

## 7. Zielsetzungen der Rüstungskontrolle: Vereinbarte Beschränkungen von Ressourcen oder militärischen Fähigkeiten

*Hans Rattinger unter Mitarbeit von Bruce K. Scott\**

### I. Vorbemerkung

Die Geschichte der Beziehungen zwischen Ost und West nach dem Zweiten Weltkrieg kennt zahlreiche Vorschläge zur Rüstungskontrolle, die sowohl von Mitgliedstaaten der NATO wie auch des Warschauer Pakts eingebracht wurden und sich auf strategische Nuklearstreitkräfte wie auch auf verschiedene Arten nuklearer oder konventioneller Rüstung in Europa beziehen. Die ernsthafte und systematische Entwicklung von Leitlinien für die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik des Westens ist jedoch im Gegensatz dazu auf die Analyse der zentralen strategischen Balance zwischen den Supermächten beschränkt geblieben. Dabei dominierten Beiträge aus den Vereinigten Staaten, denn dort gab es schon in den 50er Jahren einen breiten Kreis von Experten, der sich mit einschlägigen Fragen befaßte. In diesem Kreis fanden brillante intellektuelle Auseinandersetzungen über die Mittel und Ziele der Rüstungskontrolle statt, über Kriterien für Streitkräftekonstellationen wie „Rüstungswettlaufstabilität“, „Krisenstabilität“ oder „Erstschlagsstabilität“, über die strategischen Auswirkungen technologischer Innovationen oder über kostengünstige und gleichzeitig mit Erfordernissen der Rüstungskontrolle vereinbare Rüstungsprogramme. Fast alle Versuche, das strategische Wettrüsten durch Abkommen zwischen den Supermächten in den Griff zu bekommen, wurden ausführlich auf ihre Vorzüge und Nachteile hin geprüft, was bisweilen mit sehr hitzigen und anregenden Auseinandersetzungen verbunden war, wie etwa im Fall der geplanten Einführung von Raketenabwehrsystemen (ABM). Ohne Berücksichtigung der dabei erarbeiteten Theorien der Rüstungskontrolle ist die Struktur der amerikanischen Nuklearstreitkräfte ebensowenig verständlich wie die Entwicklung der amerikanischen Verhandlungsziele für SALT.

Man könnte natürlich argumentieren, daß die Theorie der Rüstungskontrolle seit der anfänglichen Formulierung grundlegender Begriffe und Doktrinen kei-

\* von Hans Rattinger stammen der grundsätzliche Gedankengang und die Erfassung des Beitrags. Bruce Scott überarbeitete diese Endfassung.

ne großen Fortschritte gemacht habe (1). Dennoch besteht ein auffälliger Unterschied in dem Ausmaß, in dem Rüstungskontrollpolitik und -verhandlungen im Bereich der zentralen, d.h. strategischen, Konfrontation und im regionalen europäischen Bereich durch begriffliche und theoriegeleitete Klärung der Kriterien und Ziele des jeweiligen Rüstungskontrollunterfangens vorbereitet und begleitet wurden. Die Wiener Truppenabbauverhandlungen (MBFR) bieten ein besonders gutes Beispiel. Nachdem sie von westlicher Seite als ein Versuch begonnen worden waren, sowjetische Gegenleistungen für einen (befürchteten) weiteren einseitigen amerikanischen Truppenabbau in Europa zu erzielen, liefen sie sich im folgenden an der westlichen Forderung nach Truppenparität im Reduktionsraum fest. Das von einigen westlichen Regierungen zur unverzichtbaren Forderung erklärte Ziel der Parität ist aber keineswegs das Ergebnis einer sorgsamsten Überlegung, was der Westen mit und in MBFR eigentlich erzielen will. Statt dessen ist dieses Ziel ein ohne politische Vorgaben zustandegekommener bürokratischer Minimalkompromiß innerhalb der NATO.

Vom militärischen Standpunkt aus ist Truppenparität als solche nicht sehr relevant. Aus politischer Sicht gibt es andere, bessere und vor allem Verhandlungsergebnisse nicht von vornherein ausschließende Möglichkeiten, um friedliche Absichten zu signalisieren. Wegen des Fehlens eines kohärenten konzeptionellen Rahmens für die Rüstungskontrolle in Europa werden die Wiener Truppenabbauverhandlungen innerhalb der NATO höchst unterschiedlich interpretiert. In der Bundesrepublik findet man ebenso die Auffassung, MBFR sei vor allem ein Mittel zur Verbesserung der für den Westen ungünstigen militärischen Ausgangslage, wie auch die Meinung, man solle darin eher einen ersten experimentellen Schritt eines langwährenden Prozesses des Spannungsabbaus und der Entflechtung der militärischen Blöcke sehen, in dessen Verlauf sich langfristig vielleicht auch neue Lösungen für die Teilung Deutschlands abzeichnen könnten.

Dieser offenkundige Mangel an Übereinstimmung über Sinn und Zweck der Rüstungskontrolle in Europa ist der Ausgangspunkt dieses Kapitels. Sein erster Abschnitt enthält einen Überblick über verschiedene alternative Vorstellungen über die Aufgaben der Rüstungskontrolle. Der zweite Abschnitt befaßt sich mit der Frage, wie Rüstungskontrolle im europäischen Kontext operational definiert werden kann; dabei geht es dann auch um die grundsätzliche Fra-

1 Vgl. D.G. *Brennan* (Hrsg.), *Arms Control, Disarmament, and National Security*, New York 1961; und *Hedley Bull*, *Die klassische Konzeption der Rüstungskontrolle: Ein Rückblick nach zwanzig Jahren*, in: Uwe *Nerlich* (Hrsg.), *Sowjetische Macht und westliche Verhandlungspolitik im Wandel militärischer Kräfteverhältnisse*, Baden-Baden 1982.

ge: „Was kontrolliert Rüstungskontrolle?“ oder „was soll Rüstungskontrolle kontrollieren?“ Diese beiden Aspekte werden zum Abschluß miteinander in Beziehung gesetzt, indem gefragt wird, wie Definitionen des Zwecks der Rüstungskontrolle spezifische Verhandlungsziele beeinflussen oder nahelegen. Dieses Kapitel befaßt sich nicht ausschließlich mit Verhandlungszielen, militärischen Indikatoren und der Gegenüberstellung von militärischen *inputs* und *outputs*, weil es unmöglich erscheint, die Vorzüge bestimmter operationaler Rüstungskontrollziele isoliert und ohne Bezug auf die jeweils verfolgte politische oder militärische Strategie zu beurteilen, in welche der jeweilige Ansatz der Rüstungskontrolle eingebettet werden soll. Mit anderen Worten: Was man durch Rüstungskontrolle beschränken will, sollte eine Funktion dessen sein, was man mit Hilfe der Rüstungskontrolle erreichen will. Im europäischen Rahmen bedürfen beide Aspekte der Überprüfung.

## *II. Ziele der Rüstungskontrolle in Europa*

Gleich zu Beginn sollte hervorgehoben werden, daß dieser Beitrag sich mit *westlichen* Zielen der Rüstungskontrolle befaßt. Natürlich beruht Rüstungskontrolle auf einer gewissen *elementaren Übereinstimmung der Interessen* mit der Sowjetunion, auf dem Verhandlungswege Regelungen für militärische Rüstungen zu erzielen (2). Trotzdem können sich die mit solchen Regelungen verbundenen Zielsetzungen zwischen den beiden Seiten beträchtlich unterscheiden – und sie tun es auch. Gemeinsames Interesse ist die grundlegende Voraussetzung für Rüstungskontrolle zwischen Ost und West, aber gegensätzliche Zielsetzungen sind ihr größtes Hindernis.

Die Ziele der Rüstungskontrolle in Europa kann man unter mindestens drei verschiedenen Gesichtspunkten diskutieren: Erstens stellt sich die Frage, welches diese Ziele für westliche Regierungen und für die NATO in der Vergangenheit waren und in der Gegenwart sind. Zweitens kann man untersuchen, welchen Zweck Rüstungskontrolle für den Westen unter bestimmten Kriterien haben sollte. Drittens schließlich ist zu klären, wie diese Zwecksetzung in der Zukunft aussehen könnte.

In diesem Kapitel wird die dritte Fragestellung verfolgt, weil spezifische und konkrete Ziele und Bewertungsmaßstäbe der Rüstungskontrolle sinnvollerweise nicht isoliert von Überlegungen darüber betrachtet werden können, im Interesse welcher Zwecke man sich eigentlich um Rüstungskontrolle bemüht. Wir fassen deshalb im folgenden zunächst allgemeine politische Zwecksetzungen

2 Vgl. das Kapitel von Colin S. Gray / Donald G. Brennan, Gemeinsame Interessen als Grundlage für Rüstungskontrolle, in: *Nerlich*, Sowjetische Macht (Anm. 1).

zusammen, für die Rüstungskontrolle von westlichen Regierungen instrumental eingesetzt werden kann.

## 1. Einsparung von Kosten

In politischen Erklärungen zur Rechtfertigung von Rüstungskontrollverhandlungen wird oftmals die Senkung von Militärausgaben als Zweck des Unternehmens angeführt. Es gibt jedoch beträchtliche und berechtigte Skepsis darüber, ob Rüstungskontrollvereinbarungen jemals tatsächlich zu einer Senkung der für militärische Zwecke aufgewandten Ressourcen geführt haben. Diese Skepsis wird gegenwärtig natürlich auch im Zusammenhang mit SALT II und MBFR artikuliert. In der Regel sind numerische Obergrenzen für die Bestände an Waffensystemen über den zur Zeit der Übereinkunft erreichten Stückzahlen angesetzt worden, so daß in der Sicht mancher sogar eine kostspielige Art von „Verpflichtung“ entstand, bis zu diesen Obergrenzen hochzurüsten. Dennoch kann der Versuch, öffentliche Ressourcen für nichtmilitärische Ausgabenbereiche einzusparen, eine wirkungsvolle ideologische Rechtfertigung für Rüstungskontrollbemühungen hergeben, wie es zum Teil in den Vereinigten Staaten in der Frühphase von MBFR und in späteren Phasen dieser Verhandlungen für einige europäische Alliierte der Fall war.

## 2. Kalkulierbarkeit ökonomischer Lasten

Diese Zwecksetzung der Rüstungskontrolle muß begrifflich von dem Versuch der Einsparung in Militärhaushalten abgesetzt werden. Wenn das Wettrüsten durch einen hohen Grad gegenseitig wahrgenommener Bedrohung und durch Aktions-Reaktions-Mechanismen gekennzeichnet ist, sehen sich nationale Entscheidungsträger stets vor der Möglichkeit, daß unvorhergesehene Schritte der anderen Seite ihre Sicherheitslage in einem solchen Umfang verändern, daß eigene Gegenmaßnahmen subjektiv als unausweichlich erscheinen. Entwicklungen dieser Art – z.B. die Einführung der SS-20-Raketen in der Sowjetunion – können nicht nur gewohnte Bewertungen der nationalen Sicherheit umstürzen, sondern sie vermindern auch entscheidend die langfristige Planbarkeit und Kalkulierbarkeit von Rüstungsprogrammen und ihren Kosten. In Staaten mit komplexen bürokratischen Entscheidungsfindungs- und Budgetierungsprozeduren wird eine routinemäßige und langfristige Entwicklung des Verteidigungshaushalts auf jeden Fall der Notwendigkeit vorgezogen, Haushaltspläne ein ums andere Mal auf Grund unvorhergesehener äußerer „Schocks“ umzuwerfen. Rüstungskontrolle kann als ein Mittel für dieses Ziel angesehen werden, nicht nur die militärische, sondern auch die haushaltsmäßige Unsicherheit zu vermindern.

Die Entscheidung der NATO über die Modernisierung taktischer Kernwaffen

läßt sich im Rahmen dieser Überlegungen interpretieren. Indem sie mit der Notwendigkeit zu Verhandlungen mit dem Warschauer Pakt gekoppelt wurde, sollte politische Kontrolle über Beschaffungsentscheidungen sichergestellt werden. Diese Münze hat jedoch auch eine Rückseite: Wenn Rüstungskontrolle theoretisch dazu benutzt werden kann, Störungen eingefahrener Muster der Haushaltsfortschreibung abzuwehren, kann andererseits der Budgetierungsprozeß die Möglichkeiten zur Rüstungskontrolle erheblich beeinflussen. Seine institutionelle Rigidität fördert zwar eine Politik der Rüstungskontrolle – besonders etwa, wenn man an die Verteilung von Ressourcen zwischen Streitkräften denkt. Andererseits jedoch beschränkt dieser Prozeß flexible und zweckorientierte Umverteilungen von Rüstungsausgaben, die durch Rüstungskontrollvereinbarungen erforderlich werden könnten.

### 3. Einschränkungen der Rüstungskonkurrenz

Rüstungskonkurrenzen können internationale Instabilität und Unsicherheit verstärken. Quantitative Rüstungskonkurrenzen zwingen Staaten fortwährend zur Prüfung, ob ihre eigenen Arsenale noch ausreichen oder verstärkt werden sollen. Größere qualitative technologische Neuerungen im militärischen Bereich bergen die Gefahr, unerwartet wichtige Bestandteile des militärischen Gleichgewichts aus dem Lot zu bringen. Natürlich gibt es nicht immer offensichtliche Alternativen für quantitative oder qualitative Verstärkungen der eigenen Streitkräfte, die automatisch zur Stabilisierung der internationalen Lage beitragen. Einseitig aus dem Wettrüsten „auszusteigen“ oder einseitig auf bestimmte technologische Verbesserungen oder Kapazitäten zu verzichten, kann die Stabilität einer Situation viel mehr gefährden als die Fortsetzung des Rüstungswettlaufs.

Aber auch wenn man glaubt, daß ausreichende militärische Rüstung und technologisches Potential für Stabilität und nationale Sicherheit völlig unentbehrlich sind, auch wenn man nicht glaubt, daß durch Rüstungskonkurrenz die Wahrscheinlichkeit und zerstörerische Wirkung von Kriegen unvermeidlich zunimmt, kann man dennoch der Auffassung folgen, daß quantitative oder qualitative Rüstungskonkurrenz die Vorhersagbarkeit und Kalkulierbarkeit künftiger Kräfteverhältnisse vermindert. Vorhersagbarkeit ist jedoch eine Schlüsselkomponente der Sicherheit, so daß Rüstungskontrollabkommen betrieben werden können, um die aus der Dynamik der Rüstungskonkurrenz stammende Unsicherheit zu begrenzen.

### 4. Verminderung der Wahrscheinlichkeit von gewaltsamen Auseinandersetzungen

Ob Rüstungskonkurrenzen notwendigerweise zu Kriegen führen oder nicht, ist

stets kontrovers diskutiert worden. Autoren in der Tradition Richardsons behaupten oft einen beinahe unausweichlichen Kausalzusammenhang, andere wiederum sehen in sorgfältig und überlegt gehandhabter reaktiver Aufrüstung den wirkungsvollsten Beitrag zur Sicherung des Friedens (3). Unabhängig von der Richtigkeit dieser beiden Thesen kann Rüstungskontrolle zweifellos ein Mittel sein, um die Wahrscheinlichkeit bewaffneter Feindseligkeiten zu senken, auch wenn Rüstungskonkurrenz nicht automatisch zum Krieg führen muß. Wenn man bestimmte mögliche Streitkräftekonstellationen oder Kräfteverhältnisse ausmachen kann, die eine relativ hohe Wahrscheinlichkeit bewaffneter Konflikte mit sich bringen würden, dann kann man versuchen, das Eintreten solcher Umstände durch verhandelte Übereinkünfte zu verhindern.

Natürlich ist es im Bereich der strategischen Konfrontation der Supermächte viel einfacher, solche hochgradig instabilen Situationen zu erkennen (z.B. die Fähigkeit zu einem entwaffnenden ersten Schlag), als in Regionen wie Europa, wo die Verbindung zwischen bestimmten offensiven Potentialen (z.B. schweren Panzerverbänden oder chemischen Waffen) und Konfliktwahrscheinlichkeiten weniger deutlich zu Tage tritt. Dies ist jedoch ein gradueller und kein prinzipieller Unterschied. Daß für die zentrale strategische Balance destabilisierende Entwicklungen leichter erkannt werden können, bedeutet außerdem keineswegs, daß sie dort ebenfalls durch Rüstungskontrollabmachungen leichter verhindert werden können. Ein gutes Beispiel hierfür ist SALT II, wo es versäumt wurde, die Verwundbarkeit von Interkontinentalraketen gegen einen ersten Schlag der anderen Seite zu vermindern.

## 5. Schadensbegrenzung

Weil kein Versuch, Kriege zu verhindern, den Frieden wirklich garantieren kann, kann Rüstungskontrolle auch dem Zweck dienen, die Zerstörung durch einen Krieg zu begrenzen, wenn alle Bemühungen zu seiner Vermeidung fehlschlagen sollten. Verbote für bestimmte Waffentypen, Beschränkungen des Einsatzes militärischer Macht und international vereinbarte Regeln der Kriegführung sind operationale Folgerungen aus dieser Motivation der Rüstungskontrolle. Schadensbegrenzung als Ziel von Rüstungskontrolle wiederum kann viel leichter im strategischen Bereich konkretisiert werden als im konventionellen oder taktisch-nuklearen Bereich; denn hier sind die möglichen Konfliktabläufe außerordentlich komplex. Im Zusammenhang mit strategischen Waffen war jedoch Schadensbegrenzung in der Vergangenheit eher ein einseitiges Ziel für die Entwicklung des amerikanischen Potentials als für bila-

3 Vgl. das Kapitel von Andrew W. Marshall, Rüstungskonkurrenz: Der Stand der Analyse, in: Nerlich, Sowjetische Macht (Anm. 1).

terale Rüstungskontrollverhandlungen (4). In Europa hat der Aspekt der Schadensbegrenzung – besonders im Hinblick auf taktische Kernwaffen – bis heute kaum eine Rolle gespielt. Die Möglichkeiten zur Schadensbegrenzung durch eine Vereinbarung über die Beschränkung taktischer Kernwaffen (TNF) in Europa auf solche mit verstärkter Strahlungswirkung (Neutronenwaffen) ist z.B. niemals ernsthaft untersucht worden (5). Dies ist besonders deshalb bedauerlich, weil eine mögliche einseitige Konzentration der NATO auf Neutronenwaffen mit kurzer Reichweite ohne parallele Schritte der anderen Seite keinen Beitrag zur Schadensbegrenzung darstellte.

## 6. Stabilisierung militärischer Kräfteverhältnisse

Die politischen, ökonomischen und militärischen Unsicherheiten, die eine Rüstungskonkurrenz mit sich bringen kann, sind bereits erwähnt worden. Aus der Sicht der mit der Bewältigung dieser Unsicherheiten betrauten Organisation, des Militärs, ist eine größere Vorhersagbarkeit des internationalen Umfelds äußerst wünschenswert, besonders wenn sie auch die Stabilisierung eines günstigen oder zumindest erträglichen Kräfteverhältnisses herbeigeführt werden kann. Wenn ein solches Kräfteverhältnis existiert, dann besteht ein militärisches Interesse an seiner Aufrechterhaltung durch Rüstungskontrolle, möglicherweise auf einem quantitativ niedrigeren Niveau. Die Kriterien, nach denen beurteilt werden kann, ob gegebene Kräfteverhältnisse günstig oder erträglich sind, können ebenso vielfältig sein wie die konkreten Rüstungskontrollabmachungen zu ihrer Stabilisierung. Hier interessiert allein die Tatsache, daß Rüstungskontrolle vom militärischen Standpunkt aus sinnvoll sein und für militärische Zwecke verfolgt werden kann. So war es bis 1978 ein wesentliches Ziel von SALT, die Einführung von solchen Kapazitäten zu verhindern, welche die Option eines ersten Schlages gegen strategische Systeme begründet hätten. Steht man vor der Wahl zwischen einer Fortsetzung der Rüstungskonkurrenz, in deren Verlauf sich die militärische Balance zugunsten der einen

4 Schadensbegrenzung bedeutet im eigentlichen Sinn den Erwerb von Rüstungspotentialen, welche die Zerstörung durch feindliche Streitkräfte vermindern können. Deshalb können Streitkräfte zur Schadensbegrenzung offensiver oder defensiver Natur sein. Anfang der 60er Jahre trat dieses Ziel in den Hintergrund, während es seit Mitte der 70er Jahre wieder mehr Beachtung findet. Häufig jedoch wird Schadensbegrenzung als mit den Zielen der Rüstungskontrolle unvereinbar angesehen, weil ihre Konzeption sich mit der Fähigkeit der jeweiligen Streitkräfte befaßt, militärische Konflikte tatsächlich auszutragen.

5 Für ein mögliches Verhandlungskonzept unter Einbeziehungen von Kernwaffen mit verstärkter Strahlen- und verminderter Druckwirkung vgl. Uwe Nerlich, Zwischen Verteidigungs- und Verhandlungspolitik: Zur Auseinandersetzung über die sogenannten „Neutronenwaffen“, in: *Stiftung Wissenschaft und Politik* (Hrsg.), *Polarität und Interdependenz. Beiträge zu Fragen der Internationalen Politik*, Baden-Baden 1978 (*Internationale Politik und Sicherheit*, Bd. 1), S. 198–202.

oder der anderen Seite verändern kann, und der Stabilisierung einer erträglichen Streitkräfterelation auf dem gegenwärtigen oder einem niedrigeren Niveau unter Beibehaltung aller gegenwärtigen Optionen für alle Beteiligten, dann ist sicherlich die Einschränkung der Rüstungskonkurrenz eindeutig vorzuziehen.

„Vorhersehbarkeit“ als Ziel der Rüstungskontrolle hat mithin also eine enge ökonomische und eine viel breitere und wichtigere politisch-militärische Bedeutung. Sie entsteht aus Transparenz und Berechenbarkeit von Veränderungen militärischer Kräfterelationen und kann deshalb vom militärischen Standpunkt aus als oberstes Ziel von Rüstungskontrolle betrachtet werden. Wenn künftige Potentiale und technologische Entwicklungen auf dem Verhandlungsweg stabilisiert werden, werden die Unsicherheiten für die Zukunft beträchtlich vermindert. Die im Westen gegenwärtig verbreitet wahrgenommene Notwendigkeit, auf die Einführung der sowjetischen Raketen SS-20 und SS-22 zu reagieren, zeigt deutlich die Folgen des Mangels an Vorhersehbarkeit. Wegen der Komplexität von Streitkräftekonstellationen in Europa ist es sicherlich plausibel, daß Stabilität und Vorhersehbarkeit im europäischen Rahmen viel schwieriger zu erhöhen sind als auf dem Gebiet der strategischen Balance.

#### 7. Herbeiführung eines erwünschten militärischen Kräfteverhältnisses

Dieses Motiv für Bemühungen um Rüstungskontrolle ist ebenfalls militärischer Natur. Anders als die zuletzt besprochene Zwecksetzung, die im wesentlichen konservativ und statisch ist, wird hier offensiv auf die Veränderung des militärischen Status quo in einer unter den eigenen Kriterien wünschenswert erscheinenden Richtung abgehoben. Die Kriterien für das anzustrebende militärische Kräfteverhältnis können selbstverständlich mannigfacher Natur sein und quantitativ oder qualitativ definiert werden. Wichtig ist vor allem, daß die gegenwärtigen militärischen Kräfteverhältnisse *nicht* als befriedigend eingestuft werden.

Rüstungskontrolle kann als Instrument benutzt werden, um diesen Zustand durch Veränderung zahlenmäßiger Gewichte, durch Ausschaltung unerwünschter Optionen der Gegenseite oder durch Erwerb zusätzlicher eigener Optionen zu verändern. In diesem Sinne ist Rüstungskontrolle ein Ersatz für Aufrüstung, für eigene Anstrengungen auf dem militärischen Sektor, um die Gegenseite zur Hinnahme eines Kräfteverhältnisses zu zwingen, das den eigenen Sicherheitserfordernissen genügt.

Die offenkundige Schwierigkeit dieser Zweckbestimmung ist, daß für den Westen unbefriedigende militärische Kräfteverhältnisse für die andere Seite

durchaus attraktiv sind. Umgekehrt müssen an den westlichen Präferenzen ausgerichtete Regelungen der Rüstungskontrolle beinahe notwendig bisherige Vorteile der östlichen Seite zumindest abbauen. Dieser Nullsummencharakter der Auseinandersetzung wird mit großer Wahrscheinlichkeit dafür sorgen, daß dieser Zweck der Rüstungskontrolle in Europa nie realisiert wird, wenn er über zahlenmäßige Beschränkungen für Indikatoren militärischer Macht angegangen wird, wie es z.B. bei den Wiener Truppenabbauverhandlungen der Fall ist.

## 8. Politische Zweckbestimmungen

Obwohl Verhandlungsziele und Verhandlungsstrategien für Rüstungskontrolle operational immer in militärischen Kategorien definiert werden müssen, kann die Motivation für Bemühungen um Rüstungskontrolle ohne jeden Bezug zu ihrer inhaltlichen Ausrichtung sein, wie das ja bei allen internationalen Verhandlungen und Vereinbarungen der Fall sein kann. Ebenso wie die Außenhandelspolitik oder wie Militärhilfeprogramme kann die Rüstungskontrollpolitik für umfassendere politische Zielsetzungen instrumentalisiert werden. Man kann etwa Rüstungskontrollgespräche führen, um andere Verhandlungen oder Vereinbarungen zu erleichtern. Die anfängliche sowjetische Motivation zur Teilnahme an MBFR scheint in diese Kategorie zu fallen, indem dies der Preis war, den die Sowjetunion für westliche Teilnahme am KSZE-Projekt zu zahlen bereit war.

Eine weitere hauptsächlich politische Motivation für Rüstungskontrolle kann den Beziehungen zwischen Allianzmitgliedern entspringen. Laufende Rüstungskontrollverhandlungen geben ein ausgezeichnetes Argument ab, um bevorstehende einseitige Verringerungen von Rüstungsanstrengungen einzelner Bündnisstaaten hinauszuzögern, da sie erfordern, die eigene Verhandlungsposition nicht derart zu untergraben. Die Entstehung und die Geschichte von MBFR innerhalb der NATO sind hier eine gute Illustration.

Ein dritter politischer Zweck, für den Rüstungskontrolle eingesetzt werden kann, ist Entspannung oder – wie viele Skeptiker sagen werden – Entspannungsphraseologie. Entspannung wird oft definiert und gerechtfertigt als Prozeß schrittweisen Spannungsabbaus, und Spannungsabbau hängt von einer Verminderung von Bedrohungswahrnehmungen ab. Solche Wahrnehmungen beruhen jedoch auf der Bewertung der militärischen Fähigkeiten und Absichten der Gegenseite. Obwohl es möglich ist, friedliche Absichten zu signalisieren, ohne militärische Fähigkeiten einzuschränken, wird die Unsicherheit über Absichten notwendigerweise stets größer sein als die Unsicherheit über militärische Fähigkeiten. Bedrohungswahrnehmungen gründen deshalb unausweichlich mehr auf militärischen Fähigkeiten als auf vermuteten Absichten der Ge-

genseite. Die leichteste Art und Weise, um durch die Bekundung friedlicher Absichten zum Spannungsabbau beizutragen, ist deshalb die Begrenzung militärischer Fähigkeiten. Entspannung kommt nicht von selbst zustande und besteht nicht nur darin, zivilisiert miteinander zu reden. Vielmehr muß sie bewußt vorangetrieben werden, und Verhandlungen über Rüstungskontrolle erscheinen oft als ein hierfür besonders nützlich Instrument.

Man kann jedoch argumentieren, daß diese Interpretation der Rüstungskontrolle als Instrument der Entspannung – möglicherweise sogar als Ersatz für stagnierende politische Entspannung – kein vollständiges Bild der Beziehung zwischen politischer Normalisierung einerseits und der Erhaltung oder Wiederherstellung eines militärischen Gleichgewichts andererseits zeichnet. Die NATO hatte in bezug auf das „Signal von Reykjavik“ nie die Vorstellung, daß Rüstungskontrolle in Europa die politische Entspannung fördern oder ersetzen solle (6). Statt dessen sollten beide Prozesse parallel voranschreiten mit politischem Spannungsabbau als Voraussetzung und Rüstungskontrolle als Ergänzung. Auch die sowjetische Sicht mit ihrem Schwergewicht auf einer Abfolge von zunächst politischer und später militärischer Entspannung ist eindeutig mit der Vorstellung unvereinbar, Rüstungskontrolle als Werkzeug der politischen Normalisierung einzusetzen. Natürlich hängt die jeweilige Interpretation dieses Zusammenhangs auch von aktuellen Wahrnehmungen und Bewertungen des militärischen Kräfteverhältnisses ab, was sich z.B. am Rückgang politisch-instrumenteller Interpretationen für SALT II im Vergleich zu SALT I ablesen läßt.

## 9. Propaganda

Vorschläge und Verhandlungen über Rüstungskontrolle können Instrumente der Propaganda sein, um die öffentliche Meinung im eigenen Land und bei potentiellen Gegnern zu beeinflussen. Durch die Befürwortung von Rüstungskontrolle soll ein Bild der Friedensliebe und der Kompromißbereitschaft erzeugt werden oder aber es soll der Propaganda der anderen Seite vorgebeugt werden. Einer solchen Motivation entspringende Initiativen zur Rüstungskontrolle werden in der Regel in publikumswirksamer Aufmachung präsentiert, um breiter Aufmerksamkeit sicher zu sein, und sie werden meist auf umfassende Rüstungskontrolle abzielen oder Elemente enthalten, die bekanntermaßen für die Gegenseite unannehmbar sind, um sie anschließend für die eingeplane Ablehnung brandmarken zu können. Scheininitiativen dieser Art sind in der Geschichte der Bemühungen um Rüstungskontrolle seit dem Zweiten

6 Entgegen landläufigen Vorstellungen ist im vorhergehenden sog. Harmel-Bericht der NATO von Rüstungskontrolle gar nicht die Rede. Vielmehr werden hier Verteidigung und politische Normalisierung der Ost-West-Beziehungen als die zwei wesentlichen Zielsetzungen der Allianz bekräftigt.

Weltkrieg keine Seltenheit, und Ost und West waren gleichermaßen schnell bei der Hand, wenn es darum ging, die Vorschläge der jeweils anderen Seite in diese Kategorie einzuordnen. Dadurch entsteht natürlich ein beträchtliches Dilemma: Wenn Rüstungskontrolle *militärisch* effektiv sein soll, muß sie sich besonders mit *denjenigen* Optionen befassen, die von der jeweils anderen Seite als besonders bedrohlich eingestuft werden. Entsprechende Vorschläge werden aber natürlich besonders rasch von denjenigen als Propagandamanöver denunziert, die ihre einseitigen Vorteile nicht aufgeben wollen.

Die hier aufgeführten Zweckbestimmungen für Rüstungskontrolle umfassen ein breites Spektrum. Läßt man den Aspekt der Propaganda beiseite, der im folgenden ausgeklammert bleibt, dann schließen sie ökonomische Überlegungen (1 und 2), den Gehalt der traditionellen Rüstungskontrolltheorie (3 bis 5) und umfassendere politische (8) wie auch engere militärische Zwecksetzungen (6 und 7) ein. Natürlich können bei einem bestimmten Rüstungskontrollvorhaben innerhalb eines Landes auch mehrere dieser Motivationen gleichzeitig am Werk sein. Wenden wir uns nun der Frage zu, womit sich Rüstungskontrolle in Europa inhaltlich befassen soll, d.h. was durch die auszuhandelnden Rüstungskontrollvereinbarungen begrenzt werden kann und begrenzt werden soll.

### *III. Rüstungskontrolle – Kontrolle wovon ?*

Wenn Rüstungskontrolle nicht durch einseitige Maßnahmen, sondern durch Verhandlungübereinkunft erfolgt, bedarf sie einer Art von Zählsystem, um eindeutig operational zu definieren, was wann wo und wie beschränkt und begrenzt werden soll. Solche Zähl- und Bewertungssysteme kann man in zwei große Gruppen einteilen. Diejenigen der ersten Gruppe konzentrieren sich auf den Aufwand von Ressourcen (*inputs*) für das Militär (Geld, Personal, Technologie etc.) ohne Bezug auf bestimmte militärische outputs wie etwa Angriffsoptionen. Diejenigen der zweiten Gruppe konzentrieren sich auf die daraus resultierenden "outputs" der Rüstungsanstrengungen – d.h. auf militärische Macht, Kampfkraft oder verfügbare militärische Handlungsstrategien –, die durch Begrenzungen der gesamten "inputs" einer bestimmten Kategorie (z.B. Personal), aber ebenso auf andere Weise beschränkt werden können.

In der Regel erlauben Restriktionen für "inputs" den beteiligten Staaten interne Anpassungen, wie etwa Umverteilung finanzieller Mittel, Umstationierung von Truppen, Entwicklung technologischer Alternativen usw., so daß die verfügbaren militärischen Optionen ziemlich unberührt bleiben. Umgekehrt sind Restriktionen für "outputs" denkbar, die den Aufwand auf der "input"-Seite überhaupt nicht erfassen müssen. Solche Maßnahmen können vertraglich vereinbarten Informationsaustausch, Beschränkungen der Dislozie-

rung oder Beschränkungen des Einsatzes von Waffensystemen umfassen. Hervorzuheben ist, daß Rüstungskontrolle *militärische Ziele* nur in dem Ausmaß erreicht, in dem sie militärische Aktivitäten erfaßt, obwohl dieser Punkt weiter unten noch differenziert werden muß.

Nichtmilitärische Zwecksetzungen kann man auch durch unspezifische Einschränkungen des militärischen Aufwandes ansteuern. Beide Arten von Beschränkungen muß man wiederum begrifflich absetzen von rein formalen Schranken wie Abmachungen über Gewaltverzicht oder den Verzicht auf Ersteininsatz bestimmter Waffensysteme, die verfügbare militärische Optionen unangetastet lassen.

Im folgenden sollen nun der Reihe nach Bewertungssysteme dargestellt werden, die den militärischen Aufwand bzw. die Ergebnisse dieses Aufwands zu erfassen trachten, um dabei die zur Bewertung der Brauchbarkeit der einzelnen Systeme relevanten Vorzüge und Nachteile zu diskutieren.

### 1. Fünf Ansätze zur Begrenzung von "inputs"

Ein gegebenes militärisches Gleichgewicht – oder Ungleichgewicht – ist stets das Ergebnis des Aufwandes von Geld, Personal und Material (im weitesten Sinne), wobei Personal und Material wiederum auf die gemeinsame und allgemeine Dimension finanzieller Ressourcen reduziert werden können. Die Geschichte der Bestrebungen um Rüstungskontrolle weist viele Beispiele für Versuche auf, den Aufwand von Ressourcen für militärische Zwecke zu begrenzen. Solche Beschränkungen kann man analytisch in fünf Kategorien einordnen.

Eine sehr umfassende und allgemeine Methode der „Buchführung“ im Bereich der Rüstungskontrolle ist die *Vereinbarung von Obergrenzen für Rüstungsausgaben*. Auf den ersten Blick erscheint dies als einfach und öffentlicher Zustimmung gewiß, da eingesparte Ressourcen zivilen Zwecken zugeführt werden könnten. Bei genauer Betrachtung erweist sich jedoch die Begrenzung von Militärausgaben als die komplexeste der gegenwärtig diskutierten operationalen Definitionen der Rüstungskontrolle (7).

Einige Hinweise zeigen die damit verbundenen Schwierigkeiten: die Definition, die Messung, die einzelnen Komponenten und die Dokumentation von Militärausgaben unterscheiden sich beträchtlich zwischen einzelnen Staaten.

7 Die begrifflichen und verfahrenstechnischen Probleme dieses Ansatzes der Rüstungskontrolle füllen einen ganzen Band, so daß für Details verwiesen werden kann auf A.S. Becker, *Military Expenditure Limitation for Arms Control: Problems and Prospects*, Cambridge, Mass. 1977.

Die Kaufkraft und die Inflationsrate der „militärischen Währung“ können sich in ein- und derselben Nation von denjenigen der zivilen Währung unterscheiden, wodurch es unmöglich wird, Militärausgaben in realen Werten zu ermitteln oder internationale Vergleiche anzustellen. Die Auswirkungen von Begrenzungen von Rüstungsbudgets auf Streitkräftekonstellationen und auf die internationale Sicherheit sind ungewiß. Die Aussichten für die Verifikation solcher Begrenzungen sind düster, da die Überwachung der Einhaltung standardisierter Berechnungskriterien unmöglich ist, selbst wenn eine Einigung auf solche einheitlichen Berechnungsverfahren zustande käme. Die Schwäche von Beschränkungen militärischer Ausgaben als Verhandlungsziel der Rüstungskontrolle wird ganz evident, wenn man bedenkt, daß gegenwärtig amerikanische Schätzungen der sowjetischen Rüstungsausgaben vorgenommen werden, indem man berechnet, was es kosten würde, das sowjetische Militärpotential – Truppen, Waffen, Einrichtungen und Operationen – in den Vereinigten Staaten zu den dort geltenden Preisen in Dollars zu kaufen (8). Ein solches Vorgehen erfordert ziemlich genaue geheimdienstliche Schätzungen der Quantität und Qualität der Streitkräfte der anderen Seite, so daß es einfacher erscheint, diese Größen unmittelbar zu begrenzen.

Die einzigen Vorzüge von Haushaltsbeschränkungen sind ihre Flexibilität und Umkehrbarkeit. Jede Seite kann frei entscheiden, welche Ausgaben sie genau vermindern und wie sie mit Budgetbegrenzungen durch Umverteilungen im Militärhaushalt fertig werden will. Die Umkehrbarkeit solcher Maßnahmen wird nur durch die Verfügbarkeit von Ressourcen und politische Begleitumstände eingeschränkt.

Ein zweiter Ansatz zur Regelung von Rüstungspotentialen besteht in der *Einführung numerischer Obergrenzen für den Bestand an bestimmten Waffensystemen* – wie etwa im ersten SALT-Abkommen. Quantitative Obergrenzen für Waffensysteme stellen Beschränkungen von "inputs" dar. Sie können jedoch so ausgelegt werden, daß sie wichtige militärische Optionen ausschließen, z.B. durch starke Reduktionen bei geeigneten Waffensystemen (etwa Panzern oder Interkontinentalraketen mit Mehrfachsprengköpfen) oder durch Verbot bestimmter technischer Eigenschaften von Waffensystemen (etwa Mobilität von Raketen). Numerische Obergrenzen sind also zunächst stets an "inputs" orientiert, können aber im Hinblick auf resultierende militärische Optionen angelegt werden.

Natürlich müssen solche quantitativen Schranken selektiv sein und sich auf größere Waffensysteme beziehen, wie etwa auf Kampfflugzeuge, Panzer oder

8 Andrew W. Marshall, *Estimating Soviet Defense Spending*, in: *Survival*, Vol. 18 (1976), S. 73–79.

schwere Artillerie, Raketen oder Marineeinheiten. Obwohl dieser Ansatz der Rüstungskontrolle etwas weniger problematisch ist als die Begrenzung von Rüstungsausgaben, gibt es damit beträchtliche Schwierigkeiten. Einfache Stückzahlen von Waffensystemen können geringe strategische Bedeutung haben, und die ausschließliche Beschäftigung mit den Stückzahlen kann die Tendenz verstärken, grundsätzliche strategische Bedingungen aus den Augen zu verlieren und vertraute Militärdoktrinen einzufrieren. Eine weitere Schwierigkeit liegt in der technologischen Leistungsfähigkeit verschiedener Waffensysteme. Einerseits können identische Waffentypen auf beiden Seiten unterschiedliche Leistungsparameter aufweisen, so daß man vor dem Problem steht, wie Quantität gegen Qualität gewichtet werden soll. Andererseits können in Verhandlungen festgelegte numerische Obergrenzen im Falle einer Ersetzung älterer Systeme durch verbesserte Versionen zur Bedeutungslosigkeit degradiert werden. Im europäischen Rahmen besteht überdies das Problem der „Einmottung“ von größeren Systemen wie Panzern oder Kampfflugzeugen, die durch neuere Modelle ersetzt werden. Es bedürfte eines ausgeklügelten Systems der Verifikation und Überwachung, um Waffensysteme vom Fließband bis zum Einsatz zu verfolgen und das endgültige Schicksal derjenigen Systeme zu ermitteln, die sie ersetzen. Diese Probleme könnte man etwas entschärfen, wenn man numerische Grenzen eher grob als sehr präzise ansetzt, also z.B. in Tausenden schwerer Panzer, so daß die Verifikation weniger Kopferbrechen verursacht, oder wenn man die numerischen Schranken nur für wenige Waffensysteme definiert, die für großangelegte offensive Operationen unentbehrlich sind. In die Diskussion um vertrauensbildende Maßnahmen hat die letztere Idee bereits teilweise Eingang gefunden, und zwar mit dem französischen Vorschlag für eine Konferenz über Abrüstung in Europa (KAE).

Weiter kompliziert werden die Verhältnisse durch solche Waffensysteme, besonders Kampfflugzeuge oder Marschflugkörper (cruise missiles), die sowohl nukleare wie konventionelle Kampfaufträge übernehmen können, so daß sich die Frage erhebt, auf welche Obergrenzen bestimmte Verringerungen anzurechnen sind. Bei diesen Waffensystemen steht man auch vor der Notwendigkeit, Reichweite und Einsatzprofile so zu definieren, daß sie nicht als strategische Systeme rubriziert werden müssen. Obwohl zahlenmäßige Obergrenzen für Waffensysteme bei der Eindämmung des nuklearstrategischen Wettrüstens sicher ihre Berechtigung haben – und auch dort ist es schwierig genug, sich auf sinnvolle Zähllichkeiten zu einigen, was etwa an der Definition in SALT II von Cruise-Missile-Trägersystemen abzulesen ist (9) –, erscheint es doch als fraglich, ob ähnliche Maßnahmen ohne umfangreiche Vorkehrungen zur In-

9 Vgl. dazu das Kapitel von Uwe *Nerlich*, Politische Symbolik der Einigung oder effektive Beschränkungen: Das Beispiel des SALT-II-Abkommens, in: *ders.*, Sowjetische Macht (Anm. 1).

formation, Überwachung und Verifikation einen erfolgreichen Beitrag zur regionalen europäischen Rüstungskontrolle leisten können. Was schließlich die Kriterien der Flexibilität und der Umkehrbarkeit entsprechender Rüstungskontrollabmachungen angeht, so kann die erstere zumindest für die Zusammensetzung der Waffensysteme innerhalb der gegebenen Schranken beibehalten werden, während letztere – zumindest kurzfristig – aufgegeben werden muß.

Im Gegensatz zu diesen ersten zwei Zielsetzungen der Rüstungskontrolle ist die dritte – die *Begrenzung militärtechnologischer Innovation* – explizit auf die Dynamik des militärischen Kräfteverhältnisses ausgerichtet, die im Interesse gesteigerter Vorhersagbarkeit unter Kontrolle gebracht werden soll. Eine Beschränkung militärischer Technologie ist besonders sinnvoll, wenn sie mit zahlenmäßigen Obergrenzen für Waffensysteme kombiniert wird. Bei einer solchen Kombination von Rüstungskontrollmaßnahmen sollten die militärischen Fähigkeiten der Gegenseite berechenbarer sein, und die Gefahr plötzlicher und überraschender Veränderungen der äußeren Bedrohung sollte stark vermindert sein.

Den Fortschritt der Militärtechnologie aufzuhalten, ist jedoch alles andere als einfach. Dies wird offenkundig, wenn man die Stadien des Forschungs-, Entwicklungs-, Erprobungs- und Bewertungsprozesses auf mögliche Ansatzpunkte für Rüstungskontrolle hin untersucht. Forschung, die Produktion neuer Gedanken, ist kaum zu überwachen und zu verhindern. Was man begrenzen kann, sind die Aufwendungen für militärische Forschungen, aber hier treten die bereits erörterten Probleme auf. Forschungsausgaben und Forschungspersonal sind wahrscheinlich noch schwieriger zu begrenzen als globale Rüstungsbudgets oder Truppenstärken. Als Abhilfe könnte man Verbote von Tests und Erprobungen ins Auge fassen, um einen schlechthin zentralen Schritt auf dem Wege zu einem neuen Waffensystem vom Stadium des Entwurfs auf die Fließbänder zu verhindern, aber diese Vorstellung paßt viel besser in den Bereich des strategischen Raketenwettrüstens als in denjenigen regionaler Rüstungskontrolle in Europa, wo die meisten militärischen Testprogramme die Auffälligkeit von Raketenstarts vermissen lassen. Wirksame Begrenzungen der militärischen Erprobung würden annehmbare einschneidende Überwachungsprozeduren voraussetzen.

Wenn es unmöglich ist, die Entwicklung und Erprobung neuer Waffen zu verhindern, so könnte man an ein Verbot ihrer Beschaffung und Einführung in die Truppe denken. Wo ist jedoch die Trennlinie zwischen der illegalen Einführung neuer konventioneller und taktisch-nuklearer Waffensysteme und zulässiger technischer Verbesserung bereits existierender Systeme? Die in Ost und West stark gegenläufigen Interpretationen für die SS-20 sowie die Per-

shing II und die landgestützten Marschflugkörper der NATO können hier als Beispiel dienen. Die Sowjetunion nimmt für sich in Anspruch, daß die SS-20 nur veraltete SS-4 und SS-5 ersetzt, und auch der Westen bezeichnet seine etwas bescheideneren Programme als Modernisierung seiner Nuklearstreitmacht im Mittelstreckenbereich. Gleichzeitig werten beide Seiten die Schritte ihres jeweiligen Kontrahenten als Einführung neuer Systeme. Versucht man solche Streitfälle durch die Kombination von technologischen mit numerischen Begrenzungen zu umgehen, also etwa durch die Einführung von diversen numerischen Unterkategorien wie bei SALT II, werden die Aussichten für diesen dritten Ansatz der Rüstungskontrolle wohl auch nicht freundlicher. Solange Schranken für Militärtechnologie selektiv gehandhabt werden, bleibt durch die Möglichkeit der Umstrukturierung von Truppen im Hinblick auf bestimmte Einsätze ein beträchtliches Ausmaß von Flexibilität erhalten. Der Grad der Umkehrbarkeit entsprechender Festlegungen hängt jedoch andererseits zentral von der Möglichkeit ab, entsprechende technologische Reservekapazitäten beizubehalten (10).

Ein vierter Ansatz der Rüstungskontrolle, die *Einführung von Mannschaftshöchstständen oder Truppenreduzierungen*, ist seit dem Zweiten Weltkrieg vielfach vorgeschlagen worden. Militärische Mannschaftsstärken sind spektakuläre Größen, und von Schritten zu ihrer Begrenzung oder Verringerung kann man beträchtliche symbolische Wirkung erwarten. Wiederum existieren jedoch unübersehbare Hindernisse auf dem Weg zu solchen Beschränkungen auf dem Verhandlungsweg: Sollen paramilitärische Verbände einbezogen werden und in welchem Umfang, wie sind Reservisten zu berücksichtigen, und wie werden Zivilisten behandelt, die mit Aufgaben betraut sind, die in anderen Staaten von den Streitkräften selbst wahrgenommen werden? Auch wenn man sich in diesen Punkten einigen könnte, bleibt das Problem bestehen, daß eine Übereinkunft eine beiderseits akzeptierte Datenbasis über die Mannschaftsstärken vor Einsetzen von Rüstungskontrollmaßnahmen voraussetzen würde. Die Erfahrung mit der Datendiskussion der MBFR-Verhandlungen stärkt nicht gerade die Hoffnung, daß man sich auf die Reihenfolge „erst Verifikation, dann Truppenabbau“ einigen könnte. Überdies ist die Frage noch nicht entschieden, ob und in welcher Form militärische Personalthöchststände in Mitteleuropa überhaupt militärisch relevant wären. Trotz dieser Bedenken zielt die NATO in den Wiener Truppenabbauverhandlungen beharrlich auf gemeinsame kollektive Truppenhöchststärken ab. Diese würden zwar genügend Flexibilität für Umverteilungen innerhalb der westlichen Allianz zulassen, andererseits jedoch die zwischen einheimischen und stationierten Truppen sehr unterschiedliche Umkehrbarkeit von Truppenreduktionen nicht berücksichtigen.

10 Vgl. zu dieser Problematik das Kapitel von Stephen *Lukasik* in diesem Bande.

Theoretisch gibt es zumindest ein weiteres Rüstungskontrollziel auf der Eingabeseite – obwohl man auch argumentieren könnte, daß es sich eigentlich auf die Art und Weise bezieht, wie militärische "inputs" in "outputs" umgewandelt werden – nämlich die Einführung von *Beschränkungen des Aufbaus und der Organisation der Streitkräfte und ihrer Befehls- und Kontrollstrukturen*. Dieses Ziel kann man sehr rasch abhandeln, da es ein Ausmaß gegenseitigen Vertrauens, Verständnisses und wechselseitiger Kooperationsbereitschaft voraussetzt, das die Aufrechterhaltung militärischer Verbände beinahe unnötig erscheinen lassen würde. Ausgehandelte Eingriffe in Aufbau und Organisation der Streitkräfte und die damit verbundenen Überwachungsmaßnahmen erfordern nahezu unvorstellbare Eingriffe in nationale Souveränität. Dieser Ansatz der Rüstungskontrolle ist für die zentrale strategische Balance viel nützlicher als für Europa. Dort kann man sich etwa Übereinkünfte zum Verbot sogenannter „Killer-Satelliten“ vorstellen, um die Einrichtungen beider Seiten zur Informationsbeschaffung und zur Nachrichten- und Befehlsübermittlung zu schützen. Aber auch in diesem Bereich sind die meisten wahrscheinlichen Maßnahmen einseitiger Natur mit der Möglichkeit der freiwilligen Nachahmung durch die andere Seite.

## 2. Beschränkungen von „outputs“

Wenn wir nun zu der zweiten Kategorie von Bewertungssystemen der Rüstungskontrolle übergehen, die sich auf die Ergebnisse militärischer Anstrengungen beziehen, muß eine Einschränkung gleich von Anfang an klargestellt werden. Verallgemeinerte Bewertungen nationaler Potentiale, die nicht auf der Berücksichtigung bestimmter und wahrscheinlicher Konfliktformen und -abläufe beruhen, bleiben hier außer acht. Solche Bewertungen werden „verallgemeinert“ genannt, wenn sie aus Quantifizierungen nationaler Macht auf Grund tatsächlicher und potentieller Aufwendungen für militärische Apparate bestehen, ohne daß ihre Effektivität zu der Macht möglicher Gegner in Beziehung gesetzt wird. Die genannten potentiellen Ressourcen oder "inputs" umspannen ein weites Feld, das von geographischen Besonderheiten über Bodenschätze, ökonomische Potentiale und Infrastruktur bis hin zu organisatorischen Fähigkeiten reicht. Stellt man solche Indikatoren des „Kriegspotentials“ (11) an die Seite der tatsächlichen Aufwendungen für den Militärapparat, erhält man ein lebendiges Bild internationaler Machtverteilung, was für die Theorie der internationalen Beziehungen von großer Bedeutung ist (12). Wenn man jedoch im Bereich der Rüstungskontrolle über das Ergebnis, über die "outputs" des Aufwands von Mitteln für militärische Zwecke spricht, ist man weniger

11 Vgl. K. Knorr, *Military Power and Potential*, Lexington, Mass. 1970.

12 Vgl. dann z.B. W.H. Ferris, *The Power Capabilities of Nation-States*, Lexington, Mass. 1973; und R.S. Cline, *World Power Assessment 1977*, Boulder, Col. 1977.

interessiert an allgemeinen Einschätzungen tatsächlicher und potentieller Macht, sondern vielmehr an der *Effektivität verfügbarer militärischer Macht für konkrete Einsätze* in der fraglichen Region, in der Rüstungskontrolle unternommen werden soll.

Militärische "outputs" und „verfügbare militärische Macht“ scheinen komplizierte und an quantitativen Kriterien orientierte Konzepte zu sein. Tatsächlich handelt es sich um recht einfache Begriffe. Mit verfügbarer oder nutzbarer militärischer Macht wird bezeichnet, was Staaten bei gegebenen militärischen Aufwendungen in möglichen militärischen Konflikten erreichen können bzw. nicht erreichen könnten. Der Begriff bezieht sich auf die relative Sicherheit aller beteiligten Staaten, die aus der organisatorischen Integration der aufgewandten Ressourcen in die Verteidigungsapparate entsteht. Militärische "outputs" sind also, mit anderen Worten, das *Repertoire alternativer militärischer Handlungsweisen*, die aufgrund des gegebenen Einsatzes von Ressourcen auf beiden Seiten von einem Staat oder einem Bündnis gegenüber potentiellen Gegnern mit einer hohen Erfolgswahrscheinlichkeit verfolgt werden können (13).

Während die den militärischen Aufwand betreffende „Buchführung“ zu „objektiven“ Bewertungen militärischer Macht führt, die spezifische Einsatzszenarien außer acht lassen, setzt die Bewertung von "outputs" die verfügbaren Potentiale unter Berücksichtigung möglicher und wahrscheinlicher Konfliktabläufe mit denjenigen der potentiellen Gegner in Beziehung, um die Bandbreite militärischer Optionen beider Seiten zu ermitteln. Dabei hängt natürlich die adäquate Messung der Effektivität von Militärpotentialen entscheidend von einer realistischen Auswahl der Szenarien ab. Zumindest in der Theorie erfordern genaue Bewertungen verfügbarer Macht ausführliche Simulationsstudien zu der Frage, zu welchen Resultaten in verschiedenen Konfliktformen und Konfliktabläufen die militärischen Vorbereitungen und Potentiale beider Seiten führen würden. Selbst solche ausgefeilten analytischen Studien können jedoch nur Wahrscheinlichkeitsaussagen darüber liefern, welche Seite durch ihre Investition von Ressourcen welche Option erworben hat. Es wird immer Faktoren geben, welche die effektive militärische Macht stark beeinflussen, die sich analytischer Bewertung entziehen – wie z.B. Kampfmoral, Führungsqualitäten und organisatorische Fähigkeit. Überdies ist es aus logischen Gründen unmöglich, bei der Bewertung real verfügbarer Optionen sämtliche möglichen Szenarien abzudecken; man kann nur hoffen, die wahrscheinlichsten erfaßt zu haben. Diese Schwierigkeiten der Ermittlung nutzba-

13 Vgl. zu diesem Ansatz auch Christoph *Bertram*, *The Future of Arms Control: Part II, Arms Control and Technological Change: Elements of a New Approach*, London 1978 (*I.I.S.S.*, Adelphi Papers, No. 146).

rer militärischer Macht werden noch verschärft, wenn man ausführliche analytische Simulationen durch militärische Einschätzungen und Erfahrungen ersetzt, was wegen der Komplexität der Materie der Regelfall sein muß.

Welche Ziele der Rüstungskontrolle kann man aufstellen, wenn man sich zugunsten eines Bewertungssystems für militärische "outputs" entscheidet? Um diese Frage zu beantworten muß man den Nutzen militärischer Macht im Hinblick auf die Kräftebalance, auf militärische Einsätze in Friedenszeiten und auf bewaffnete Auseinandersetzungen berücksichtigen. In diesen drei Bereichen kann militärische Effektivität für die folgenden Zielsetzungen beschränkt werden:

- (1) Verhinderung von aus dem Kräfteverhältnis erwachsenden strategischen Vorteilen;
- (2) Schutz vor absichtlichem oder versehentlichem Gebrauch militärischer Macht;
- (3) Begrenzung des politischen Nutzens militärischer Macht in Spannungsgebieten oder -perioden;
- (4) Schutz vor Überraschungsangriffen;
- (5) Verhinderung des Entstehens einseitiger Abschreckungspotentiale im Verlauf gewaltsamer Konflikte;
- (6) Begrenzung der Bedeutung dritter Konfliktparteien;
- (7) Ausschaltung bestimmter (z.B. chemischer oder bakteriologischer) Mittel der Kriegführung;
- (8) Verhinderung des Entstehens bestimmter operativer Optionen im Konfliktfall.

Diese Liste von Zielen für die Verminderung der Effektivität militärischer Macht muß nicht symmetrisch auf beide Seiten angewandt werden. Die Kontrahenten können sich auch jeder auf die jeweils am stärksten empfundenen Bedrohungen konzentrieren und einen Ausgleich in verschiedenen Kategorien anstreben, die der jeweils anderen Seite besonders wichtig erscheinen.

Diese Schranken für den Nutzen militärischer Potentiale können auf verschiedene Weise errichtet werden. Ein erster Ansatz führt zurück in den Bereich militärischer Aufwendungen. Diese müssen so begrenzt werden, daß unerwünschten Alternativen zum politischen oder militärischen Einsatz der verbleibenden Potentiale realistische Erfolgsaussichten entzogen werden. Das Hauptproblem besteht dabei in der „Übersetzung“ von Beschränkungen oder Verminderungen militärischer Aufwendungen in Konsequenzen für die nutzbare Macht. Wenn es schon eine außergewöhnlich schwierige und mit großen Unsicherheiten verbundene Aufgabe ist, die aufgrund eines gegebenen zahlenmäßigen militärischen Kräfteverhältnisses verfügbaren militärischen Optionen abzuleiten, dann ist es noch viel schwerer, mit einiger Zuverlässigkeit festzu-

stellen, wie bestimmte quantitative Aufwandsbeschränkungen die Verhaltensrepertoires der an der Rüstungskontrolle beteiligten Parteien in Krieg oder Frieden verändern werden. Bei Eingriffen in Militärhaushalte, Mannschaftsstände oder Forschung und Entwicklung ist dies ganz offensichtlich. Aber auch bei Waffensystemen ist es nur im Ausnahmefall möglich, aus zahlenmäßigen Veränderungen der beiderseitigen Bestände ein Urteil darüber abzuleiten, welche Verhaltensweisen dadurch für welche Seite ihre Attraktivität verlieren.

Als Beispiel eines solchen Ziels der Rüstungskontrolle kann man den ABM-Vertrag anführen, in dem Zahlen nicht um ihrer selbst willen zum Vertragsgegenstand wurden — also nicht etwa der Parität oder irgend einer anderen zahlenmäßigen Kräfte-Relation wegen —, sondern um die Option effektiver Raketenabwehr auszuschließen. Da die Obergrenzen hinreichend niedrig angesetzt worden waren, spielten genaue Stückzahlen keine Rolle mehr, woraus die amerikanische Administration die Konsequenz zog, auch auf die eine verfügbare ABM-Stellung zu verzichten. Das ABM-Beispiel ist jedoch von begrenzter Bedeutung für die Situation in Europa. Hier sind militärische Optionen viel unpräziser definiert als für die strategische Konfrontation, und viele sehr gefährliche Möglichkeiten militärischen Einsatzes beruhen auf Waffensystemen, von denen bereits beträchtliche Bestände existieren, wodurch das Ziel unrealistisch wird, sie auf einem so niedrigen Niveau zu begrenzen, daß sie für die verfügbaren Optionen irrelevant werden. Die wichtigste Lektion aus dem ABM-Vertrag erstreckt sich auf neu entwickelte Waffensysteme, deren Einführung die verfügbaren militärischen Optionen einer Seite oder beider Seiten eindeutig verändern würde. In solchen Fällen könnten rechtzeitig vereinbarte zahlenmäßige Obergrenzen den Erwerb neuer Optionen verhindern und damit den ganzen Aufwand von Ressourcen uninteressant erscheinen lassen (14).

Wenn man die Auffassung vertritt, daß die Rüstungskontrolle sich nicht auf den quantitativen Aufwand von Ressourcen, sondern vielmehr auf qualitative militärische Einsatzoptionen konzentrieren sollte, dann erscheint es plausibel, Beschränkungen dieser Optionen unmittelbar anzusteuern, statt den

14 Diese Interpretation des ABM-Vertrages ist rein analytisch. Sie hebt das *Prinzip* hervor, eine bestimmte Option (hier Abwehr ballistischer Raketen) durch Beschränkung bestimmter "inputs" (Installierung bzw. Anzahl von ABM-Startrampen) zu eliminieren. Die *inhaltlichen* Probleme von ABM sind natürlich viel komplexer, besonders wenn man jüngere Entwicklungen der Verwundbarkeit von Interkontinentalraketen betrachtet, die Auswirkungen einer symmetrischen Fähigkeit zur Raketenabwehr auf die beschränkten nuklearen Optionen der Vereinigten Staaten oder die Möglichkeit der Verteidigung gegen „taktische“ Raketensysteme im europäischen Rahmen, die durch den ABM-Vertrag nicht erfaßt wird. Vgl. das in Anm. 10 aufgeführte Kapitel von Stephen *Lukasik*.

Umweg über die militärischen "inputs" mit all seinen analytischen Unsicherheiten zu wählen. Das größte Problem dieses Ziels der Rüstungskontrolle ist darin zu sehen, wie man bestimmte militärische Optionen aus dem Satz der Verhaltensalternativen eines Staates entfernen kann, ohne seine Bestände an Waffensystemen anzutasten und ohne seinen finanziellen und personellen Verteidigungsaufwand zu begrenzen. Die offensichtlichste Lösung dieses Problems – und deshalb die fundamentale Alternative zur auf "inputs" abzielenden Rüstungskontrolle – besteht darin, Dislozierung und Operationen der bestehenden Truppen und Waffen bestimmten Einschränkungen zu unterwerfen. Man könnte Truppenbewegungen ab einer bestimmten Größenordnung verbieten, bestimmte Truppenteile und/oder Waffensysteme und/oder Nachschub- und Versorgungsmaterialien aus bestimmten Gebieten beiderseits der Demarkationslinie verbannen. Man könnte sich darauf einigen, Ausbildungs- und Manöverprogramme für diejenigen Einsätze zu unterlassen, die auf der Gegenseite als besonders bedrohlich wahrgenommen werden. Man könnte frühzeitige Informationen über Manöver und Truppenbewegungen austauschen oder schließlich bestimmte konfliktrelevante militärische Aktivitäten begrenzen oder verbieten. Solche Maßnahmen müßten natürlich genau abgestimmt sein auf diejenigen militärischen Operationen, die als besonders gefährlich beurteilt werden und deshalb verhindert werden sollen, und sie könnten nützlicherweise ergänzt werden durch Übereinkünfte über gegenseitige Luftüberwachung, besonders in Grenzgebieten.

Bei dieser Zielsetzung von Rüstungskontrolle, militärische Optionen über Beschränkungen der Dislozierung von Truppen auszuschalten, muß hervorgehoben werden, daß diese Optionen nicht im eigentlichen Sinne eliminiert werden, wie es der Fall wäre, wenn man sich auf angemessene quantitative Verringerungen der Arsenale einigte. Statt dessen wird die Aktivierung dieser Optionen mit automatischem Vertragsbruch gekoppelt, so daß politische Vorwarnzeiten entstehen. Die Probleme der Flexibilität und der Umkehrbarkeit stellen sich auf ganz andere Weise als bei Regelungen für militärische Aufwendungen. Per definitionem ist die Flexibilität bezüglich solcher Aktivitäten, die vertraglichen Beschränkungen unterliegen, sehr gering. Hat man diese Aktivitäten auf sinnvolle Art und Weise umschrieben, dann sollte es keine Möglichkeit der Substitution geben. Indessen sind solche Übereinkünfte jederzeit umkehrbar, weil sie ja verfügbare technologische und militärische Potentiale nicht antasten. Das Abrücken von einer Regelung – z.B. in Spannungszeiten – stellt aber in der Tat einen qualitativ bedeutenden politischen Schritt mit hoher symbolischer Wirkung dar, was eine wirkungsvolle Motivation ergeben dürfte, nur im äußersten Notfall davon abzuweichen.

Solche „vertrauensbildenden“ Festlegungen militärischer Dislozierung und Operationen sollten eine besonders günstige Grundlage für weitere Fortschritt-

te der Rüstungskontrolle darstellen. Wenn sie eine zeitlang in Kraft wären und alle Parteien die Überzeugung gewonnen haben könnten, daß die Gegenseite wirklich bereit ist, sich frühere, als besonders bedrohlich empfundene militärische Optionen auf dem Verhandlungswege zumindest teilweise aus der Hand nehmen zu lassen, dann sollte dies eine gute Voraussetzung für den Abbau derjenigen Potentiale sein, auf denen diese Bedrohungen früher beruhten. Es ist deshalb besonders bedauerlich, daß der Warschauer Pakt bei MBFR bislang eine substantielle Diskussion über „verwandte Maßnahmen“ verweigert hat.

#### *IV. Wechselbeziehungen zwischen Zwecken und Zielen von Rüstungskontrolle in Europa*

Um nun abschließend zu Folgerungen zu gelangen, wie der Westen Rüstungskontrolle in Europa in der Zukunft anstreben könnte und sollte, muß man sich darüber klar werden, daß enge Wechselbeziehungen zwischen Vorstellungen über den Zweck von Rüstungskontrolle und operationalen Formulierungen von Verhandlungszielen für Rüstungskontrollgespräche bestehen. Wir haben es mit drei Kategorien von Zwecksetzungen zu tun, nämlich mit ökonomischen, politisch-instrumentellen und mit militärischen, wobei die Eindämmung der Rüstungskonkurrenz, die Kriegsverhütung und die Schadensbegrenzung zwischen die beiden letzteren fallen.

Wenn der Zweck der Rüstungskontrolle die Einsparung von Ressourcen ist, dann muß die Verhandlungsstrategie natürlich auf Mannschaftsstärken, Bestände an Waffensystemen, Technologie und Rüstungsausgaben abzielen (15). Wenn Rüstungskontrolle instrumentell für politische Zwecke eingesetzt werden soll, dann ist es vernünftig und plausibel, auf spektakuläre und demonstrative Übereinkünfte abzielen, die man sich leicht im Bereich militärischen Aufwands vorstellen kann, aber ebenso auf dem Sektor der Beseitigung von Optionen durch Eingriffe in die Dislozierung von Truppen. Die kompliziertesten Verhandlungsziele für Bemühungen um Rüstungskontrolle ergeben sich notwendigerweise, wenn ihre Motivation zumindest zum Teil auch militärischer Natur ist, weil es dann in erster Linie um die Beschneidung militärischer Einsatzoptionen gehen muß. Solange dies mit Hilfe der Dislozierung von Truppen oder dergleichen angestrebt wird, ist die Verbindung zu dem politisch-instrumentellen Ansatz offenkundig, und es entstehen die gleichen Probleme. Wenn also militärische Stabilisierung als das wesentliche und unverzichtbare Ziel von Rüstungskontrolle in Europa betrachtet wird, sind Beschränkungen von Einsatzoptionen effektiver und mit politi-

15 Allerdings könnte man im Rahmen einer Rüstungskontrollvereinbarung zum verstärkten Einsatz von Technologie anstelle von Personal übergehen, was insgesamt zu Einsparungen führen könnte.

schen Erfordernissen eher vereinbar als Beschränkungen von "inputs". Sobald jedoch Komponenten der nutzbaren militärischen Macht durch Kontrolle des quantitativen Aufwands begrenzt oder ausgeschaltet werden sollen, sind wir mit dem derzeit wichtigsten Hindernis auf dem Weg zur Rüstungskontrolle in Europa konfrontiert.

Dieses Hindernis geht zurück auf die Tatsache, daß, was hier in analytischer Zerlegung behandelt wurde, in den Entscheidungsapparaten von Staaten und Bündnissen als ein großer Komplex engmaschig verwobener Probleme erscheint, die man schwer voneinander isolieren kann. Selbst wenn Rüstungskontrolle um ökonomischer oder politischer Zwecke willen verfolgt wird, gehört sie inhaltlich doch in die Domäne militärischer Sicherheit, so daß eine jede anvisierte Maßnahme nicht nur dem Kriterium genügen muß, ob sie tatsächlich zum Spannungsabbau oder zur Kostenersparnis etc. beiträgt, sondern auch darauf überprüft werden muß, wie sie – als Nebeneffekt – die Erfolgswahrscheinlichkeiten verschiedener militärischer Verhaltensweisen, d.h. also die Verteilung nutzbarer militärischer Macht, verändern würde. Angesichts dieser Vielzahl möglicher Kriterien könnte – je nach dem Gewicht, das der militärischen Zweckbestimmung zugesprochen wird – die Differenzierung zwischen solchen Rüstungskontrollzielen, die im Hinblick auf "inputs" bzw. Aufwand definiert werden, und solchen, die sich nach "output" bzw. Ertrag richten, als für die Praxis nicht so bedeutungsvoll wie für die Theorie eingeschätzt werden. Auch wenn Begriffe wie "outputs", Aufgaben oder „Optionen“ erst in den letzten Jahren Eingang in die Rüstungskontrolldiskussion gefunden haben, hätten Rüstungskontrollvorschläge zur Begrenzung des militärischen Aufwands nämlich schon immer zumindest von den damit befaßten militärischen Eliten auch unter dem Aspekt bewertet werden müssen, wie sie sich auf die wahrscheinlichsten Konfliktabläufe auswirken würden. Wirklich neu ist eigentlich nur, daß man zunehmend darüber nachdenkt, wie man solche Szenarien beeinflussen könnte, ohne notwendigerweise im ersten Schritt auch militärische Ressourcen anzutasten.

Was kann man nun tun, um diese Sprachbarriere zu überbrücken zwischen denjenigen, für die Rüstungskontrolle nur eines unter vielen Instrumenten in der ökonomischen und der politischen Werkzeugkiste ist, und denen, die unabhängig von der Motivation zu allererst die möglichen Veränderungen in der effektiven Verteilung militärischer Handlungsmöglichkeiten sehen, seien diese Veränderungen nun von den Militärs selbst gewünscht oder ihnen durch Dilettanten aufgezwungen, die aus nichtmilitärischen Motiven mit den für die Verteidigung bereitgestellten Mitteln spielen? Derzeit scheinen dem Westen drei Alternativen offen zu stehen:

(1) Man könnte entscheiden, daß Rüstungskontrolle in Mitteleuropa sich mit

der Beschränkung militärischer Optionen über Truppendislozierungen und -operationen befassen sollte. Auf diese Art und Weise könnte ein gemeinsamer Maßstab für die Bewertung gewonnen werden, was sowohl für militärische wie auch für politisch-instrumentelle Zwecke wünschenswert und durchführbar erscheint. Obwohl erste Verhandlungsbereinkünfte dieses Gehalts die Wahrscheinlichkeit für spätere Begrenzungen militärischen Aufwands steigern könnten, besteht ein gewichtiger Nachteil dieser Strategie darin, daß zumindest kurz- und mittelfristige Mannschaftsstärken, Rüstungshaushalte und Waffenarsenale keinen Beschränkungen oder Reduktionen unterworfen würden und somit auch keine Einsparungen eintreten. Solche Einsparungen könnten sich jedoch als abgeleitete Effekte ergeben, wenn aufgrund der vereinbarten „vertrauensbildenden Maßnahmen“ die militärische Planung zu dem Schluß käme, daß auf bestimmte vorhandene Kapazitäten verzichtet werden könnte.

- (2) Eine zweite Alternative würde ebenfalls auf einen Kompromiß zwischen den Zwecken der militärischen Stabilisierung und der politisch-instrumentellen Relevanz abzielen, dabei aber Begrenzungen des militärischen Aufwandes in die konkreten Ziele der Rüstungskontrolle einbeziehen. Ein solcher Kompromiß würde erfordern, daß man entweder viel mehr Aufmerksamkeit als bisher der Frage zuwendet, wie sich quantitative Begrenzungen der aufgebrachten Ressourcen auf die qualitative Verfügbarkeit militärischer Optionen auswirken, oder aber die Rüstungskontrolle auf solche Fälle begrenzt, in denen die Implikationen quantitativer Maßnahmen für die verfügbaren Einsatzoptionen offenkundig sind. Die Schwierigkeit dieses Vorgehens, das wahrscheinlich von vielen militärischen Experten bevorzugt würde, besteht darin, daß die erste Variante sich als so komplex und langwierig erweisen könnte, daß politisch *und* militärisch akzeptable und wünschbare Rüstungskontrollvereinbarungen ad infinitum hinausgeschoben würden, während die Kriterien der zweiten Variante nur in den seltensten Fällen erfüllt sind. Überdies könnten sich viele instrumentell erwünschte quantitative Schritte der Rüstungskontrolle als militärisch irrelevant oder unter dem Aspekt der nutzbaren Potentiale gar als nachteilig erweisen, während die meisten numerischen Einschränkungen mit positiven Auswirkungen auf die Verteilung militärischer Optionen Probleme der politischen Verhandlungbarkeit aufwerfen könnten.
- (3) Schließlich könnte sich der Westen dazu entschließen, den Primat der Politik in der Rüstungskontrolle hervorzuheben und die ganze Frage umgehen, wer welche militärischen Optionen aufgrund welcher "inputs" und Begrenzungen gehabt hat oder haben wird. Für viele Analytiker im Bereich der Rüstungskontrolle, die sich an die Dominanz militärischer Kri-

terien gewöhnt haben, ist ein solcher Vorschlag eine unannehmbare Provokation. Man sollte jedoch nicht vergessen, daß Entscheidungen darüber, welche Streitkräftekonstellationen angestrebt oder als hinreichend für die nationale Sicherheit akzeptiert werden sollen, niemals ausschließlich auf militärischen Bewertungssystemen aufgebaut worden sind, in denen eigene militärische Potentiale denjenigen der Gegner unter Annahme wahrscheinlicher Konfliktabläufe gegenübergestellt werden. Solche Entscheidungen haben immer auch politische Dimensionen, die oftmals einfach die Knappheit von Haushaltsmitteln widerspiegeln. Wenn manche Politiker in den letzten Jahren feststellten, daß Westeuropa seit dem Zweiten Weltkrieg noch nie so „sicher“ gewesen sei, dann beruht dieses Urteil, so fragwürdig es auch sein mag, gleichermaßen auf militärischen Tatsachen wie auf politischen Bedrohungsbewertungen. Man kann argumentieren, daß nationale Sicherheit und auch Ansätze zur Rüstungskontrolle nur unter Berücksichtigung dieser beiden Aspekte bewertet werden können, weil es keinen allgemein akzeptierten militärischen Algorithmus gibt, der z.B. einseitige Truppenreduktionen von x Prozent in Verminderungen der nationalen Sicherheit um y Prozent übersetzt. Wenn die Entscheidung, gegenwärtige Streitkräftekonstellationen und -disparitäten als einen Zustand ausreichender Sicherheit zu akzeptieren, innerhalb der politischen Arena getroffen werden muß, warum sollten zahlenmäßige Beschränkungen militärischen Aufwands anders behandelt werden, wenn sie innerhalb einer politisch-instrumentellen Konzeption der Rüstungskontrolle angebracht erscheinen und nicht ganz offenkundig und unbestreitbar vitale Sicherheitsinteressen verletzen? Es ist hier nicht der Ort, um einer dieser drei grundsätzlichen Alternativen das Wort zu reden, aber einer Entscheidung werden ausführliche klärende Diskussionen vorangehen müssen.