmißverständlich, daß die Spannungen zwischen den Supermächten die Entspannung in Europa nicht behindern dürfen. Der ungarische Parteisekretär Szüros prägte damals – von der DDR unterstützt – die Formel von der „europäischen Verantwortung der kleinen und mittleren Staaten“, die seitdem oft wiederholt wird. 1987 setzte General Jaruzelski mit Vorschlägen zur Abrüstung in Mitteleuropa die Tradition der polnischen Friedensinitiativen fort und ging dabei inhaltlich deutlich über die Vorschläge des Warschauer Paktes in Budapest vom Mai 1986 hinaus⁵⁷⁾. Der weniger beachtete Plan des tschechoslowakischen Parteichefs Jakesch muß ebenfalls zu den sicherheitspolitischen Eigeninitiativen osteuropäischer Staaten hinzugezählt werden. Schließlich wirkten die im Laufe des Jahres 1988 wiederholt zu hörenden Forderungen – insbesondere von ungarischer Seite – nach teilweisem Rückzug sowjetischer Truppen von ihrem Territorium rückblickend wie eine Vorahnung der sowjetischen Initiative vom 7. Dezember 1988, die sowjetischen Streitkräfte in Ungarn, der CSSR und der DDR zu reduzieren.

Zusätzlich zu den unterschiedlichen sicherheitspolitischen Interessen innerhalb des Warschauer Paktes ergeben sich auch sicherheitspolitische Gemeinsamkeiten mit westeuropäischen Staaten. Nirgendwo wird dies deutlicher als bei den beiden deutschen Staaten. Als „Frontstaat“ auf östlicher Seite im ideologischen Konflikt braucht die DDR Abgrenzung – im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland, deren demokratisches System nicht in Frage steht. Als wahrscheinliche Kriegsschauplätze in einem militärischen Konflikt mit der höchsten Konzentration von Streitkräften und Rüstungen in der Welt haben beide Staaten aber auch ein gemeinsames Interesse an einem Ausgleich zwischen West und Ost sowie an Abrüstung und Rüstungskontrolle. Es ist deshalb kein Zufall, daß die Formeln von der „Verantwortungsgemeinschaft“ und der „Koalition der Vernunft“ unmittelbar nach dem

⁵³⁾ Vgl. Jerry Hough, *Russia and the West*. New York 1988; Robbin F. Laird/Erik P. Hoffmann (Hrsg.), *Soviet Foreign Policy in a changing World*. New York 1986.

⁵⁴⁾ So bei einer Tagung des Bergedorfer Gesprächskreises in Bonn, an der u. a. das Mitglied des Zentralkomitees der KPdSU, Sagladin, und der sowjetische Botschafter in Bonn, Kwizinski, teilnahmen; vgl. „Sowjets fürchten sich vor US-Abzug aus Europa“, in: *Die Welt vom 5. Dezember 1988*.

⁵⁵⁾ Vgl. Michael Kraus, *Soviet Policy toward East Europe*, in: *Current History*, November 1987, S. 353 ff.; Richard D. Vine (Hrsg.), *Soviet-East European relations as a problem for the West*. London 1987.

⁵⁶⁾ Vgl. Kenneth Dyson, *European Detente. Case Studies of the Politics of East West Relations*. New York 1986.

⁵⁷⁾ Vgl. Janusz Symonides, *From the Rapacki Plan to the Jaruzelski Plan*, in: *The Journal of World Peace*, Herbst 1987, S. 3 ff.

Zusammenbruch der amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen über INF-Flugkörper im November 1983 entstanden.

Ausblick

Wenn der Begriff des „nationalen Interesses“ nicht normativ mißverstanden sondern als analytisches Instrument gebraucht wird, kann er hilfreich sein bei dem Versuch, in der Diskussion über Sicherheit in Europa irreführende Modelle zu erkennen. Zwischen diesen Modellen gibt es Widersprüche: So ist noch nicht überzeugend geklärt worden, wie eigentlich die Stärkung des westeuropäischen „Pfeilers“ der NATO mit einer gesamteuropäischen Friedensordnung vereinbar ist.

Der Versuch einer Analyse der nationalen Interessen in Europa zeigt deutlich die Grenzen dieser blockorientierten Zusammenarbeit. Die Debatte über die Modernisierung von nuklearen Kurzstreckenwaffen ist hierfür exemplarisch. Aber auch die

Möglichkeiten einer blockübergreifenden Zusammenarbeit sind in nationalen Interessen angelegt.

Die Konstruktion von starren Modellen widerspricht der Vielfalt europäischer Geschichte. Als Leitbild bietet sich ein Europa der Pluralität an. Dies kann auch für die Sicherheit in Europa gelten. Ein Pluralismus militärischer Potentiale ist für den Gegner immer ein Unsicherheitsfaktor und macht sein Risiko unkalkulierbar. Zu einem pluralen Europa gehört auch die amerikanische Präsenz. Sie ist nicht nur sicherheitspolitisch erforderlich, sondern bildet auch ein Gegengewicht gegen westeuropäische Blockbildung und Abschottung. „In dem großen Europa – vom Atlantik bis zum Ural – muß Platz für unterschiedliche Modelle, für Zusammenschlüsse der verschiedensten Art sein.“⁵⁸⁾

⁵⁸⁾ Außenminister Hans-Dietrich Genscher, Vortrag vor der Gesellschaft für Auslandskunde am 15. Dezember 1988, Auswärtiges Amt, Mitteilung für die Presse, Nr. 1251/88.

Akzeptanzprobleme der NATO-Strategie

Am 1. Juni 1988 ist der amerikanisch-sowjetische Vertrag über die Beseitigung ihrer landgestützten Flugkörper mittlerer Reichweite in Kraft getreten. Die Medien haben ausführlich über den inzwischen begonnenen Abzug und die Zerstörung der Raketen berichtet. Die NATO kann sich zugute halten, diesen Abrüstungsprozeß maßgeblich herbeigeführt zu haben. Zwar hätte es den Vertrag ohne den Amtsantritt von Michail Gorbatschow wohl kaum gegeben, aber es läßt sich nicht bestreiten, daß die Null-Lösung ein westlicher Vorschlag war, auf den die Sowjetunion schließlich eingeschwenkt ist. Auch die Tatsache, daß der Vertrag eine stark asymmetrische Abrüstung zugunsten der USA vorschreibt¹⁾, ist bemerkenswert.

Vor diesem Hintergrund könnte man heute eine breite öffentliche Unterstützung für die Sicherheitspolitik der Allianz erwarten. Der INF-Vertrag hat jedoch die Akzeptanzfähigkeit der NATO-Politik in der Bundesrepublik Deutschland nicht nachhaltig verbessert. Es bleiben vielmehr erhebliche Defizite, die der NATO auch in Zukunft zu schaffen machen werden.

Im folgenden werden diese Probleme zunächst beschrieben und dann ihre maßgeblichen Gründe aufgezeigt. Auf der Grundlage dieser Diagnose wird schließlich im dritten Teil nach Antworten auf die Akzeptanzproblematik gesucht.

I. Ausgangslage

In einer Demokratie braucht die Regierung die Zustimmung der Bevölkerung, um die notwendigen Mittel für ihre Verteidigungspolitik aufzubringen. In dieser Hinsicht steht die NATO in der Bundesrepublik Deutschland vor einem Dilemma: Große Teile der Öffentlichkeit empfinden Unbehagen über die starke Abstützung der gegenwärtigen NATO-Strategie der Flexiblen Reaktion auf Nuklearwaffen, ohne jedoch bereit zu sein, diese Abhängigkeit durch eine Verstärkung der konventionellen Streitkräfte zu vermindern.

Bei den Nuklearwaffen gibt es eine augenfällige Diskrepanz zwischen offizieller und öffentlicher Meinung, die zugleich die ambivalente Haltung der deutschen Bevölkerung gegenüber diesen Waffen zum Ausdruck bringt. In der Abschlusserklärung der NATO-Gipfelkonferenz in Brüssel am 2. und 3. März 1988 heißt es: „Durch Aufrechterhaltung einer glaubwürdigen Abschreckung hat das Bündnis den Frieden in Europa seit fast vierzig Jahren gesichert. Konventionelle Verteidigung allein kann diese Stabilität nicht geben; daher gibt es für die

absehbare Zukunft keine Alternative zur Strategie der Kriegsverhinderung. Dies ist eine Abschreckungsstrategie, die auf einer geeigneten Zusammensetzung angemessener und wirksamer nuklearer und konventioneller Streitkräfte beruht, die weiterhin auf dem gebotenen Stand gehalten werden, wo dies erforderlich ist.“²⁾

Der Auffassung der NATO-Staats- und Regierungschefs, daß nukleare Abschreckung einen maßgeblichen Anteil an der Sicherung des Friedens gehabt hat, stimmt immerhin noch fast die Hälfte (49 Prozent) der westdeutschen Bevölkerung zu³⁾. Daß jedoch „auch in absehbarer Zukunft die Sicherheit der Bundesrepublik und Westeuropas vor einem Angriff der Sowjetunion nur durch die atomare Abschreckung erhalten bleiben kann“, wurde

²⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 7. 3. 1988, S. 285 f. (im folgenden zitiert als Bulletin).

³⁾ Vgl. Gesellschaft für Sozialforschung und Marktforschung (Sinus, München). Sowjetische und amerikanische Politik im Urteil der Deutschen in der Bundesrepublik. Eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung und des STERN, Bonn 1988, S. 37 (im folgenden zitiert als SINUS 1988). In ihrem Artikel „Wenn das Gefühl der Bedrohung schwindet“ nennt Elisabeth Noelle-Neumann eine Zahl von 51 Prozent, die der Auffassung widersprechen, Europa verdanke der nuklearen Abschreckung einen mehr als 40 Jahre dauernden Frieden (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. 7. 1988, S. 6). Ich benutze in diesem Fall die SINUS-Zahlen, da Noelle-Neumann nicht die genaue Fragestellung angibt und die SINUS-Angaben für 1988 nicht signifikant von jenen abweichen, die SINUS bereits 1986 ermittelt hatte. (Vgl. SINUS, Amerika und die Deutschen. Eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung und des STERN, Bonn 1987, S. 79 — im folgenden zitiert als SINUS 1986).

Der Beitrag stellt eine leicht geänderte Fassung einer Stellungnahme dar, die der Verfasser für den Ausschuß für zivile Angelegenheiten der Nordatlantischen Versammlung in Hamburg (13. — 18. 11. 1988) geschrieben hatte.

¹⁾ Bei den Flugkörpern muß die UdSSR etwa im Verhältnis 2:1 bezogen auf Sprengköpfe etwa im Verhältnis 3,5:1 abrüsten (Außenminister Genscher nannte am 14. 4. 1988 folgende Zahlen: für die sowjetische Seite 1 750 Systeme mit über 3 000 Sprengköpfen, für die amerikanische Seite 867 Systeme mit derselben Anzahl von Sprengköpfen; vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/71, S. 4738).

1988 von 41 Prozent verneint (1986: 34 Prozent) und von nur 32 Prozent bejaht (1986: 37 Prozent). Ferner glauben im Unterschied zu der im Brüsseler Kommuniqué enthaltenen Einschätzung nur 36 Prozent der Bundesbürger, daß ein „Verzicht der NATO auf atomare Abschreckung in Europa die Gefahr eines konventionellen Krieges vergrößern würde“ (1986 waren es 41 Prozent⁴). Eine noch größere Diskrepanz zwischen Regierenden und Regierten besteht in der Frage der Modernisierung des Nuklearpotentials, über das die NATO nach der Durchführung des INF-Vertrages entscheiden wird. Während die Bundesregierung sich gegen eine dritte Null-Lösung ausgesprochen hat und damit eine Modernisierung nicht prinzipiell ablehnt, sind nur 14 Prozent der Bundesdeutschen für eine Modernisierung der Kurzstreckenraketen, aber 68 Prozent dagegen⁵).

Diese Zahlen signalisieren, daß die NATO in der Bundesrepublik weiterhin mit dem Problem konfrontiert ist, das der Bundesminister der Verteidigung 1983 auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzung um die „Nachrüstung“ als „die sinkende Akzeptanz der Nuklearwaffen in den westlichen Gesellschaften“ beschrieb⁶). Die NATO hat versucht, diesem Problem durch ein Programm zur Verstärkung der konventionellen Verteidigung („Conventional Defense Initiative“) entgegenzuwirken. Ziel dieses Programms ist es, die vermeintliche Abhängigkeit der Allianz vom frühen nuklearen Ersteinsatz zu beseitigen, um dadurch die Akzeptanz der flexiblen Reaktion zu festigen.

Der Erfolg dieses Vorhabens ist zweifelhaft. Erstens ist es halbherzig, weil es die Nuklearlastigkeit der geltenden Strategie nur mildert, aber nicht aufhebt: Welchen Unterschied macht es aus der Sicht derjenigen, die Nuklearwaffen ohnehin skeptisch gegenüberstehen, ob der Zeitpunkt eines etwaigen nuklearen Ersteinsatzes um einige Tage oder auch Wochen hinausgeschoben werden könnte? In diesem Fall gilt: aufgeschoben ist nicht aufgehoben. Zweitens werden der NATO in der Bundesrepublik wie auch in anderen Mitgliedstaaten die finanziellen und demographischen Ressourcen für eine nachhal-

tige Verbesserung der konventionellen Streitkräfte fehlen. Das galt für die Bundesrepublik schon vor dem Amtsantritt von Generalsekretär Gorbatschow, gilt aber heute im Zeichen des „Neuen Denkens“ und Handelns auf sowjetischer Seite (INF-Vertrag, Rückzug aus Afghanistan, Ankündigung eines einseitigen Abbaus von insgesamt 500 000 Soldaten, davon 50 000 Mann und 5 000 Panzer aus der DDR, der Tschechoslowakei und Ungarn bis Ende 1991) um so mehr⁷).

Die Akzeptanzfähigkeit der NATO-Strategie und damit ihre Durchsetzbarkeit in der Bundesrepublik ist also problematisch geworden. Zur Bewertung dieser Entwicklung ist es jedoch notwendig, sie in den richtigen Kontext zu stellen. Dazu gehören drei Anmerkungen:

Die erste betrifft den Stellenwert von Sicherheitspolitik für den politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozeß in der Bundesrepublik. Wie in den meisten anderen westlichen Demokratien sind innenpolitische Themen für die Mehrzahl der Bundesbürger wichtiger als außen- und sicherheitspolitische Fragen⁸). Zweitens gibt es eine ungebrochen hohe Zustimmung zur NATO-Mitgliedschaft der Bundesrepublik⁹). Drittens ist die Zustimmung zur NATO-Strategie, z. B. gemessen an der Einstellung zur nuklearen Abschreckung, bei den Anhängern der gegenwärtigen Regierungskoalition höher als im Durchschnitt und signifikant höher im Vergleich zu den Anhängern der SPD und den GRÜNEN¹⁰).

Diese drei Hinweise sollten jedoch nicht zur Unterschätzung des Akzeptanzproblems verleiten. Noch ist ungewiß, ob die derzeitige konservativ-liberale Koalition die Bundestagswahlen 1990 gewinnt. Aber selbst wenn es zu einer Neuauflage dieses Regierungsbündnisses käme, wäre damit das Problem nicht gelöst. Die gegenwärtige Hinhalte-Taktik der Bundesregierung in der Modernisierungsfrage zeigt, daß sie auf jeden Fall eine neue „Nachrüstungs“-Kontroverse verhindern möchte. Sollte es ihr gelingen, bis zu den Wahlen 1990 in diesem Punkt keine Farbe bekennen zu müssen, würde ihr das einen Wahlsieg zwar erleichtern, andererseits

⁴) Vgl. SINUS 1988, S. 37.

⁵) Vgl. E. Noelle-Neumann (Anm. 3), S. 6.

⁶) Vgl. Weißbuch 1983: Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1983, S. 114. Eine „in der westlichen Öffentlichkeit wachsende Ablehnung der Nuklearwaffen“ konstatierte 1988 auch ein hoher Bundeswehroffizier (vgl. Generalmajor Rolf Hüttel, Die Strategie der flexiblen Reaktion in den 90er Jahren, in: Wehrtechnik, [1988] 7, S. 11). Kennzeichnend für diese Lage ist auch die Stuttgarter Erklärung der Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West). „Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung“ vom Oktober 1988, in der es u. a. heißt: „Die nukleare Abschreckung ist wegen ihrer Risiken und Kosten als Instrument der Kriegsverhinderung auf Dauer nicht geeignet. . . Da nukleare Abschreckung aus sich selbst heraus die notwendige Veränderung der überkommenen politischen Denkgewohnheiten behindert, bietet sie für die Zukunft keine Perspektive.“ (S. 34).

⁷) 68 Prozent der Bundesbürger waren im Januar 1988 gegen Mehrausgaben für konventionelle Rüstung im Falle eines Abzugs aller atomaren Mittelstreckenraketen aus Europa. Vgl. E. Noelle-Neumann (Anm. 3), S. 6.

⁸) An der Spitze des Problemerkatalogs stehen in der Bundesrepublik die Arbeitslosigkeit und der Umweltschutz (vgl. SINUS 1988, S. 8). Dies war auch während der „Nachrüstungs“-Kontroverse Anfang der achtziger Jahre nicht anders (vgl. Hans Rattinger, Change Versus Continuity in West German Public Attitudes on National Security and Nuclear Weapons in the Early 1980s, in: Public Opinion Quarterly, Winter 1987, S. 498 f.).

⁹) Über zwei Drittel finden die NATO-Mitgliedschaft gut, nicht gut nur 10–13 Prozent (vgl. SINUS 1986, S. 46, 49; SINUS 1988, S. 59, 96, 98).

¹⁰) Vgl. SINUS 1988, S. 98.

jedoch wäre sie damit noch nicht „über den Berg“.

Im Jahre 1983, als Konservative und Liberale vor den Bundestagswahlen im März jenes Jahres unmißverständlich ihre Bereitschaft zur Stationierung der Pershing II und Marschflugkörper bei einem Scheitern der INF-Verhandlungen erklärt hatten,

konnte sich die Regierung darauf berufen, von der Wählerschaft ein entsprechendes Mandat erhalten zu haben. Falls sie aus wahltaktischen Erwägungen ein ähnlich klares Bekenntnis in der Modernisierungsfrage nicht ablegt, wird es ihr später um so schwerer fallen, die Stationierung neuer Nuklearwaffen gegen den zu erwartenden innenpolitischen Widerstand durchzusetzen.

II. Diagnose

Fragt man nach den Gründen für die Akzeptanzprobleme, auf die die NATO-Sicherheitspolitik in der Bundesrepublik trifft, gilt es, zwei Kategorien auseinanderzuhalten. In der Realität ist die Trennung natürlich nicht so eindeutig, wie es die hier vorgenommene Analyse suggeriert. Sie ist jedoch vor allem nützlich im Hinblick auf die Frage, wie die NATO eine stärkere öffentliche Unterstützung wiederfinden kann.

I. Aktuelle Faktoren

Damit sind Faktoren gemeint, die erklären, warum latente Akzeptanzprobleme gerade jetzt aufbrechen bzw. besonders ausgeprägt sind. Hier sind zunächst zwei Fehler zu nennen, die im Zusammenhang mit dem INF-Vertrag gemacht worden sind. Den ersten Fehler hat die Bundesregierung begangen, als sie nur widerwillig auf die zweite Null-Lösung für Flugkörper von 500–1 000 km Reichweite einging. Der zweite Fehler bestand darin, daß eine Modernisierungsdiskussion in der NATO losbrach, kaum daß die Tinte unter dem INF-Vertrag trocken war. Beides hinterließ den Eindruck, die NATO reagiere verunsichert genau in dem Augenblick, in dem Moskau mit der vom Westen immer geforderten Abrüstung ernst macht. Die Folge war eine beträchtliche Schmälerung des Legitimationsgewinns, den die UdSSR der NATO durch ihr Eingehen auf den westlichen Null-Lösungsvorschlag verschafft hatte.

Zu den aktuellen Faktoren zählt ferner die Einschätzung der Bedrohung durch die Sowjetunion. Umfragen zeigen hier eine starke Abnahme. Militärisch bedroht durch die UdSSR fühlten sich 1983 46 Prozent der Bundesbürger, heute sind es nur noch 24 Prozent, während sich 59 Prozent nicht bedroht fühlen¹¹⁾. Wengleich viele Bundesbürger in dieser Hinsicht nicht konsistent urteilen¹²⁾, weisen diese Zahlen doch darauf hin, daß die militärische

Bedrohung durch den Warschauer Pakt als Rechtfertigung für eigene Rüstungsmaßnahmen an Wirksamkeit verloren hat.

Diese Entwicklung ist nicht nur, aber auch nicht zuletzt durch die hohen Sympathiewerte für Gorbatschow zu erklären. Der sowjetische Generalsekretär genießt z. Z. ein außergewöhnliches Ansehen bei der deutschen Bevölkerung. Für 83 Prozent ist er ein Mann, dem man vertrauen kann¹³⁾, und Gorbatschow ist gar populärer als Reagan¹⁴⁾ oder der Bundeskanzler¹⁵⁾.

Die Beurteilung der militärischen Bedrohung und die hohen Sympathiewerte für Gorbatschow belegen, wie wenig Eindruck bei der deutschen Bevölkerung der von NATO-Seite ständig wiederholte Hinweis hinterlassen hat, an der wirklichen militärischen Lage habe sich seit Gorbatschows Amtsantritt bisher nichts geändert. Zwar sind ohnehin nur 30 Prozent der Bundesbürger der Meinung, der Warschauer Pakt sei militärisch stärker als die NATO¹⁶⁾; eine Rolle spielt in diesem Zusammenhang aber auch, daß die meisten Menschen Bedrohung nicht eindimensional aus den militärischen Fähigkeiten der Gegenseite ableiten.

Von größerer Bedeutung scheint die Einschätzung politischer Absichten zu sein, also das, was man dem anderen unterstellt, mit seinem Militärpotential machen zu wollen. Zweifellos gibt es hier auch für den Durchschnittsbürger einen Zusammenhang: Defensive Worte und aggressive Taten vertragen sich nicht miteinander. Wenn jedoch die *Gesamtpolitik* eines Staates als primär nach innen gerichtet und nach außen kooperativ wahrgenommen wird, ist sein Militärpotential (innerhalb gewisser Bandbreiten) für die Tatsache, ob man sich

¹¹⁾ Vgl. Umfrageergebnis der Forschungsgruppe Wahlen, genannt in ZDF-„Studio 1“ am 26. 10. 1988.

¹²⁾ Vgl. Der Spiegel, 29. 8. 1988, S. 31.

¹³⁾ Bei einer Infas-Umfrage erhielt Gorbatschow Sympathiewerte von 2.4 und Kohl von 0.1 (vgl. Deutsches Fernsehen, „Report“ am 25. 10. 1988).

¹⁴⁾ 44 Prozent glauben, beide seien gleich stark. 14 Prozent halten die NATO für stärker (vgl. SINUS 1988, S. 33; einer anderen Umfrage zufolge sind für 59 Prozent beide gleich stark; vgl. Deutsches Fernsehen, „Report“ am 31. 5. 1988).

¹¹⁾ Vgl. SINUS 1988, S. 30. Im ZDF-Politbarometer am 24. 10. 1988 wurden folgende Zahlen genannt: Auf die Frage „Fühlen Sie sich durch die Sowjetunion bedroht?“ antworteten 80 Prozent mit Nein und nur 19 Prozent mit Ja.

¹²⁾ Gleichzeitg sind z. B. 41 Prozent der Meinung, das Ziel der gegenwärtigen sowjetischen Politik sei militärische Überlegenheit (vgl. SINUS 1988, S. 35).

durch diesen Staat bedroht *fühlt*, offenbar nicht ausschlaggebend.

Dies jedenfalls ist der Schluß, der sich aus den genannten Zahlen ziehen läßt. Die UdSSR wird von vielen Bundesbürgern heute im Vergleich zu 1983 weitaus weniger bedrohlich wahrgenommen, obgleich sich ihr Rüstungspotential bisher im nuklearen Bereich kaum (Beginn der Zerstörung von INF-Raketen) und im konventionellen Bereich überhaupt noch nicht geändert hat. Dies spiegelt gewiß die Verbesserung der Ost-West-Beziehungen wider, aber es ist auch ein Ergebnis der damit zusammenhängenden Innen- und Außenpolitik Gorbatschows. Die meisten Bundesbürger trauen ihm einfach keine aggressiven Absichten zu, sondern sind überzeugt, daß es ihm vor allem um die innere Erneuerung geht, für die er außenpolitisch Ruhe und die Kooperation mit dem Westen braucht.

2. Strukturelle Faktoren

Bei den strukturellen Gründen für Akzeptanzprobleme handelt es sich um Faktoren, die zu dauerhaften Veränderungen von Einstellungen und Perzeptionsmustern führen können. Man könnte sie daher auch als Nährboden für Entwicklungen auf der Ebene der aktuellen Faktoren bezeichnen. Jede Erörterung solcher Faktoren trägt spekulative Züge und kann nicht alle Einflußgrößen erfassen und gewichten. Es sei deshalb betont, daß ich mich im folgenden auf einige wenige Faktoren konzentriere, die nach meiner Auffassung einen Erklärungswert für die festgestellten Akzeptanzschwierigkeiten der NATO-Sicherheitspolitik haben.

Der *erste strukturelle Faktor* ist die exponierte Lage der Bundesrepublik, die durch sechs Merkmale gekennzeichnet ist:

1. Die Bundesrepublik befindet sich an der geographischen Nahtstelle des Ost-West-Konflikts. Sollte dieser Konflikt in eine bewaffnete Auseinandersetzung umschlagen, wäre sie unmittelbar territorial betroffen.
2. Als kleinräumiger, hochindustrialisierter Staat mit empfindlicher Infrastruktur ist sie außerordentlich verwundbar durch Kriegseinwirkungen.
3. Wegen der Teilung Deutschlands in zwei Staaten, die gegeneinander gerichteten Bündnissen angehören, ist sie von Rückschlägen und Krisen in den Ost-West-Beziehungen besonders betroffen.
4. Die territoriale, infrastrukturelle und politische Verwundbarkeit der Bundesrepublik verschärft ihre Abhängigkeit von der militärischen Beistandszusage ihrer NATO-Partner, insbesondere aber von dem amerikanischen Nuklearversprechen.
5. Neben dieser militärischen gibt es als Folge des von Deutschland entfesselten Zweiten Weltkriegs eine politische Abhängigkeit in Form von alliierten

Sonderrechten, die aus der fortdauernden Verantwortung der Alliierten für Berlin und Deutschland als Ganzes resultieren.

6. In der Bundesrepublik gibt es innerhalb der NATO die höchste Konzentration an Soldaten, Waffen und militärischen Einrichtungen¹⁷⁾.

Diese mehrfach exponierte Lage der Bundesrepublik beeinflußt einen *zweiten Faktor*, der die Konsensfähigkeit der NATO-Strategie strukturell belastet. Gemeint ist hier das Spannungsverhältnis zwischen der Kriegsverhütungs- und Kriegsbeendigungsrolle von Nuklearwaffen. Von westlichen, insbesondere deutschen Politikern wird immer wieder betont, daß vierzig Jahre Frieden in Europa entscheidend der Existenz von Nuklearwaffen zu verdanken sind¹⁸⁾. In diesem Zusammenhang wird ferner hervorgehoben, daß Nuklearwaffen politische Waffen seien, deren abschreckende Wirkung gerade darauf beruhe, daß sich Kriege mit ihnen nicht führen ließen¹⁹⁾.

Diese Identifikation von Nuklearwaffen mit ihrer Rolle als Kriegsverhütungsmittel läßt sich mit ihrer Funktion als Kriegsbeendigungsmittel, die ihnen die Strategie der Flexiblen Reaktion *auch* zuweist, im öffentlichen Bewußtsein nur schwer auf einen Nenner bringen. Denn wer einerseits die Vorstellung weckt, nukleare Abschreckung sichere gerade deshalb den Frieden, weil Nuklearwaffen Massenvernichtungsmittel seien, deren Einsatz unweiger-

¹⁷⁾ In einer 1986 veröffentlichten Schrift nennt das Bundesverteidigungsministerium folgende Zahlen: Insgesamt sind bei uns knapp 900 000 Soldaten stationiert, davon 400 000 alliierte Streitkräfte, von denen wiederum ca. 240 000 Amerikaner sind. Jedes Jahr gibt es ungefähr 5 000 militärische Übungen und werden ca. 580 000 militärische Flüge durchgeführt (vgl. Press and Information Office, The German Contribution to the Common Defense, 1986, S. 21).

¹⁸⁾ Vgl. die oben zitierte Erklärung des Brüsseler NATO-Gipfels sowie den damaligen Verteidigungsminister Manfred Wörner („Wenn wir vier Jahrzehnte des Friedens hinter uns haben, dann nicht zuletzt deshalb, weil es hier in Europa Nuklearwaffen gibt.“ Bulletin, 11. 2. 1988, S. 203) und den Beschluß des FDP-Bundesparteitags am 7./8. 10. 1988 zur Sicherheitspolitik, in dem es heißt: „Die Strategie der Abschreckung, die auf einer geeigneten Zusammensetzung wirksamer nuklearer und konventioneller Streitkräfte beruht, hat Europa mehr als vierzig Jahre den Frieden gesichert.“

¹⁹⁾ „Nuklearwaffen sind durch ihre abschreckende Wirkung Waffen der Kriegsverhinderung, konventionelle Waffen allein wären Waffen der Kriegsführung“ (Wörner, ebd.). „Ziel dieser Strategie ist allein die Verhinderung von Krieg, nicht Kriege zu führen oder zu gewinnen. Nukleare Waffen haben eine politische Funktion. Ihr Ziel ist es, Kriege zu verhindern“ (FDP-Bundesparteitag am 7./8. 10. 1988). „Nuklearwaffen dienen für uns ausschließlich dem Zweck, Kriege zu verhindern und kriegerische Handlungen zu unterdrücken“ (Bundesverteidigungsminister Rupert Scholz, Bulletin, 4. 11. 1988, S. 1304). „They (nuclear weapons — E.L.) are in Europe the 'ultima ratio' of war prevention — their use brings the prospect of total self-destruction.“ (General Hans-Henning von Sandrart, Oberbefehlshaber Alliierte Streitkräfte Mitteleuropa, in einer Rede vor dem Atlantic Council of the United States am 31. 10. 1988).

lich zum Selbstmord führe, untergräbt seine Glaubwürdigkeit, wenn er andererseits den Einsatz von Nuklearwaffen zur Kriegsbeendigung nicht ausschließt. Jede Nuklearstrategie muß mit diesem Problem leben. Im Falle der Flexiblen Reaktion springt es jedoch besonders ins Auge, weil sie eine nukleare Ersteinsatzdrohung enthält. Diese Drohung suggeriert, für die NATO seien Nuklearwaffen nicht reine kriegsverhindernde Vergeltungsinstrumente, sondern Waffen, mit denen sich Kriege eben doch führen ließen, weil ihr Einsatz nicht die automatische Selbstvernichtung einleite.

Ein *dritter struktureller Faktor* ist die Tatsache, daß die Bundesrepublik inzwischen zu einer führenden Wirtschaftsmacht mit politischem Gewicht und internationalem Ansehen herangewachsen ist. Dieser Prozeß hat zu einer wachsenden Diskrepanz zwischen fortbestehender militärischer und politischer Abhängigkeit besonders von den USA einerseits und neugewonnener wirtschaftlicher Stärke sowie gewachsenem Selbstbewußtsein andererseits geführt. Unter diesen Umständen kann das Gefühl, auf die USA in einer so existenziellen Frage wie der Abwehr einer äußeren Bedrohung angewiesen zu sein, zu einer erheblichen Belastung der Partnerschaft führen.

Ob dies tatsächlich eintritt, hängt wesentlich von dem Bild ab, daß die Bundesbürger von ihrem militärischen „Vormund“ haben. Dieser *vierte strukturelle Faktor* hat sich in den letzten Jahren nachhaltig verändert. Zwar gibt es in der Bundesrepublik keinen nennenswerten Antiamerikanismus. So erklärten kürzlich nur 16 Prozent, die Amerikaner nicht besonders zu mögen, 41 Prozent dagegen mögen sie, während 43 Prozent unentschieden waren oder keine Angaben machten²⁰⁾.

Aber der beinahe ungeprüfte Sympathiebonus, der den USA lange Zeit entgegengebracht wurde, ist einer nüchterneren Beurteilung gewichen. Der Vietnam-Krieg, Watergate, europäisch-amerikanische Handelskonflikte, Iran/Contra-Gate, die Invasion Grenadas und der Bombenangriff auf Libyen, die Nicht-Konsultation der europäischen NATO-Partner durch die USA („Waldspaziergangs“-Formel der INF-Unterhändler 1982, SDI-Rede Regans 1983, sowjetisch-amerikanisches Gipfeltreffen in Reykjavik 1986), die militärische Aufrüstung der Reagan-Administration und ihre anfänglich mi-

litante Rhetorik, die Ramstein-Tragödie und die Frage der Reichweite bundesdeutscher Souveränität — dies sind nur einige der Stichworte, die erklären helfen, warum die USA heute kritischer beurteilt werden, und warum dies vor allem unter jüngeren Bundesbürgern und solchen mit höherem Bildungsgrad der Fall ist²¹⁾.

Vor diesem Hintergrund ist der *fünfte strukturelle Faktor* zu sehen: NATO und Warschauer Pakt wollen beide einen Krieg vermeiden und für den militärischen Sektor weniger investieren müssen, aber bisher ist es erst in Anfängen gelungen, die militärische Konfrontation gemeinsam (INF-Vertrag, KVAE-Abkommen) zu entschärfen. Daraus resultiert ein eklatantes Mißverhältnis zwischen dem kostenträchtigen und hohen Grad der militärischen Konfrontation in Europa einerseits und dem Grad des politischen Konflikts und der äußerst geringen Kriegsgefahr andererseits.

Dieses Mißverhältnis ist für viele Bundesbürger aus zwei Gründen immer unerträglicher geworden. Der erste ist der schlichte Zeitfaktor. Seit vierzig Jahren herrscht in Europa ein Friede, in dem es zwar ein Auf und Ab von Entspannung und Konfrontation gegeben, aber seit Anfang der sechziger Jahre (Mauer-Bau, Kuba-Krise) keine wirkliche Kriegsgefahr mehr bestanden hat. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß es immer schwerer fällt, bei den Wählern für die Notwendigkeit aufwendiger Rüstungsmaßnahmen vor allem dann Verständnis zu finden, wenn diese, wie gezeigt, kein Feindbild mehr haben.

Der zweite, mit dem ersten zusammenhängende Grund liegt darin, daß es Gefahrenquellen gibt, die in den Augen vieler Bürger heute größer sind als die militärische Bedrohung. Stichworte sind hier Umweltverschmutzung, drohende Klimaveränderungen (Ozonloch, Treibhauseffekt), Kernkraftwerke, Aids und Terrorismus. Alle diese Probleme lassen sich ohne internationale Kooperation nicht mehr bewältigen. Militärische Konfrontation jedoch beeinträchtigt eine solche politische und wirtschaftlich-technologische Kooperation. Auch dies ist ein Grund, warum der heutige Grad dieser Konfrontation als überzogen empfunden wird und die Erwartungen an die Politik steigen, endlich für ihren Abbau zu sorgen.

²⁰⁾ Vgl. SINUS 1988, S. 16.

²¹⁾ Vgl. SINUS 1988, S. 32, 90.

III. Therapie

Bundesverteidigungsminister Scholz hat kürzlich — zwar untertreibend, aber deutlich — festgestellt: „Der sicherheitspolitische Grundkonsens in der Bundesrepublik Deutschland ist etwas mürrisch geworden, wir müssen ihn wieder festigen.“²²⁾ Wie kann das erreicht werden? Bevor auf diese Frage eine positive Antwort zu geben versucht wird, werden drei Irrwege aufgezeigt, die keine Lösung des Problems in Aussicht stellen.

Erstens sollte man nicht darauf setzen, daß Gorbatschow scheitern könnte und dann die „bequemen“ Zeiten zurückkehren, in denen der Verweis auf die östliche Bedrohung Akzeptanzprobleme gar nicht erst aufkommen ließ oder sie zu lösen half. „Pestroika“ und „Glasnost“ sind der Reflex auf eine schwerwiegende Systemkrise, an deren Überwindung der Westen selber ein elementares friedenspolitisches Interesse haben muß. Er kann sich schon deshalb ein Scheitern der Gorbatschowschen Reformpolitik nicht wünschen, sondern sollte sie durch Kooperationsbereitschaft unterstützen.

Ein zweiter Fehler wäre der Versuch, die Verbindung zwischen militärischer Bedrohung und Verteidigungsanstrengungen aufzulockern und die eigenen Streitkräfte als eines der Insignien staatlicher Souveränität darzustellen²³⁾. Dieser Ansatz würde der Bundeswehr keine zusätzliche Legitimation verschaffen, könnte aber vorhandene „verbrauchen“. Denn Streitkräfte haben nur solange eine Existenzberechtigung, wie es eine äußere Bedrohung gibt.

Ein dritter Irrweg bestünde darin, zu sehr auf öffentliche Aufklärung und politische Führung zu setzen. Gewiß ist, wie es der damalige Verteidigungsminister Wörner ausdrückte, „das Akzeptanzproblem immer auch ein Problem der politischen Führung“²⁴⁾. Aber mit Standhaftigkeit, Information und politischer „Öffentlichkeitsarbeit“ allein ist es angesichts der strukturell bedingten Akzeptanzschwierigkeiten nicht getan. Von der immer wieder geforderten Einsetzung eines „Rates der Weisen“

wäre daher unter diesem Gesichtspunkt nur dann eine Verbesserung zu erwarten, wenn er auf die strukturellen Wurzeln des Problems einging und zu entsprechenden Vorschlägen käme.

In diesem Sinne wird nunmehr eine Antwort auf die Frage versucht, wie die NATO auf die diagnostizierten Akzeptanzprobleme reagieren sollte. Auf deutsche Initiative hin entwickelt die NATO zur Zeit ein sicherheitspolitisches Gesamtkonzept. Dabei scheint die Frage im Vordergrund zu stehen, wie die Abschreckungsfähigkeit der geltenden Strategie der Flexiblen Reaktion für die Zukunft erhalten werden kann. Dies ist notwendig, wäre aber, wenn es dabei bliebe, unzureichend.

In demokratischen Gesellschaften kann eine Militärstrategie dauerhaft nur dann Wirkung entfalten, wenn sie nicht nur nach außen, sondern auch nach innen glaubwürdig ist. Mit anderen Worten: Die Strategie muß die Gegenseite *abschrecken*, ohne die eigene Bevölkerung zu *verschrecken*. In der Bundesrepublik ist es schwieriger geworden, beiden Anforderungen gerecht zu werden. Die NATO sollte deshalb *erstens* bei der Ausarbeitung des Gesamtkonzepts dem Aspekt der Stärkung der inneren Glaubwürdigkeit ihrer Strategie mindestens die gleiche Bedeutung beimessen wie der Sicherung ihrer Glaubwürdigkeit gegenüber der Sowjetunion. Inhaltlich sollte dabei besonderer Wert auf die Verminderung der Abhängigkeit der Strategie von Nuklearwaffen gelegt werden. Dies könnte durch eine einseitige Verringerung der Waffen kürzester Reichweite (nukleare Artillerie) demonstriert werden. Wünschenswert wäre unter diesem Gesichtspunkt ferner die Erklärung, daß die Strategie der Flexiblen Reaktion grundsätzlich offen ist für den Abzug aller Nuklearwaffen, falls bestimmte Bedingungen erfüllt werden (Abzug aller sowjetischen Nuklearwaffen aus Osteuropa und Herstellung konventioneller Stabilität).

Eine zweite Empfehlung betrifft den politischen Stellenwert und die Anlage der Rüstungskontrollpolitik der Allianz. Da der sicherheitspolitische Grundkonsens in der Bundesrepublik brüchig geworden ist, kann es sich die NATO nicht erlauben, als Bremser in der Rüstungskontrolle zu erscheinen. Zuweilen wird bedauert, die geschickte Politik Gorbatschows mache es der NATO in dieser Hinsicht nicht leicht. Anstelle solchen Lamentierens sollte man in der sowjetischen Politik des „Neuen Denkens“ besser die Chance sehen, mit der UdSSR ein umfassendes und stabiles Rüstungskontrollregime zu errichten. Ob dies gelingt, weiß heute niemand; entscheidend ist jedoch, daß die Öffentlichkeit einen Mißerfolg nicht der NATO anlastet.

²²⁾ Bulletin, 15. 9. 1988, S. 1052. Auch Bundeskanzler Kohl sprach in seiner Rede auf der Kommandeurstagung der Bundeswehr in Würzburg am 13. 12. 1988 von einer „Akzeptanzproblematik“ (Bulletin, 16. 12. 1988, S. 1553).

²³⁾ „Die überwiegende Orientierung der Notwendigkeit von Verteidigung an der Bedrohung war und ist aus meiner Sicht zu kurz gegriffen. Wesentlich — in den vergangenen Jahrzehnten jedoch zu wenig gesagt — ist eigentlich, daß Verteidigung wie Verteidigungsbereitschaft etwas ist, das auch zur Unabhängigkeit, zur Souveränität, zur Selbstbehauptung eines Landes gehört, zur Sicherung seiner Selbstbestimmung.“ (Bundesverteidigungsminister Scholz, Die Zeit-Interview, 7. 10. 1988, S. 8). Ähnlich argumentierte auch General von Sandrart, Oberbefehlshaber Europa-Mitte, in einem Gespräch mit der Süddeutschen Zeitung vom 19./20. 11. 1988, S. 12.

²⁴⁾ Bulletin, 11. 2. 1988, S. 203.

Um nicht mißverstanden zu werden: Weder die äußere Bedrohung, noch die „öffentliche Meinung“, die ohnehin schwierig zu bestimmen und häufig inkonsistent ist, kann die alleinige Richtschnur der NATO-Sicherheitspolitik sein. Heute geht es jedoch darum, zu erkennen, daß die NATO-Strategie bei der Bevölkerung der Bundesrepublik größere Glaubwürdigkeitsdefizite aufweist als in Moskau. Dementsprechend sollte die NATO ihre Rüstungskontrollpolitik verstärkt auf das Ziel ausrichten, daß sie von der Öffentlichkeit als fair und erfolgsorientiert wahrgenommen wird.

Im Hinblick auf Nuklearwaffen erfordert dies, keine Tabuzäune um bestimmte Waffenkategorien zu legen. Es gibt einen Zusammenhang zwischen nuklearer und konventioneller Abrüstung, auf dem die NATO zu Recht beharrt; was es aber nicht geben sollte, ist eine Ablehnung von Verhandlungen über Nuklearwaffen kürzerer Reichweite, bis Fortschritte im konventionellen Bereich erzielt worden sind. Vielmehr sollte es gelingen, diesen Zusammenhang in einem Mandat für Verhandlungen über nukleare Stabilität festzuschreiben.

Im konventionellen Bereich sollte dem Warschauer Pakt keine einseitige Bringschuld aufgebürdet werden. Wie immer man das konventionelle Kräfteverhältnis einschätzt — erfolgsorientiertes Verhandeln erfordert Rücksichtnahme auf die Sicht und Zwänge der anderen Seite. Konkret heißt dies, daß die NATO nicht nur den Abbau von Überlegenheiten auf östlicher Seite fordert, sondern auch selber zu einschneidenden Reduzierungen ihres Potentials bei land- und luftgestützten Systemen bereit ist.

Drittens geht es um die deklaratorische Behandlung von Nuklearwaffen. Besonders im Verlauf der „Nachrüstungs“-Kontroverse hat es in der Bundesrepublik Versuche gegeben, Nuklearwaffen als das Grundübel dieser Welt darzustellen und ihnen das Stigma des Amoralischen aufzudrücken. Auch von seiten der Reagan-Administration wurden zur Rechtfertigung von SDI ähnliche Töne angeschlagen. Ein derartiger rhetorischer Umgang mit Nuklearwaffen ist allein schon deshalb unklug, weil er die Probleme nicht löst, die ihre Existenz und das Wissen um ihre Herstellbarkeit mit sich bringen. Umgekehrt sollte man aber auch nicht in den Fehler verfallen, Nuklearwaffen zu dem Garanten des Friedens hochzustilisieren. Eine nuklearwaffenfreie Welt ist, wie u. a. die Popularität von Präsident Reagans SDI-„Vision“ in den USA zeigt, für die Bürger kein Schreckens-, sondern ein Wunschbild. Aufgabe verantwortlicher Politik ist es, dem Trugbild entgegenzuwirken, die Menschheit könne sich in den „vornuklearen“ Zustand zurückversetzen. Deutlich muß dabei aber bleiben, daß die Abschaffung aller Nuklearwaffen nicht nur ein prinzipiell erstrebenswertes, sondern auch ein tatsächlich angestrebtes Ziel ist.

Das gewandelte Amerika-Bild in der Bundesrepublik bildet den *vierten* Ansatzpunkt. Gegenseitige politische Solidarität ist das Fundament einer nach außen wie nach innen glaubwürdigen Sicherheitspolitik. Mit Blick auf die Akzeptanzproblematik in der Bundesrepublik kommt es hier vor allem auf zweierlei an. Zum einen sollte die NATO einen Rüstungskontrollpolitischen Kurs einschlagen, wie er bereits skizziert worden ist. Zum anderen darf die NATO-interne Debatte über die gerechte Verteilung der Verteidigungslasten nicht verengt auf materielle Aspekte geführt werden. Die Bundesrepublik trägt im Bündnis wegen ihrer einzigartigen exponierten Lage besonders hohe Lasten und Risiken, die heute von vielen Bürgern aus den genannten Gründen als drückend empfunden werden. Dies muß von ihren NATO-Partnern stärker berücksichtigt werden. Dazu ein Beispiel.

In letzter Zeit hat bei uns eine Souveränitäts-Debatte eingesetzt, provoziert u. a. durch die Ramstein-Katastrophe, das Remscheid-Unglück, Tief Flüge und die Existenz einer amerikanischen Anti-Atomterror-Truppe („Nuclear Emergency Search Troop“). In dieser Debatte hat das bisherige Verhalten der politisch Verantwortlichen die Entstehung des Eindrucks begünstigt, die Bundesrepublik sei kein gleichberechtigtes NATO-Mitglied. Zweifellos ist die Frage der Souveränität der Bundesrepublik kompliziert und heikel. Gerade wegen der Brisanz der Angelegenheit hätte man jedoch mit mehr politischem Gespür reagieren sollen. So wäre im Anschluß an die Ramstein-Tragödie eine umgehende amerikanische Zusage angebracht gewesen, daß die USA sich für ihren Bereich der Erklärung von Verteidigungsminister Scholz anschließen würden, Kunstflüge bei Veranstaltungen der deutschen Luftwaffe nicht mehr zuzulassen. Statt dessen mußte Scholz ankündigen, bei den Alliierten auf eine entsprechende Regelung hinwirken zu wollen²⁵).

Die *fünfte* Überlegung schließt sich unmittelbar an. Sie betrifft einen Sachverhalt, der neuerdings mit dem Begriff „Zivilisationsverträglichkeit“ belegt wird. Dabei geht es um die Auswirkungen der außergewöhnlich hohen Konzentration militärischer Einrichtungen und Aktivitäten auf die deutsche Bevölkerung. Gegen die jährlich 67 000 Tiefflugstunden über dem Gebiet der Bundesrepublik²⁶) regt sich erheblicher Widerstand auch unter Bürgern, die der NATO wohlgesonnen sind²⁷). Ähnliche

²⁵) Vgl. sein Interview in Die Zeit, 7. 10. 1988, S. 8.

²⁶) Diese Zahl nannte das Verteidigungsministerium in einem von Oberstleutnant Peter Fraßmann verfaßten Beitrag „Man schlägt die Piloten und meint die Verteidigung“ (Frankfurter Rundschau, 2. 1. 1989, S. 12).

²⁷) Auch der Bundesrat forderte in einer Entschließung am 4. 11. 1988 „eine weitere, spürbare Verringerung“ der Tief Flüge „auf das unabwiesbare Minimum“ (Bundesrat, Drucksache 412/88 vom 4. 11. 1988).

Vorkommnisse gibt es auf lokaler Ebene, hervorgerufen durch die Belastung der Bevölkerung durch Manöver²⁸⁾.

Die NATO hat auf diese Entwicklung reagiert. Nach Angaben des Verteidigungsministeriums sind die Tiefflüge seit 1980 um mehr als 25 Prozent vermindert worden²⁹⁾. Weitere Maßnahmen mit diesem Ziel sollen folgen (verstärkte Verlagerung von

Flugbetrieb ins Ausland und über See, Einsatz von Simulatoren, gleichmäßigere Verteilung von Flugbewegungen im bundesdeutschen Luftraum³⁰⁾. Ferner sollen ab 1990 Großmanöver der Bundeswehr mit mehr als 2 000 teilnehmenden Soldaten um mehr als die Hälfte reduziert werden³¹⁾. Insbesondere im Hinblick auf die Tiefflug-Belastung kann und sollte jedoch noch mehr getan werden.

IV. Schlußbemerkung

Es gibt Stimmen, die beklagen, daß der NATO heute ihr eigener Erfolg zu schaffen mache: 40 Jahre nach ihrer Gründung hätten sich die Bundesbürger so sehr an den Frieden gewöhnt, daß sie die NATO als Garant dieses Friedens nicht mehr ausreichend würdigten. Eine solche Auffassung unterliegt einem Mißverständnis. Von der großen Mehrheit der Bevölkerung wird die Notwendigkeit militärischer Abschreckungsfähigkeit im Rahmen der NATO nach wie vor bejaht. Fundamentalopposition gegen diese Prinzipien gibt es nur unter Anhängern der GRÜNEN. Auf wachsendes Unbehagen trifft jedoch die gegenwärtige militärstrategische Umsetzung dieser Prinzipien. Das gilt insbesondere für die Funktion, Größe und Struktur des westlichen Nuklearwaffenarsenals, aber auch für die Auswirkungen der Präsenz konventioneller Streitkräfte auf die deutsche Zivilbevölkerung. Die NATO hat darauf spät und bisher unzureichend reagiert.

Dieses Versäumnis macht ihr heute im Zeichen der neuen sowjetischen Politik besonders zu schaffen. Das ist um so erstaunlicher, als „Perestroika“, „Glasnost“ und „Neues Denken“ nicht das Werk eines einzelnen Mannes, nämlich des Generalsekretärs Gorbatschow sind, sondern eine tiefgehende Systemkrise in der UdSSR widerspiegeln und beheben sollen. Der Westen hätte also allen Grund, die Systemauseinandersetzung offensiv und selbstbewußt mit dem Ziel zu führen, sie militärisch zu „entschlacken“ und damit auf diejenigen Felder (Demokratie, wirtschaftlich-technologische Entwicklung) zu konzentrieren, auf denen er systembedingte Vorteile hat. Dies erfordert ein „Neues Denken“ auch auf westlicher Seite, weil die bisherige Integrationsklammer der östlichen militärischen Bedrohung wegfallen oder zumindest lockerer werden dürfte. In dem Bestehen dieser Herausforderung könnte der Schlüssel zur Überwindung der Akzeptanzprobleme der NATO-Strategie liegen.

²⁸⁾ Vgl. als ein Beispiel „Auf die Soldaten nicht mehr gut zu sprechen“, Frankfurter Rundschau, 1. 11. 1988, S. 13.

²⁹⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau, 2. 1. 1989, S. 12.

³⁰⁾ So Luftwaffeninspekteur Horst Jungkurth in einem Gespräch mit der Zeitschrift Wehrtechnik, (1988) 12, S. 28f.

³¹⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1. 12. 1988, S. 1 u. 2.

Seestreitkräfte und Rüstungsbeschränkung

Möglichkeiten und Probleme der Einbeziehung von Seestreitkräften in den Prozeß von Abrüstung, Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung

Je mehr Komponenten der heutigen militärischen Konfrontation zwischen Ost und West — nuklear wie konventionell — für den Abrüstungsprozeß betrachtet werden, um so weniger lassen sich einzelne Rüstungsbereiche ausklammern. Globale Stabilität zwischen den beiden Bündnissen ist nur erreichbar, wenn das regional erzielte militärische Gleichgewicht nicht durch rasch zufühbare Kräfte und Mittel gestört werden kann. Es muß verhindert werden, daß durch Abrüstung aufgegebenen militärischen Optionen durch neue oder andere substituiert werden. Mit bestimmten Luft- und Seestreitkräften ist es möglich, eine regional stabile Lage in relativ kurzer Zeit zu verändern.

Je einschneidender eine Reduzierung bei den Landstreitkräften sein wird, desto gewichtiger werden die Rollen von Luft- und Seestreitkräften. Es ist absehbar, daß nach den Luftstreitkräften, deren Berücksichtigung bei der Konventionellen Rüstungskontrolle (KRK) schon jetzt gefordert wird, auch die Seestreitkräfte in den Prozeß der Abrüstung, Rüstungskontrolle und weiteren Vertrauensbildung einbezogen werden müssen. Mehrere hochrangige sowjetische Politiker, Militärs und Diplomaten haben mit ihren jüngsten Äußerungen dazu keinen Zweifel am künftigen Kurs der Sowjetunion auf diesem Feld gelassen.

I. Die Aufgaben von Seestreitkräften

Die elementaren Aufgaben von Seekriegsmitteln haben sich im Laufe der Geschichte der Seefahrt kaum verändert. Seit jeher beanspruchten Staaten, die vom Zugang zur See und ihrer Nutzung abhängig sind oder globale Machtansprüche haben, Seekontrolle. In einem militärischen Konflikt versuchen sie die eigene uneingeschränkte Nutzung der See zu erzwingen und sie einem möglichen Gegner zu verweigern.

Seekontrolle im Krieg wird zur ungestörten Abwicklung des eigenen Handelsschiffsverkehrs und zur Nutzung der See als Rollbahn für den Transport und die Versorgung überseeisch eingesetzter Land- und Luftstreitkräfte benötigt. Ungehinderte Unterstützung und Versorgung über See sind in einem Krieg die Voraussetzung für den erfolgreichen längeren Einsatz eigener Landstreitkräfte in Übersee. Die Verweigerung der Nutzung der See durch den Gegner zielt in erster Linie darauf, dessen Kriegsführungskapazität durch das Abschneiden von notwendigen Zufuhren über See zu schwächen.

Die Art der maritimen Rüstung eines Staates wird im allgemeinen von dessen seestrategischer Zielsetzung bestimmt. Diese wiederum leitet sich aus dem denkbaren Kriegsbild aufgrund des Potentials möglicher Gegner ab. Mit den eigenen Seekriegsmitteln sollen offensive Optionen eines potentiellen Gegners neutralisiert und seine Verteidigung überwunden werden. Da mit Seestreitkräften direkt kein Territorium erobert und besetzt werden kann, spie-

len Seestreitkräfte in der kriegerischen Auseinandersetzung zwischen Staaten immer nur eine indirekte Rolle. Das heißt, sie unterstützen die Landkriegführung, indem sie die wirtschaftliche und militärische Leistungsfähigkeit des eigenen Staates aufrecht halten und die lebens- und kriegswichtige Zufuhr von Ressourcen des Kriegsgegners abschnüren.

Daraus folgt: Je höher die Abhängigkeit vom Transport über See einerseits und je höher die Interessen eines Staates in überseeischen Gebieten andererseits sind, desto notwendiger wird seine Fähigkeit, Seegebiete zu kontrollieren, das heißt Seeherrschaft ausüben zu können.

Das NATO-Bündnis vereint westeuropäische und nordamerikanische Staaten beiderseits des Atlantiks. Ihren wirtschaftlichen und militärischen Zusammenhang kann die Nordatlantische Allianz nur über gesicherte Seewege gewährleisten. Ihre hochindustrialisierten Mitgliedstaaten sind auf weltweite überseeische Verbindungen zu Rohstoffmärkten und Handelspartnern angewiesen. Ein Großteil der westlichen Industrien, voran die der Bundesrepublik, ist ohne überseeische Zufuhr von Erdöl, Edelmetallen und anderen Rohstoffen nicht überlebensfähig. Der Außenhandelsanteil Westeuropas am gesamten Welthandel macht etwa 30 Prozent aus. Ein großer Teil davon wird über Seewege abgewickelt. Täglich stehen allein für die Bundesrepublik

über 1 000 Schiffe mit mehr als sieben Millionen Tonnen an Gütern in See.

Das Recht auf Selbstverteidigung, das jedem Staat zugebilligt wird, erlaubt auch, seine legalen und legitimen Interessen der friedlichen Nutzung der freien See zu schützen. Welche Mittel dazu ausreichen, richtet sich nach Art und Umfang der möglichen Bedrohung. Aber auch ohne jede Art von Bedrohung wird man von einem natürlichen Bedürfnis eines Küstenstaats nach maritimen „Ordnungskräften“ ausgehen dürfen. Dabei ist das Ge-

bot der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Eine der Völkergemeinschaft schädliche und deshalb abzulehnende Zielsetzung maritimer Rüstung wäre, einseitig starke Seestreitkräfte aufzubauen, um mit diesen gegen andere Staaten politischen oder militärischen Druck auszuüben.

Internationale Verträge und die Überwachung ihrer Einhaltung durch supranationale Organe müssen statt dessen künftig gewährleisten, daß das globale „Ellenbogenregime“ zur See endgültig der Vergangenheit angehört.

II. Zur maritimen Konfrontation von USA und UdSSR

Die „maritime Strategie“ der USA, die während der Reagan-Administration entwickelt wurde, setzte das deutliche Zeichen einer Abkehr der Vereinigten Staaten von einer eurozentrischen Verteidigungsstrategie, wie sie noch während der Carter-Regierungszeit verfolgt wurde. Die nach Carter entwickelte globale Sicht der amerikanischen Interessen verlangte nach einer Seemacht, die mehr konnte und sollte, als den Verstärkungs- und Nachschubverkehr zwischen den Vereinigten Staaten und Europa mit defensiver Seekontrolle sicherzustellen.

In der amerikanischen Marine hatte man sich ohnehin nie an die Vorstellung gewöhnen wollen, daß ein Krieg zwischen den beiden Militärbündnissen auf Europa beschränkt sein und lediglich mehrere Wochen dauern würde. Amerikanische Admirale vertraten von jeher die Ansicht, daß ein künftiger Krieg wiederum ein langer Krieg wäre. Er wäre ein Weltkrieg, und darauf mußte sich die amerikanische Rüstung zur See einrichten.

Die globalstrategische offensive Rolle, die in der Reagan-Ära nun wieder für die amerikanischen Seestreitkräfte gesehen wurde, bedeutete gleichzeitig eine Relativierung des NATO-Engagements der Vereinigten Staaten. In diesem strategischen Denken werden die europäischen Verbündeten und deren Streitkräfte lediglich als ein – wenn auch der wichtigste – Machthebel an der Peripherie des Warschauer Pakts gegenüber der Führungsmacht Sowjetunion gesehen.

Mit der Fähigkeit zur weltweiten initiativen Kriegführung gegen die andere Supermacht wurde in den USA eine neue Dimension der strategischen Balance zwischen den Blöcken angestrebt. Die gewachsene Bedeutung des pazifischen Raums zu Beginn der Reagan-Ära und die Absicht, Seestreitkräfte zunehmend für die US-Außenpolitik als Instrument zu nutzen, gaben den amerikanischen Seestreitkräften darüber hinaus ein ganz neues Gewicht innerhalb der Gesamtstreitkräfte. Ihre Zielsetzung der maritimen Überlegenheit brauchte

nicht verklausuliert zu werden. Der damalige Marineminister Lehman formulierte sie 1983 so: „Maritime Kräftegleichheit mit unseren Gegnern – ein Patt – ist inakzeptabel, weil wir es sind, die von den Ozeanen abhängen. Kurz, maritime Überlegenheit für die Vereinigten Staaten ist ein nationales Ziel – ein Sicherheitsimperativ, eine wesentliche Bedingung für den Erfolg jeder nationalen Sicherheitsstrategie.“¹⁾ Das Ziel, eine 600-Schiff-Marine mit 15 Flugzeugträgergruppen aufzubauen, reflektiert am besten, wie konsequent an diesem seestrategischen Konzept gearbeitet wird.

Die geopolitische Asymmetrie zwischen den beiden Weltmächten prägt deren Seerüstungen und Doktrinen. Während die Vereinigten Staaten sich grundsätzlich als Seemacht empfinden, durch zwei Ozeane von ihren Verbündeten, Märkten und Handelspartnern getrennt, ist die Sowjetunion eine Landmacht mit direktem Zugang zu den Gebieten ihres zentralen politischen Interesses über Land. Dies bedeutet indes nicht, daß die Sowjetunion keine ausgeprägten maritimen Interessen hätte. Ganz im Gegenteil: Diese „Landmacht“ hat eine sehr lange Küste, eine große und bedeutende Fischerei und Handelsflotte sowie wichtige wirtschaftliche und politische Bindungen zu Staaten außerhalb der eurasischen Landmasse. Insgesamt bedeutet aber die geopolitische Lage der beiden Mächte eindeutig die größere Bedeutung der Marine in der amerikanischen Strategie.

Die Vereinigten Staaten haben den größten Teil ihres nuklear-strategischen Potentials auf Atom-Ubooten stationiert. Zum Schutz dieses seegestützten Nuklearpotentials sowie des Verstärkungs- und Versorgungsverkehrs fordert die US-Doktrin initiative und offensive Operationsführung. Das heißt, es sollen auch von Anfang an sowjetische Marinestützpunkte und Flugplätze, von denen aus Marinefliegerkräfte operieren, angegriffen werden. Die Jagd auf ballistische Flugkörper tragende Atom-Uboote

¹⁾ Senate Armed Services Committee Hearings, Haushaltsjahr 1983, Band 2, S. 1155.

(SSBN)²⁾ hat offenbar zwei Ziele: Das sowjetische strategische Potential soll abgenutzt, dadurch die nuklear-strategische Balance zugunsten der USA verbessert werden, und die um Schutz des sowjetischen strategischen Potentials eingesetzten Angriffs-Uboote sollen gebunden werden.

Die sowjetische Seestrategie erscheint gegenüber den amerikanischen Plänen eher reaktiv. Die beträchtlich leistungsschwächere Sowjetmarine hätte im Krieg mit den USA die Aufgaben, die eigenen SSBNs zu schützen, Sowjet-Häfen und -Territorium gegen US-Seestreitkräfte zu verteidigen und die Seewege über den Atlantik zu unterbrechen. Die Bedeutung, die dabei der Unterbrechung des Versorgungs- und Verstärkungsverkehrs über den Atlantik zukommt, spiegelt sich in der leistungsfähigen Uboot-Flotte der Sowjetunion wider.

III. Fragwürdige Kriegsszenarien

Die Szenarien für eine mögliche kriegerische Auseinandersetzung zwischen den beiden Bündnissen, die heute noch in Ost und West den eigenen Strategien und Rüstungsplanungen zugrunde liegen, sind äußerst fragwürdig geworden. Die Seerüstung beider Supermächte geht bisher von einem langen, global geführten Krieg aus, bei dem Westeuropa die Rolle des umkämpften Gebiets zukommt. In einem solchen Kriegsbild verfolgt die Sowjetunion das Ziel, Westeuropa bis zum Atlantik zu überrennen und dabei die Vereinigten Staaten aus diesem Gebiet zu vertreiben. Während dieser Kriegsphase gilt es für die Sowjetunion, die Verstärkung und Versorgung Europas zu unterbrechen. Nachdem Westeuropa gefallen ist, soll die Wiedereroberung über den Atlantik verhindert werden.

Die USA beabsichtigen in einem Krieg gegen die Sowjetunion, deren Seestreitkräfte weltweit mit initiativer und offensiver Operationsführung zu vernichten. Der Sowjetunion soll auch auf See ein globaler Krieg aufgezwungen werden.

Die Konsequenzen eines solchen Kriegsverlaufs wären für die westeuropäischen Staaten verheerend: Selbst eine konventionelle Kriegführung auf dem Territorium dichtbesiedelter, hochindustrialisierter Staaten bedeutet heute wegen der Abhängigkeit von hochverwundbaren technischen Anlagen und Einrichtungen und wegen der Gefahr, die von zerstörten Atomkraftwerken und chemischen Fabriken ausgeht, voraussichtlich den Verlust aller Lebensgrundlagen. Jeder Krieg in Westeuropa

Es ist zweifelhaft, ob auf sowjetischer Seite die gegenwärtigen und absehbaren Indienstellungen von Marineeinheiten die neueste rüstungspolitische Zielsetzung widerspiegeln. Sie gehen z. T. auf Planungsentscheidungen aus den sechziger Jahren zurück. Inzwischen deuten Anzeichen darauf hin, daß die Sowjetunion aus den Erfahrungen mit modernen Anti-Schiff-Flugkörpern während des Falkland-Krieges für sich die Lehre gezogen hat, künftig auf große Überwassereinheiten zugunsten von Ubooten zu verzichten. Die systemimmanente Trägheit der Rüstungsplanung — übrigens auch im Westen — gilt natürlich besonders für die Seestreitkräfte; Kurskorrekturen brauchen ihre Zeit. Dies wird für den Zeitrahmen der Implementation von künftigen Rüstungskontrollentscheidungen von Bedeutung sein. Da Veränderungen lange dauern, ist es um so wichtiger, frühzeitig Entscheidungen zu treffen.

wäre für *alle* Beteiligten letztlich eine Katastrophe, für Besiegte wie für „Sieger“. Eine solche Schlacht um Westeuropa auf Kosten der dort lebenden Menschen ist indes den europäischen NATO-Partnern als Grundlage für Strategie und Rüstungsplanung einfach nicht zuzumuten.

Die Verteidigung des aus US-Perspektive überseeischen Brückenkopfes Westeuropa gegen einen auf dem Lande überlegenen Gegner setzt ein Maximum an Verstärkung, Unterstützung und Versorgung der NATO-Landstreitkräfte über See voraus. Daraus folgt: Solange in Europa keine ausreichende militärische Fähigkeit zur Verteidigung gegen das Militärpotential des Warschauer Paktes besteht, kann aus NATO-Sicht, insbesondere aus der Sicht der Vereinigten Staaten, auf die Fähigkeit zur Aufrechterhaltung eines ungestörten Verstärkungs- und Versorgungsverkehrs nicht verzichtet werden. Dies läßt aber auch einen anderen Schluß zu: Die Seeschlacht um den Atlantik braucht von beiden Seiten dann nicht geplant zu werden, wenn in Zentraleuropa politische Stabilität auf der Grundlage eines militärischen Gleichgewichts — am besten durch Abrüstung und Entspannung — erreicht ist. Oder anders ausgedrückt: Ein künftiges Sicherheitsregime in Europa muß schließlich ohne amerikanische Truppenpräsenz und ohne Verstärkungs-kräfte aus Übersee funktionieren. Als Folge davon könnten die Seekriegsmittel, die in den USA für den Schutz des transatlantischen Seetransports und bei der Sowjetunion zur Unterbrechung des Seeverkehrs vorgesehen sind, gleichermaßen abgerüstet werden.

²⁾ SSBN = Ballistic Missile Submarine, nuclear powered.

IV. Machtprojektion als Relikt überholter Konfrontationspolitik

Die Fähigkeit zur Machtprojektion, also die Möglichkeit, mit Seekriegsmitteln entferntes Territorium zu bedrohen, ist gewiß keine neue Komponente von Seemacht. Allerdings haben neuere technische Entwicklungen — gesteigerte Reichweite, Genauigkeit und Zerstörungskraft seegestützter Waffensysteme — die Machtprojektion in eine neue Dimension gehoben.

Mit den heutigen Seekriegsmitteln zur Machtprojektion — das heißt mit trägergestützten Flugzeugen, weitreichenden Flugkörpern auf Überwasserschiffen und Ubooten sowie Landungsverbänden — können regionale militärische Stabilitäten aus dem Gleichgewicht gebracht werden; dies insbesondere dann, wenn solche Seekriegsmittel na-

hezu ungestört weltweit operieren können. Machtprojektion ist ein klassisches Mittel der Interventionspolitik. Ihr Einsatz für eine moderne „Kanonboot-Politik“ gegen militärisch deutlich unterlegene Staaten scheint heute so aktuell wie je.

Die militärische Intervention in Drittländern belastet aber zusätzlich das Verhältnis der Supermächte und damit der beiden Militärblöcke zueinander, wenn die Interessen der jeweiligen anderen Supermacht direkt berührt werden. Aus diesem Zusammenhang wird klar, daß die besonderen Fähigkeiten von Seekriegsmitteln und die Absicht ihres Gebrauchs auch gegenüber Dritten hinsichtlich ihrer Folgen für das Verhältnis zwischen den Supermächten betrachtet werden müssen.

V. Nuklearwaffen auf Seestreitkräften

Der nukleare Rüstungswettlauf zwischen den Blöcken hat bisher zu einer nur wenig beachteten nuklearen „Durchseuchung“ nahezu aller Schiffstypen der Atommächte geführt. Ungefähr 16 000³⁾ Nuklearwaffen dieser Mächte befinden sich in deren Marinen. Davon sind ungefähr 9 500 Gefechtsköpfe von ballistischen Interkontinentalflugkörpern; 3 300 Waffen sind für die Ubootbekämpfung, 2 000 Bomben für den Einsatz von Flugzeugen (einschließlich landgestützter sowjetischer Marinefliegerkräfte) vorgesehen. Ungefähr je 550 nukleare Gefechtsköpfe sind auf seegestützten Marschflugkörpern und Luftzielflugkörpern montiert. Weitere 200 Atomsprengköpfe gehören zur Schiffsartillerie und zu an Küsten stationierten Seezielflugkörpern. Mehr als 90 Prozent aller Atomwaffen sind auf amerikanischen und sowjetischen Einheiten stationiert⁴⁾. Weniger als insgesamt 1 000 Nuklearwaffen befinden sich an Bord britischer, französischer und chinesischer Marineeinheiten. Etwa 70 Prozent der amerikanischen, 90 Prozent der sowjetischen,

32 Prozent der britischen und zwölf Prozent der französischen größeren Einheiten sind nuklearfähig. China hat drei mit ballistischen Flugkörpern ausgerüstete Uboote.

Große Reichweite, Zielgenauigkeit und Zerstörungskraft der ballistischen Raketen und Marschflugkörper haben den modernen Seestreitkräften völlig neue Fähigkeiten verliehen. SSBNs mit ihrer strategischen Nuklearrolle gehören im Grunde nicht mehr zu den klassischen Seekriegsmitteln. Sie sind ein Teil des strategischen Gesamtpotentials.

Die ungebremste Vermehrung und Modernisierung seegestützter strategischer und taktischer Nuklearoptionen hat gleichzeitig den Ausbau der konventionellen Seestreitkräfte — zum Schutz der für eine zweite (nukleare) Phase eines Weltkriegs für lebensnotwendig gehaltenen SSBNs und zur Bekämpfung von sowjetischen SSBNs im Kriege — maßgeblich beeinflusst.

VI. Seegestützte Marschflugkörper

Bei den START-Verhandlungen wird sichtbar, wie schwer es wird, mit den seegestützten atomaren Marschflugkörpern umzugehen. Die Einführung von seegestützten Marschflugkörpern (SLCM)⁵⁾ ist

bereits weit fortgeschritten. Die Sowjetunion besitzt ca. 500 Marschflugkörper auf 62 Angriffs-Ubooten und ca. 400 auf 58 Überwasserschiffen. Diese können gegen Land- und Seeziele eingesetzt werden; 400 davon sind vermutlich nuklear bewaffnet. Die USA haben etwa 250 Marschflugkörper auf 31 Angriffs-Ubooten und ungefähr 370 auf Überwassereinheiten. 150 der amerikanischen Marschflugkörper sind nuklear bestückt. Die US-Marine plant die Einführung von ca. 4 000 maritimen Marschflugkörpern bis zur Jahrtausendwende.

³⁾ Vgl. Joshua Handler/William M. Arkin, Nuclear Warships and Nuclear Weapons: A complete Inventory, in: Neptune Papers, Nr. 2, May 1988.

⁴⁾ Die Zahlen stammen aus: The Military Balance, 1987—88, International Institute for Strategic Studies, London 1987.

⁵⁾ SLCM = Sea Launched Cruise Missiles.

Während die ballistischen Flugkörper relativ leicht in Zähl- und Verifikationsverfahren einbezogen werden können, entziehen sich die sowohl in der nuklearen als auch konventionellen Rolle einsetzbaren Marschflugkörper scheinbar der notwendigen Kontrolle. Es steht jedoch außer Frage, daß ohne die Einbeziehung dieser letztgenannten Kategorie von Nuklearwaffen ein Vertrag über eine Reduzierung strategischer Systeme nicht zustandekommen kann.

Die Frage der atomaren seegestützten Marschflugkörper bekommt noch von einer anderen Seite her Brisanz: Nach Verschrottung der landgestützten atomaren Mittelstreckenraketen aufgrund des INF-Vertrags richten sich die Begehrlichkeiten mancher Politiker und Militärs — neben der modernisierten LANCE — auf flugzeug- und seegestützte Marschflugkörper als Ersatz. Auch deshalb ist mit einem

vieltimmigen Widerstand zu rechnen, diese Waffen in weitere Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen einzubeziehen.

Mit der Einführung und raschen Stationierung dieser nuklear wie konventionell einsetzbaren neuen „Grauzonenwaffe“ haben sich die beiden Supermächte einen schlechten Dienst erwiesen. Man kann diesen verhängnisvollen Fehler mit der Entwicklung der MIRV⁶⁾ Ende der sechziger Jahre vergleichen: Gedacht als Gegenmaßnahme gegen ein flächendeckendes sowjetisches ABM-System⁷⁾, das nachher nicht kam, trugen sie nur zur strategischen Instabilität bei. Da sich hier ganz offenbar ein entscheidendes Hindernis für den von beiden Supermächten nunmehr gewollten Abrüstungsprozeß auftut, wäre es wünschenswert, daß eine gemeinsame amerikanisch-sowjetische Kommission zur Untersuchung dieses Problems eingesetzt wird.

VII. Technische Entwicklungen und Rüstungsbeschränkung zur See

Bei der Behandlung der Frage, welche Maßnahmen der Rüstungskontrolle und Abrüstung auf See künftig sinnvoll und möglich sind, darf die technische Entwicklung nicht außer acht gelassen werden. Die Marineführungen nahezu aller Staaten entziehen sich bis heute der Einsicht, daß bestimmte technische Entwicklungen einige hergebrachte Seekriegsmittel und operative Konzeptionen künftig dramatisch in Frage stellen werden. Es sind hauptsächlich zwei Entwicklungen, die die Lage für die Seekriegführung drastisch verändern werden:

— Die moderne Sensor-, Kommunikations- und Informationsverarbeitungstechnik mit der Möglichkeit der Erfassung und verzugslosen Übertragung von Daten und Informationen.

— Weitreichende Flugkörper mit vielseitiger Sensorik und Übertragungstechnik, die auf große Entfernung autonom oder durch Drittlenkung ihr Ziel finden können.

Überwasserziele werden in Zukunft aufgrund dieser Entwicklung nahezu überall und jederzeit erfaßt und bekämpft werden können. Die Plattformen, von denen aus vergleichsweise billige Flugkörper abgeschossen werden, können außerhalb der Abwehrreichweite der Schiffe bleiben. Gewiß wird auch die Flugkörper-Abwehr vom technischen Fortschritt profitieren. Es ist aber der völlig unverhältnismäßige Kostenaufwand für Abwehrsysteme, der den Wettlauf gegen das teure Überwasserschiff entscheiden wird. Die absehbare Kostenentwicklung zeigt an, daß am Ende der weitaus größte

Anteil des Aufwands für ein künftiges Überwasserschiff in die Sicherung seiner Überlebensfähigkeit fließen wird.

Heute schon Milliarden Dollar teure Schiffe können nicht mehr den „ersten Schuß“ abwarten. In einer Krise, wo sie bereits auf eine vermutete Feindabsicht mit Waffeneinsatz reagieren müssen, werden sie zum sprichwörtlichen Funken, der das Pulverfaß eines ungewollten Krieges zünden kann. Diese „Zwangsreaktion“ verstärkt sich noch, wenn Nuklearwaffen an Bord sind. Der Fall des US-Kreuzers „Vincennes“ im Persischen Golf mag einen Eindruck von der Labilität von supermodernen Seestreitkräften in einer Krise vermitteln.

Diese Entwicklung zwingt zur Neubewertung bestimmter Überwassereinheiten. Neben den rüstungskontrollpolitischen werden auch militärtechnische und damit konzeptionelle Zwänge zu analysieren sein. Wie von den Luftwaffen — gegenüber dem bemannten Flugzeug — wird auch von den Marinen gegenüber großen und teuren Schiffen die Überwindung emotional bedingter Beschränkung der Wahrnehmung bitterer Realitäten verlangt werden müssen.

⁶⁾ MIRV = Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle (Mehrere Gefechtsköpfe auf einer Rakete, die unabhängig voneinander in verschiedene Ziele gelenkt werden können).

⁷⁾ ABM = Anti Ballistic Missiles (Raketenabwehrflugkörper).

VIII. Mögliche Schritte zur Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung

Als erste besonders wirkungsvolle vertrauensbildende Maßnahme zur See könnte ein „Freeze“ für seegestützte Marschflugkörper – auch unilateral – beschlossen werden. Mit dem nächsten Schritt muß dann eine zweiseitige Vereinbarung, generell nukleare und konventionelle Marschflugkörper von Schiffen und Ubooten zu verbannen, geschlossen werden. Die Einbeziehung auch konventioneller Marschflugkörper dürfte eine unabdingbare Voraussetzung für die Bewältigung der Verifikationsprobleme sein. Zweifellos werden diese als Hauptargument gegen eine Rüstungsbegrenzung oder gar Abrüstung von Marschflugkörpern vorgebracht werden. Probleme bei der Überprüfbarkeit von Vereinbarungen dürfen indes nicht zum Vorwand genommen werden. Rüstung weiterhin unkontrolliert wuchern zu lassen.

Im Gegenteil: Seegestützte Marschflugkörper müssen gerade wegen ihrer Störfunktion im Abrüstungsprozeß erfaßt und einbezogen werden. Beim Verbot seegestützter Marschflugkörper werden die Erkenntnisse über Bedeutung und Grenzen der Verifikation im Zusammenhang mit dem INF-Vertrag hilfreich sein. Dabei wurde klar: Ein Abrüstungsvertrag ist nicht deshalb schon wertlos, weil die theoretische Möglichkeit seines Unterlaufens in Einzelfällen nicht völlig ausgeschlossen werden kann. Einzelne Verstöße verschieben ein ansonsten stabiles Kräfteverhältnis nicht und können daher auch nicht den Vorteil eines größeren Abrüstungs-

schrittes und des damit verbundenen Vertrauenszuwachses zunichte machen. Dennoch sollte natürlich versucht werden, ein möglichst wirksames System der Kontrolle zu erreichen. Am besten wäre sicherlich die Produktionskontrolle, da die Kontrolle und Verifizierung an Bord der Schiffe wesentlich komplizierter wäre.

Im Bereich der seegestützten strategischen ballistischen Flugkörpersysteme geht es darum, die von beiden Seiten angestrebte Stabilität auf einem möglichst niedrigen Zahlenniveau zu erreichen. Stabilität macht zwingend notwendig, daß alle Pläne für die Bekämpfung von SSBNs aufgegeben werden, um den Teufelskreis von Rüstung und Gegenrüstung zu durchbrechen. Die Absicht der US-Marine, strategische Nuklearsysteme der Sowjetunion von Anfang eines Krieges an zu eliminieren, ist eine Todsünde gegen Geist und Sinn des mit dem ABM-Vertrag von 1972 stillschweigend akzeptierten Zustandes der gegenseitig gesicherten Vernichtung (Mutual Assured Destruction, MAD).

Bis heute war es die Einführung immer neuer strategischer Nuklearkoptionen zur Neutralisierung gegnerischer Nuklearkoptionen, die den nuklearen Rüstungswettlauf in Gang gehalten hat. Es ist nur logisch, diesen Prozeß im Zusammenhang mit tiefen Einschnitten in das vorhandene Nuklearpotential jetzt endlich umzukehren.

IX. Entnuklearisierung der Seekriegsmittel

Die Nuklearisierung der Marinewaffen, das heißt die Einführung von Atomwaffen als wirkungsvolle militärische Mittel mit spezieller Wirkung, geht auf eine Zeit zurück, als mit Nuklearwaffen noch völlig unbefangenen umgegangen wurde. Heute sind taktische Atomwaffen bei allen Teilstreitkräften eindeutig zur Belastung militärischer Führer geworden. Zur Kriegführung endgültig völlig ungeeignet, werden taktische Atomwaffen weder für eine Strategie der Kriegsverhinderung durch Abschreckung noch für ein Konzept gegenseitiger Sicherheit aufgrund stabiler „Nurverteidigungsstrukturen“ benötigt. Der einseitige Abzug und die Vernichtung dieser Waffen wäre daher ohne den geringsten Verlust an Sicherheit möglich. Zusammengefaßt sprechen die folgenden Gründe für die komplette Entfernung taktischer Nuklearwaffen von Schiffen und Ubooten⁸⁾:

1. Die Gefahr des Erstgebrauches allein wegen der Probleme ihrer Kontrolle. Amerikanische nukleare Waffensysteme an Bord von Schiffen und Ubooten besitzen keine elektronischen „Permissive Action Links“ (PALs), die mechanisch verhindern, daß Waffen ohne Freigabe der zentralen politischen Führung an Land entschert und abgefeuert werden können.

2. Wenn Nuklearwaffen an Bord eines Schiffes sind, wird das Schiff in seiner konventionellen Einsatzrolle behindert. Auch dieser Umstand könnte dazu beitragen, daß Kommandanten danach streben, relativ früh ihre Nuklearwaffen „loszuwerden“.

3. Taktische Nuklearwaffen auf See unterliegen einer geringeren Einsatzhemmung als an Land. Es wird keine Zivilbevölkerung betroffen, es gibt keinen sofort wirksamen Fall-out und ihr Einsatz ist aus der Ferne nicht ohne weiteres und rasch feststellbar.

⁸⁾ Vgl. u. a. George H. Quester, *Maritime Issues In Avoiding Nuclear War*, in: *Armed Forces and Society*, 13 (1987) 2, S. 189–214.

4. Schiffe mit Nuklearwaffen an Bord sind ihrerseits „lukrative“ Ziele für Nuklearwaffen.

5. Die Problematik, die in der doppelten Verwendbarkeit von Waffen — das heißt nuklear und konventionell — liegt.

6. Drastische Reduzierungen im Bereich der strategischen Waffen erfordern zwangsläufig die Entfernung aller taktischen Nuklearwaffen. Dies ist ein Gebot der Logik, weil taktische Nuklearwaffen sonst ein zu großes Gewicht bekämen.

Die Entwicklung unseres Denkens über taktische Nuklearwaffen von ihrer Bewertung als ursprünglich militärischen Systemen hin zu „politischen Waffen“ entzieht auch dieser Kategorie von Nuklearwaffen — wie der nuklearen Artillerie — den Boden. Der Verzicht auf diese unbrauchbar gewordenen Waffen könnte — genau wie die Aufgabe der überholten nuklearen Landminen (ADM)⁹⁾ — ohne Verlust an eigener Sicherheit unilateral erfolgen.

Das Behalten taktischer Nuklearwaffen in den Streitkräftearsenalen und ihre ständige Weiterent-

wicklung zur beherrschbaren, das heißt militärisch gezielten und in der Wirkung kontrollierbaren Verwendung in der Kriegführung ist andererseits der deutlichste Ausdruck dafür, daß die theoretische politische Erkenntnis, daß Nuklearkriege nicht mehr führbar sind, noch keineswegs gesichert ist.

Militärplaner, Wissenschaftler und Politiker (die weiter Haushaltsmittel für militärisch scheinbar verwendbare Nuklearwaffen bewilligen) suchen anscheinend immer noch ein Schlupfloch aus dem nuklearen Dilemma. Deshalb muß Streitkräften, deren Plänen, Ausrüsten und Üben immer auf das erfolgreiche Führen des „heißen“ Krieges gerichtet sein wird, generell der Besitz von und die Verantwortung über Atomwaffen, die nur noch Zählgrößen in einer hypothetischen Konfrontation sein können, entzogen werden. Taktische Nuklearwaffen sollten völlig abgeschafft, strategische Nuklearwaffen einer eigenen, von den Streitkräften streng getrennten Organisation übergeben werden.

X. Verzicht auf das Konzept der Machtprojektion

„Power Projection“ außerhalb eines Krieges zielt mit der Fähigkeit, begrenzte militärische Aktionen gegen Mittel- oder Kleinstaaten richten zu können, auf die Einschüchterung der politischen Führung in diesen Staaten. Sie ist jedoch wirkungslos gegenüber einem Gegner, der annähernd gleich stark ist. Im übrigen hat die maritime Präsenz in Krisengebieten, also das „martialische Flaggezeigen“, bislang nicht den geringsten Effekt auf das Verhalten der jeweils anderen Supermacht gehabt — im negativen wie im positiven Sinne. In der Sowjetunion wird jetzt offen eingeräumt, daß das Setzen auf Rüstung und militärische Stärke keine politischen Vorteile zeitigte. Im Gegenteil: Die zunehmende Militärpräsenz der UdSSR im asiatischen Raum hat den Ausbau der Verbindungen zwischen USA und China sowie Europa und Japan in keiner Weise behindert. Im Frieden ohne Wirkung, in einem Weltkrieg ohne Überlebenschance — besonders in Gewässern, die an die Küste des Gegners angrenzen —, sollten Seekriegsmittel zur Machtprojektion in jedem Fall aufgegeben werden. In diesem Rüstungsbereich läßt sich zwischen den beiden Supermächten ähnlich vorgehen wie hinsichtlich der Land- und Luftstreitkräfte.

Ein beidseitiger Verzicht auf die Option „Machtprojektion“ — ähnlich dem Verzicht auf Invasionsfähigkeit — würde zur politischen Stabilität ganz erheblich beitragen. Im Konkreten bedeutete der

Vorschlag den Verzicht auf Flugzeugträger, weitreichende bordgestützte Flugkörper — auch mit konventioneller Bewaffnung — und auf Mittel zur amphibischen Landung. Ein angemessener Schutz der legitimen Nutzung der See durch alle Staaten wird dadurch nicht verhindert.

Eine weltweite Kodifizierung des Prinzips der Nichteinmischung mit militärischen Mitteln hätte natürlich über die Frage der Seerüstung hinausgehende Wirkungen. Sie müßte mit einer engen Zusammenarbeit zwischen den USA und der UdSSR einhergehen und schließlich zur Stärkung der UN sowie regionaler Organisationen bei der Bewältigung von Krisen, die durch unfriedliche Staaten oder Regime ausgelöst werden, führen.

Außerheimische Stützpunkte für Seestreitkräfte waren von jeher ein bedeutender Faktor für die Ausübung globaler Seeherrschaft. Auch heute erweitern leistungsfähige Stützpunkte den Aktionsradius von Seestreitkräften und unterstützen in entscheidender Weise die Fähigkeit zur Machtprojektion. Im Zusammenhang mit der Erzielung politischer Stabilität durch Verzicht auf die Mittel zur Machtprojektion müssen die Supermächte auch auf überseeische Stützpunkte verzichten. Sie hätten nämlich im Machtgefüge dieselbe Rolle wie vorwärts-stationierte Waffen- und Munitionslager sowie dislozierte Truppen.

⁹⁾ ADM = Atomic Demolition Munition.

XI. Überlegenheitsstreben als Stolperstein

Der in den USA scheinbar unausrottbarer Glaube an die Möglichkeit, jedem Gegner militärisch überlegen sein zu können, wenn man nur genügend Geld für Spitzentechnik einsetzt, hat bisher den Rüstungswettlauf maßgeblich vorangetrieben. Es ist genau dieser Glaube, der von den Vertretern der „discriminate deterrence“¹⁰⁾ für die Rüstung im Weltraum gepflegt und zwangsläufig – wenn verwirklicht – auch für einen Rüstungswettlauf im Weltall sorgen wird. Die Zielsetzung der Vereinigten Staaten, der Sowjetunion und dem Warschauer Pakt auf See überlegen zu sein, begründet mit dem schlichten Argument, schließlich von der See abhängig zu sein, ist ein wichtiges Hindernis auf dem Wege zur Vertrauensbildung und Rüstungsbeschränkung zur See sowie für die Abrüstung überhaupt. Das bedeutet, die Vereinigten Staaten müssen diesen Anspruch genauso aufgeben wie die Sowjetunion ihre Doktrin, jeden möglichen Gegner auf seinem Staatsgebiet vernichtend schlagen zu wollen.

Es sind ja nicht die zählbaren Waffensysteme und militärischen Optionen zuerst, die neue Rüstungsanstrengungen auslösen. Es ist in erster Linie das Mißtrauen über die unterstellten Absichten eines möglichen Gegners, das aus seinen militärischen Fähigkeiten und Strategien sowie Doktrinen genährt wird.

Aufklärungs- und Kommunikationssysteme in Flugzeugen und Satelliten sind schon heute unverzichtbare Komponenten für weltweite Führung, Einsatz und Überwachung von Seestreitkräften. Die Einbeziehung des Weltraums in einen ungehinderten Rüstungswettlauf, zu dem die Vorschläge der Verfasser der „discriminate deterrence“ unausweichlich führen würden, wäre ein neuer verhängnisvoller Fehler. Aber nicht nur im Zusammenhang mit Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung auf See ist eine vertragliche Vereinbarung über einen umfassenden Verzicht auf Antisatellitenwaffen notwendig.

XII. Das Unmögliche denken

Die Fraktion der Politiker, Diplomaten und Soldaten, die Rüstungskontrolle und Abrüstung für das Erzielen eigener versteckter Vorteile bei Fortsetzung der Konfrontation instrumentalisieren wollen, schmilzt nur langsam. Die Marineführungen in beiden Bündnissen werden sich vehement gegen jede Beschneidung ihrer als so selbstverständlich empfundenen Seestreitkräfte wehren. Die Argumente für die Notwendigkeit des Festhaltens an bestimmten Potentialen müssen indes kritisch hinterfragt werden.

Bei der Beurteilung der Wirkung von weitgehenden Abrüstungsschritten für die eigene Sicherheit ist stets zu beachten, daß der mögliche Gegner ent-

sprechende militärische Optionen aufgibt, das heißt, daß sich auch die „Bedrohung“ verringert.

Abrüstung mag zwar kein Wert an sich sein; aber die Erhaltung von Militärpotentialen ohne Not – also ohne tatsächliche Bedrohung – hat weder Wert noch Sinn. Schließlich verbrauchen Rüstung und Gegenrüstung die Ressourcen, die so dringend für die Lösung viel dringenderer Probleme der Menschheit benötigt werden. Daß vom Warschauer Pakt kürzlich erstmals ein Zusammenhang zwischen Abrüstung und Umweltaufgaben hergestellt wurde, ist ein gewaltiger Fortschritt.

Rüstungskontrolle und funktionierende Abrüstungsverträge in einem System kooperativer Sicherheit verbessern die Vertrauensbasis. Abnehmendes Mißtrauen und wachsende Kooperation auf allen Gebieten schaffen mit der Zeit eine politische Atmosphäre, in der Vertragsbrüche gar nicht mehr unterstellt werden.

¹⁰⁾ Vgl. Fred C. Iklé/Albert Wohlstetter, Report of The Commission On Integrated Long-Term Strategy, Washington 1988.

Karl-Heinz Kamp: Konventionelle Rüstungskontrolle vom Atlantik bis zum Ural – Sachstand und Probleme

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/89, S. 3–12

Die seit Mitte der achtziger Jahre wiederbelebte konventionelle Rüstungskontrolle (KRK) ist zu einem zentralen Thema westlicher sicherheitspolitischer Diskussion geworden. Dabei hat sich in den letzten Jahren gezeigt, daß die Probleme nicht nur in der östlichen Konzessionsbereitschaft, sondern auch in der innerwestlichen Konsensfindung liegen. Ein allseits akzeptiertes Verhandlungsmandat konnte zwar nach langwierigen Verhandlungen erstellt werden, es bildet aber nur den groben Rahmen für den anstehenden Rüstungskontrollprozeß. In den eigentlichen Verhandlungen ist mit einer Vielzahl weiterer Probleme zu rechnen, welche sich sowohl aus der komplexen Materie ergeben, als auch in den unterschiedlichen Zielsetzungen der Teilnehmerstaaten begründet sind.

Eines der wesentlichen Hindernisse für ein rasches Verhandlungsergebnis wird der Streit um eine gemeinsame Datenbasis sein. Wenn auch von seiten des Warschauer Pakts partielle Ungleichgewichte zunehmend anerkannt werden, scheint doch der Graben zwischen den östlichen und den westlichen Zahlenangaben schier unüberwindlich. Diesem Problem tragen einige der konkreten Rüstungskontrollvorschläge dahin gehend Rechnung, daß sie sich auf klar identifizierbare und verifizierbare Reduktionsobjekte stützen, nämlich Divisionen und ausgewählte Großwaffensysteme.

In den künftigen KRK-Verhandlungen wird vor allem dafür zu sorgen sein, daß zum einen eine glaubhafte westliche Vorverteidigung erhalten bleibt, zum anderen die enge Verzahnung konventioneller und nuklearer Elemente der NATO-Strategie beibehalten wird.

Hans-Dieter Heumann: Nationale Interessen und Sicherheit in Europa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/89, S. 13–22

In der Diskussion über Sicherheit in Europa wird leicht übersehen, daß es nicht nur die Bündnisse, sondern nach wie vor auch die nationalen Interessen sind, welche die Politik in Europa bestimmen. Die Analyse der Grundinteressen der Staaten sowie des jeweiligen Verhältnisses von Zielen und Mitteln ergibt Hinweise auf sich verändernde Strukturen der Sicherheit in Europa.

Das Grundinteresse der USA an Entscheidungsfreiheit und Selbsterhaltung sowie ein verändertes Verhältnis von Ziel und Mitteln wird das Engagement der USA in Europa und ihr Verständnis der geltenden Strategie des westlichen Bündnisses nicht unbeeinflusst lassen. Die Sicherheitspolitik der Sowjetunion wird zunehmend unter den „Primat der Innenpolitik“ gestellt. Die Bemühungen zur Stärkung des westeuropäischen „Pfeilers“ der Allianz stoßen auf Grenzen, die durch die unterschiedlichen nationalen Interessen Frankreichs, Großbritanniens und der Bundesrepublik Deutschland abgesteckt werden. Die Wiederbesinnung auf nationale Interessen in osteuropäischen Staaten darf nicht überschätzt, aber auch nicht übersehen werden. Dies gilt ebenfalls für potentielle sicherheitspolitische Gemeinsamkeiten zwischen west- und osteuropäischen Staaten.

Die Zukunft Europas kann nur in seiner Pluralität liegen. Hierzu gehört aber auch die amerikanische Präsenz, die nicht nur sicherheitspolitisch erforderlich ist, sondern ein Gegengewicht gegen westeuropäische Blockbildung sein kann. Diese könnte den Weg zu der schon im Harmel-Bericht an die NATO von 1967 geforderten gesamteuropäischen Friedensordnung erschweren.

Eckhard Lübke: Akzeptanzprobleme der NATO-Strategie

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/89, S. 23–30

Auch nach dem Vertrag über die Beseitigung landgestützter nuklearer Flugkörper zwischen 500 und 5 500 km Reichweite, mit dem die UdSSR einen amerikanischen Vorschlag übernommen hat, trifft die NATO-Strategie in der Bundesrepublik Deutschland auf schwerwiegende Akzeptanzprobleme. Der Beitrag beschreibt diese Probleme, analysiert ihre Gründe und behandelt Ansatzpunkte für ihre Überwindung. Zentral für Diagnose und Therapieansätze ist eine offensive und erfolgsorientierte Antwort des Westens auf die Herausforderung durch die Politik des „Neuen Denkens“ auf sowjetischer Seite. Dies gilt vor allem für den Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle, in dem die NATO im öffentlichen Bewußtsein die Initiative zurückgewinnen muß.

Elmar Schmäling: Seestreitkräfte und Rüstungsbeschränkung. Möglichkeiten und Probleme der Einbeziehung von Seestreitkräften in den Prozeß von Abrüstung, Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/89, S. 31—38

Das NATO-Bündnis vereint westeuropäische und nordamerikanische Staaten. Ihren wirtschaftlichen und militärischen Zusammenhang kann die Nordatlantische Allianz nur über gesicherte Seewege gewährleisten. Ihre hochindustrialisierten Mitgliedstaaten sind auf weltweite überseeische Verbindungen zu Rohstoffmärkten und Handelspartnern angewiesen. Ein Großteil der westlichen Industrien, voran die der Bundesrepublik, ist ohne eine umfangreiche, kontinuierliche überseeische Zufuhr von Erdöl, Edelmetallen und anderen Rohstoffen nicht überlebensfähig. Der Außenhandelsanteil Westeuropas am gesamten Weltmarkt macht etwa 30 Prozent aus. Ein großer Teil davon wird über Seewege abgewickelt. Täglich stehen allein für die Bundesrepublik über 1 000 Schiffe mit mehr als sieben Millionen Tonnen an Gütern in See. Aus diesem Zusammenhang wird ersichtlich, welche große Bedeutung die ungehinderte Nutzung der freien See für die Bundesrepublik Deutschland und ihre westlichen Verbündeten hat.

Um den Verstärkungs- und Nachschubverkehr über See auch in einem globalen Krieg zwischen den beiden mächtigen Bündnissystemen NATO und Warschauer Pakt sicherzustellen und den Warschauer Pakt weltweit zur See vernichtend schlagen zu können, haben die Vereinigten Staaten eine gewaltige Seemacht aufgebaut. Auch die anderen westlichen Verbündeten leisten hohe Aufwendungen für ihre Seestreitkräfte. Die Sowjetunion hat bis heute versucht, im Wettstreit der Marinerüstung mitzuhalten. Im Laufe des Kalten Kriegs der letzten 40 Jahre haben sich in beiden Bündnissen gewaltige Seekriegspotentiale angehäuft. Mit ihrem hohen Anteil an nuklear bewaffneten Schiffen und Ubooten sind die sich konfrontierenden Seestreitkräfte zu einem gefährlichen Potential in einer Krise geworden. Ihr Abbau wäre nicht nur deshalb ein logischer Schritt, sondern auch als Folge der Abrüstung von Land- und Luftstreitkräften.

Am Ende eines vereinbarten und kontrollierten Abrüstungsprozesses können Seestreitkräfte stehen, die in allen Staaten und Bündnissen nur noch dem legitimen und gegenseitig anerkannten Schutz der ökonomischen Interessen an der Nutzung der freien See dienen.