

2 Analytisch-methodischer Rahmen

2.1 Begriffsdefinitionen und -eingrenzungen

Die Analyse, Einordnung und Bewertung des Stabilisierungspotenzials der gradualistischen Rüstungskontrolle für die Beziehungen zwischen China, Indien und Pakistan macht die Bestimmung wichtiger Begriffe zur Voraussetzung. In diesem Kapitel wird ausgehend von Definitionsversuchen der Wissenschaft eine eigene Arbeitsdefinition von „Rüstungskontrolle“ entwickelt. Darüber hinaus sollen verschiedene Formalitätsgrade voneinander abgegrenzt werden, damit Unterschiede einzelner Kooperationsstrategien deutlich werden. Des Weiteren wird sich kritisch mit den Begriffen „Sicherheit“ und „Stabilität“ auseinandergesetzt, da diese für die Rüstungskontrolle – und somit auch für diese Studie – zentral sind. In den Ausführungen zu diesen Begriffen wird für ein engeres, aber relatives Sicherheitsverständnis und für einen an Optionen und Handlungsmöglichkeiten orientierten Stabilitätsbegriff geworben.

Darauf aufbauend wird ein Analyserahmen entwickelt, der es ermöglicht, der Frage nach dem Stabilitätspotenzial, also nach den Möglichkeiten und Grenzen der gradualistischen Rüstungskontrolle in den Beziehungen zwischen China, Indien und Pakistan nachzugehen. Abgeschlossen wird das Kapitel durch einen Abschnitt zur Vorgehensweise und Quellenproblematik.

2.1.1 Rüstungskontrolle¹

Rüstungskontrolle bzw. Ausprägungen des Konzepts sind keine „Erfindung“ des Atomzeitalters. Aus historischer Perspektive gibt es eine Reihe von Beispielen, die belegen, dass das Handeln einer oder mehrerer Seiten im Krieg oder in Krisen begrenzt war und bewusst auf den vollen Einsatz von Waffen verzichtet wurde.² Für die Rüstungskontrolle, so wie sie heute als Gegenstand

1 Eine ausführliche Darstellung verschiedener Rüstungskontrollschulen, des Verhältnisses zur Abrüstung und Abschreckung sowie eine Kritik erfolgt im dritten Kapitel.

2 Vgl. Rattray, Gregory J. (1996): Introduction,. In: Jeffrey A. Larsen und Gregory J. Rattray (Hg.): *Arms Control toward the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, S. 1–18, S. 1; Krell, Gert (1982): Zur Theorie und Praxis der Rüstungskontrolle. In: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (Hg.): *Europa zwischen Konfrontation und Kooperation*,

wissenschaftlicher Untersuchungen und praktischer Politik wahrgenommen wird, war allerdings die Entwicklung von Kernwaffen von enormer Bedeutung.³ Harald Müller bezeichnete daher die „Rüstungskontrolle [als] das Kind moderner Waffentechnologie.“⁴

Das Novum des Rüstungskontrollansatzes lag in der bewussten Steuerung der Rüstung durch „kooperative Maßnahmen aller beteiligten Mächte“,⁵ wobei das Verständnis von „kooperativen Maßnahmen“ weitgefasst sein kann. Der zentrale Gedanke, der als die Quintessenz der Rüstungskontrolle gelten kann, ist, dass die eigene Sicherheit (auch) von der Sicherheit der anderen Seite(n) abhängt: [M]y adversaries' sense of security is now my concern.⁶ Weitere Grundgedanken der Rüstungskontrolle sind:

- Es gibt trotz (oder gerade wegen) bestehender Konflikte ein Kooperationsinteresse von Staaten,⁷ sowie eine grundsätzliche Fähigkeit zur Kooperation;⁸

Entspannungspolitik für die achtziger Jahre. Frankfurt a. M. [u.a.]: Campus, S. 105–139, S. 106; Müller, Harald; Rosert, Elvira (2011): Frieden und Rüstungskontrolle/Abrüstung. In: Hans J. Gießmann und Bernard Rinke (Hg.): Handbuch Frieden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 529–540, hier S. 529; Forndran: Rüstungskontrolle, S. 99; Müller/Schörnig: Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle, S. 30–35.

3 Vgl. Forndran: Rüstungskontrolle, S. 100.

4 Müller, Harald (1989): Technologie und Sicherheitspolitik. Der Einfluss von technischem Wandel auf Strategie und Rüstungskontrolle. In: Christian Hacke und Manfred Knapp (Hg.): Friedenssicherung und Rüstungskontrolle in Europa. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, S. 173–209, hier S. 194.

5 Forndran: Rüstungskontrolle, S. 99.

6 Doyle: Why Eliminate Nuclear Weapons?, S. 25; siehe auch: Forndran: Rüstungskontrolle, S. 148. Harald Müller hebt in einem Essay den kooperativen Gedanken der Rüstungskontrolle hervor. „Sie [die Rüstungskontrolle, J.H.] sucht aber die Zusammenarbeit mit den Gegnern, um die Risiken eines modernen Kriegs, der angesichts europäischer und weltpolitischer Konstellationen in eine nukleare Eskalation münden könnte, einzudämmen, abzubauen und im besten Falle gänzlich zu neutralisieren.“, Müller, Harald (2016): Sicherheitspolitik heute. In: James Bindenagel, Matthias Herdegen und Karl Kaiser (Hg.): Internationale Sicherheit im 21. Jahrhundert. Deutschlands internationale Verantwortung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 107–113, hier S. 108.

7 Vgl. Schelling, Thomas C. (1980): The Strategy of Conflict. Cambridge: Harvard University Press, S. 6. So auch Gert Krell: „Die Herausforderung des Nuklearzeitalters besteht demnach nicht darin, den Gegner im Nuklearkrieg zu überwinden, sondern in Kooperation mit ihm das Risiko eines Nuklearkrieges zu überwinden.“, Krell, Gert (1984): Zur Problematik nuklearer Optionen. In: Gert Krell und Erhard Forndran (Hg.): Kernwaffen im Ost-West Vergleich. Zur Beurteilung militärischer Potentiale und Fähigkeiten. Unter Mitarbeit von Hans-Joachim Schmidt. Baden-Baden: Nomos (Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung), S. 79–116, hier S. 116. Vgl. auch: Risse-Kappen, Thomas (1984): Das Doppelgesicht der Abschreckung. Politikwissenschaftliche Anmerkungen zu den kirchlichen Kontroversen um nukleare Abschreckung und Kriegführung. In: Franz Böckle und Gert Krell

- (Nukleare) Abschreckung kann durchaus eine „Methode der Kriegsverhütung“⁹ sein;
- Diese Methode ist aber nicht frei von Fehlern. Ihr Versagen muss immer als Möglichkeit in Betracht gezogen werden;
- Die Rüstungsdynamik ist steuerbar und Rüstungskontrolle kann diese Dynamiken steuern;
- Die „Aufrechterhaltung eines stabilen Abschreckungssystems“¹⁰ ist möglich.

Allerdings sind diese Gedanken nicht widerspruchsfrei (Versagen der Abschreckung ist möglich \leftrightarrow Aufrechterhaltung einer stabilen Abschreckung ist möglich). Diese Widersprüchlichkeit liegt darin begründet, dass das rüstungskontrollpolitische Denken und die daraus resultierenden Konzepte und Steuerungsvorschläge selbst nicht ohne Widersprüche waren. Komplexer wird der Bereich durch die Aufnahme von zwei weiteren Gedanken: Die Rüstungskontrolle kann konflikttransformierend wirken und die nukleare Abschreckung lässt sich mit Hilfe der Rüstungskontrolle – quasi als Resultat einer erfolgreichen Konflikttransformation – überwinden.¹¹

Was genau die Inhalte und Merkmale der Rüstungskontrolle sein sollen und wie ihre Umsetzung in der Praxis vorstattgehen kann, ist bis heute umstritten. Das Problem des Definierens lässt sich folgendermaßen beschreiben:

Der Versuch einer Definition des Begriffes »Rüstungskontrolle« und einer Darstellung all ihrer Merkmale, Probleme und Implikationen für andere Bereiche der Politik stößt daher auf eine ganze Reihe von Schwierigkeiten. Sowohl das Hineinstellen des Untersuchungsgegenstandes in die allgemeinere Ebene der jeweiligen Innen-, Verteidigungs- und Außenpolitik eines Staates als auch die verschiedenen Programme einer Rüstungskontrollpolitik mit ihren divergierenden und konkurrierenden Ansichten über Ziel, Form und Methode einer Stabilitätspolitik erschweren einen Definitionsversuch.¹²

(Hg.): Politik und Ethik der Abschreckung. Theologische und sozialwissenschaftliche Beiträge zur Herausforderung der Nuklearwaffen. Unter Mitarbeit von Thomas Risse-Kappen. Mainz: Mathias-Grünwald Verlag, S. 186–213, hier S. 202.

8 Vgl. Forndran: Rüstungskontrolle, S. 87.

9 Müller/Becker/Rosert: Einleitung, S. 16.

10 Ebd., S. 16. An dieser Stelle sei auf den Abschnitt zur Verortung der Studie (Einleitung) hingewiesen.

11 Hierbei handelt es sich nicht um einen Widerspruch zwischen „Aufrechterhaltung“ und „Überwindung“ der Abschreckung sondern um historisch gewachsene Ausprägungen der Rüstungskontrolle. Rüstungskontrolldenken ist ein evolutionärer Prozess, dessen Verlauf auch von Konfliktbeziehungen beeinflusst wurde. So wird die nukleare Abschreckung als vorläufige Möglichkeit zur Verhinderung des Kernwaffeneinsatzes gesehen, ohne genau zu wissen, wie lange *vorläufig* ist und gleichzeitig wird – jedenfalls von einigen Vertretern – in der Rüstungskontrolle das Potenzial gesehen, die nukleare Abschreckung zu überwinden.

12 Forndran: Rüstungskontrolle, S. 85.

Dennoch wird eine Untersuchung von Rüstungsprozessen und Rüstungskontrolle nicht umhinkommen, einige Definitionen zu nennen, ihre Probleme zu verdeutlichen und eine eigene Arbeitsdefinition zu erstellen, weil sonst weder der akademische Untersuchungsgegenstand, noch der Bereich der politischen Praxis abgesteckt werden könnten. Zusätzlich wäre ohne eine Definition die Abgrenzung zu anderen Konzepten wie Abrüstung, Abschreckung und Nichtverbreitung unmöglich.

Der Begriff der Rüstungskontrolle, der wörtlich aus dem Englischen („arms control“) übersetzt wurde, wird bis heute nicht einheitlich definiert. Einige Definitionen gehen den Weg über konkrete Felder, auf denen die Rüstungskontrolle bzw. jene Akteure, die sie betreiben, aktiv werden müssen. Wiederum andere definieren die Rüstungskontrolle über Ziele, die sie erreichen soll. Wichtige, aber bei Weitem nicht die einzigen Möglichkeiten, der Idee der Rüstungskontrolle näher zu kommen, sollen im Folgenden genannt werden.

Ein Definitionsversuch stammt von Forrest E. Waller Jr. aus dem Sammelband „Arms Control and Cooperative Security“. Den genauen Inhalt bzw. den Gegenstand von Rüstungskontrolle begreift Waller wie folgt:

[S]trategic nuclear arms control and strategic offensive arms control refer to the same thing: the imposition of political and legal constraints on the arms designated to carry out intercontinental nuclear warfare.¹³

Diese Definition soll hier nicht deshalb an erster Stelle aufgeführt werden, weil sie besonders geeignet ist, um den Gegenstand zu erfassen, sondern weil sie problematisch ist und so zur Illustration wesentlicher Aspekte, die für die Rüstungskontrolle von Bedeutung sind, dienen kann.

Erstens findet sich hier eine Einschränkung, die die Rüstungskontrolle exklusiv auf den nuklearen Bereich bezieht. Eine derartige Eingrenzung mag zwar zuweilen praktikabel gewesen sein, geht aber an der (rüstung-)technologischen Realität des 21. Jahrhunderts vorbei, die sich wesentlich komplexer darstellt, als es diese Definition suggeriert. Stichwörter sind in diesem Zusammenhang Nuklearterrorismus, Cyber-Warfare, Weltraum, unbemannte Waffensysteme, maritime Rüstung und konventionelle Waffen. Es gibt also eine ganze Reihe von Feldern, die nicht explizit erwähnt werden müssen, aber auf keinen Fall explizit ausgeschlossen werden sollten. Eine unkritische Übernahme von Wallers Definition würde dazu führen, dass ein Großteil rüstungskontrollpolitischer Fragen unbeantwortet bleiben müsste bzw. gar nicht erst gestellt werden würde.

Zweitens ist der Hinweis auf die „politischen und rechtlichen Beschränkungen“ (*political and legal constraints*) zwar nicht falsch, weist aber nur in

13 Waller Jr.: *New Directions in Strategic Arms Control*, S. 97.

eine Richtung rüstungskontrollpolitischer Möglichkeiten. Es wurde in der Einleitung bereits angedeutet, dass sich die Rüstungskontrolle vom Konzept her nicht ausschließlich auf politische und rechtliche „constraints“ reduzieren lässt. Zusätzlich wird bei Waller die nicht zu unterschätzende technologische Dimension außen vor gelassen.

Ein drittes Problem ist in der Formulierung „designated to carry out“ zu sehen. Die Fokussierung auf offensive Systeme, die dem Austragen/Ausführen eines nuklearen Krieges dienen, geht an der Problematik defensiver bzw. als defensiv bezeichneter Systeme vorbei. Dieser Bereich spielt gegenwärtig wieder eine große Rolle, wie die Debatten zur globalen und regionalen Raketenabwehr zeigen.¹⁴

Ein letzter kritischer Aspekt liegt in dem Bezug zum „interkontinentalen Nuklearkrieg“ (*intercontinental nuclear warfare*). Trägersysteme mit interkontinentaler Reichweite (5.500+ km) bzw. der interkontinentale Nuklearkrieg – diese Formulierung scheint aus der Zeit der Blockkonfrontation gegriffen – ist, wenn sie es denn je war, keine adäquate Denkkategorie mehr. Zum einen sind nicht alle Staaten, die Kernwaffen besitzen oder danach streben, im Besitz von Interkontinentalraketen (ICBMs). Zum anderen werden viele regionale – also nicht interkontinentale – Konfliktszenarien als größere rüstungskontrollpolitische Herausforderung gesehen, so etwa Konflikte und Kriege in Ost-, Südost- und Südasien.

Waller's Definition ist daher ungeeignet um sowohl die Komplexität als auch das Denken hinter der Rüstungskontrolle befriedigend und analytisch brauchbar zu erfassen. Deshalb sollen nun weitere Definitionsvorschläge genannt werden, die den Bereich der Rüstungskontrolle analytisch sinnvoller umschreiben und für diese Studie genutzt werden können. Dabei gilt zu beachten, dass auch diese Vorschläge nicht perfekt und ohne jede Kritik sind, aber sie stellen in ihrer Kombination einen geeigneten Mix dar, der eine Bearbeitung des Problemkomplexes regionaler Rüstungsdynamiken und -kontrolle gestattet.

Eine der ersten Arbeiten zum Thema „Rüstungskontrolle“ stammt von Hedley Bull. Bull war der Auffassung, dass die

promotion of international security (...) a matter of unilateral armaments policy as well as arms control [is]. Military solutions favourable to general international security may be brought by unilateral action, whether it takes the form of rearmament, disarmament or other forms.¹⁵

14 Vgl. Krause, Joachim; Müller, Harald (2007): Raketenabwehr: Schutz oder Gefahr? Mehr Sicherheit oder neues Wettrüsten? Europa streitet über Amerikas Abwehrschirm. In: Internationale Politik, 2007 (5), S. 84–88.

15 Bull zitiert nach: Ramberg: Arms Control Without Negotiation, S. 6.

Donald G. Brennan sieht es bei seiner Definition als „zweckmäßig [an], unter Rüstungskontrolle einen kooperativen und multilateralen Weg zur Rüstungspolitik zu verstehen.“¹⁶ Den Begriff „kooperativ“ versteht Brennan „als stillschweigend, parteiisch, nebelhaft oder sogar grollend.“¹⁷

Thomas C. Schelling und Morton H. Halperin verstehen unter Rüstungskontrolle

an effort, by some kind of reciprocity or cooperation with our potential enemies, to minimize, to offset, to compensate or to deflate some of [the] characteristics of modern weapons and military expectations.¹⁸

Nach Rehm betrifft Rüstungskontrolle

den Bereich der militärischen Forschung, Entwicklung und Produktion, die Zusammensetzung der Streitkräfte, die Struktur der Kommando- und Kontrollsysteme; die Gewinnung von Informationen und die Herstellung von Kommunikationsmöglichkeiten zwischen beiden Seiten, Schritte zur effektiven Rüstungsbeschränkung sowie die Begrenzung ausgebrochener militärischer Konflikte. Sie können einseitig oder stillschweigend getroffen oder in Verträgen formalisiert werden.¹⁹

Bei Erhard Forndran stehen besonders folgende Aspekte im Vordergrund:

Eliminierung technisch bedingter Störfaktoren, die Zähmung des Rüstungswettlaufs und die Selbstbeschränkung in Krisensituation und in ausgebrochenen Kriegen²⁰ bzw. die „Manipulation des gesamten Rüstungsapparats nach Stabilitätsgesichtspunkten. Sie [die Rüstungskontrolle J.H.] versucht, sowohl die politische Absicht zum Kriege oder zur politischen Erpressung mit militärischen Mitteln durch stabilitätskonforme Maßnahmen zu konterkarieren als auch den politisch nicht gewollten, durch technologische Merkmale der Waffensysteme, durch Fehlinformationen oder Fehleinschätzungen der Absichten der anderen Seite entstehenden Krieg zu verhindern.“²¹

In Abgrenzung zu „stillschweigenden“ und einseitigen Ansätzen sieht Bernard Brodie Rüstungskontrolle als

16 Brennan, Donald G. (1962): Rahmen und Ziele der Rüstungskontrolle. In: Ders. (Hg.): Strategie der Abrüstung. Achtundzwanzig Problemanalysen. Unter Mitarbeit von Uwe Nerlich. Deutsche erweiterte Ausgabe. Gütersloh: Bertelsmann, S. 31–56, hier S. 44.

17 Ebd., S. 45.

18 Schelling/Halperin: Strategy and Arms Control, S. 3.

19 Rehm zitiert nach: Forndran: Rüstungskontrolle, S. 15.

20 Forndran: Rüstungskontrolle, S. 15.

21 Forndran: Abschreckung und Stabilität - Ziele und Probleme, S. 32f.

limitation or reduction of particular armaments, and it implies also explicit rather than merely tacit international agreements. There is indeed substantial extra value in the relevant agreement being explicit.²²

Wolf Graf von Baudissin und Dieter S. Lutz definierten Rüstungskontrolle als

eine politisch-militärische Strategie (...) mit der Staaten oder Bündnisse trotz aller bestehenden Konflikte und Antagonismen als »Partner« ihre Militärpotentiale, deren Strategien, Dislozierung und sogar deren taktischen Einsatz im Interesse beiderseitigen Sicherheit aufeinander abstimmen.²³

Jozef Goldblat, der sich in seiner Definition auf konkrete Bereiche konzentriert, definiert Rüstungskontrolle als

a wide range of measures (...) in particular those intended to: a) freeze, limit, reduce or abolish certain categories of weapons; b) prevent certain military activities; c) regulate the deployment of armed forces; d) proscribe transfers of some military important items; e) reduce the risk of accidental war; f) constrain or prohibit the use of certain weapons or methods of war; and g) build up confidence among states through greater openness in military matters.²⁴

Goldblat unterscheidet gleichzeitig zwischen Rüstungskontrolle, die auf Verträgen und formellen Abkommen basiert und solcher, die von Staaten einseitig und ohne formale Verhandlungen gestaltet werden kann.²⁵

Für Götz Neuneck/Reinhard Mutz bzw. Neuneck/Mölling geht es bei der Rüstungskontrolle um die Installation von

Sicherungen gegen das Risiko des Gewaltausbruchs²⁶ bzw. um die kriegsverhütende und stabilitätsfördernde Kommunikation und Kooperation zwischen Konfliktgegnern mit dem Ziel, Militär- und Rüstungspotenziale entsprechend zu steuern.²⁷

Jeffrey A. Larsen beschreibt

arms control (...) as any agreement among states to regulate some aspect of their military capability or potential.²⁸ bzw. als „a process involving specific, declared steps by a state to en-

22 Brodie: On the Objectives of Arms Control, S. 18.

23 Baudissin, Wolf Graf von; Lutz, Dieter S. (1981): Kooperative Rüstungssteuerung in Europa. In: Baudissin, Wolf Graf von und Dieter S. Lutz (Hg.): Kooperative Rüstungssteuerung, Sicherheit und Strategische Stabilität. Baden-Baden: Nomos (Militär, Rüstung, Sicherheit, 10), S. 9–48, S. 13.

24 Goldblat, Jozef (1994): Arms Control. A Guide to Negotiations and Agreements. London [u.a.]: Sage Publications, S. 3.

25 Vgl. Ebd., S. 3f.

26 Neuneck/Mutz zitiert nach: Neuneck, Götz: Abrüstung und Rüstungskontrolle: ein Blick zurück nach vorn, S. 130.

27 Neuneck/Mölling: Rüstungskontrolle – veraltet, überflüssig, tot?, S. 30.

hance security through cooperation with other states. These steps can be unilateral, bilateral, or multilateral. Cooperation can be implicit as well as explicit. We should (...) not limiting ourselves to thinking of arms control as dealing only with numbers and types of weapons.²⁹

Der Prozesscharakter von Rüstungskontrolle wird von Gregory J. Rattray hervorgehoben. Rüstungskontrolle wird von Rattray verstanden als

a process involving specific, declared steps by a state to enhance security through cooperation with other states.³⁰

Joachim Krause versteht Rüstungskontrolle als Summe aller

Maßnahmen und Arrangements, die den Zweck haben, militärische, strategische, humanitäre und politische Probleme, Instabilitäten und Gefährdungen zu reduzieren, die aus Waffen, Rüstung und/oder Rüstungstechnologien resultieren.³¹

Harald Müller und Niklas Schörnig gehen davon aus, dass die „Rüstungskontrolle (...) der Realisierung dreier Ziele dienen [soll]“. ³² Dazu zählen nach Müller/Schörnig „Kriegsverhütung und Stabilisierung einer Beziehung“³³, „Schadensbegrenzung im Kriegsfall“³⁴ und die „Senkung der Kosten, die direkt durch Rüstung entstehen.“³⁵ Außerdem, so Müller, kann die Rüstungskontrolle als Teil einer „Transformationsstrategie“ in Frage kommen.³⁶

Und Jeffrey Lewis erklärte in einem Internetbeitrag auf *armscontrolwonk.com*, einem renommierten Blog, der sich mit Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung und Abrüstung befasst, dass es bei „Rüstungskontrolle um den Umgang mit den Ängsten [der anderen Seite] gehe.“³⁷

28 Larsen, Jeffrey A.: Arms Control, S. 1.

29 Ebd., S. 3.

30 Rattray: Introduction, S. 8.

31 Krause, Joachim (2004): Rüstungskontrolle. In: Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch Internationale Politik. 9. völlig überarbeitete Auflage. Bonn: Verlag Barbara Budrich (Schriftenreihe, 404), S. 431–444, hier S. 431. Interessant ist, dass die „humanitäre“ Komponente in der Definition, die Krause in seinem Beitrag „Rüstungskontrolle“ für die 12. Auflage des Handwörterbuchs von 2011 gegeben hat, fehlt. Allerdings findet sich in dem Beitrag ein Abschnitt, der die Auswirkungen der Rüstungskontrolle auf das humanitäre Kriegsvölkerrecht beschreibt und bewertet. Vgl. Krause, Joachim (2011): Rüstungskontrolle. In: Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch Internationale Politik. 12. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bonn: Verlag Barbara Budrich (Schriftenreihe, 1126), S. 473–484, hier S. 473.

32 Müller/Schörnig: Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle, S. 124.

33 Ebd., S. 124.

34 Ebd., S. 124.

35 Ebd., S. 124.

36 Vgl. Müller: Großmächtebeziehungen, Abschreckung und nukleare Abrüstung, S. 103.

37 Lewis, Jeffrey (2013): Russian Early Warning, Arms Control Wonk, ohne Seite. Eigene Übersetzung.

Diese Definitionen, die teilweise schon über fünfzig Jahre alt sind, sprechen viele Punkte an, die auch in die aktuelle wissenschaftliche und politische Debatte um Rüstungskontrolle einfließen, wie zum Beispiel die Kriegsverhinderung und Begrenzung von Gewalt. Auffällig ist, dass alle Definitionen explizit oder implizit den kooperativen Charakter der Rüstungskontrolle hervorheben. Wie bereits in der Einleitung erwähnt wurde, wird Kooperation – egal wie diese gestaltet sein mag – als konstituierendes Element der Rüstungskontrolle betrachtet, das sie von anderen Begriffen wie zum Beispiel militärischer Counter-Proliferation oder anderen, auf Zwang basierenden Instrumenten abgrenzt.³⁸ An dieser Stelle muss erneut auf die Bedeutung und das Gewicht dieses Gedankens hingewiesen werden. Die Auffassung, mit dem „Gegner“ im militärisch-sicherheitspolitischen Bereich kooperieren zu müssen und kooperieren zu können, ist der eigentliche Bestandteil der Rüstungskontrolle. Die unterschiedlichen Formen, die dieser Auffassung Ausdruck verleihen und durch die oben genannten Definitionen illustriert wurden, sind nicht irrelevant, aber von ihrer Bedeutung her zweitrangig. Das, worauf es ankommt, ist die Überzeugung, die eigene Sicherheit könne nur erreicht werden, wenn sich der „Gegner“ nicht bedroht fühlt und somit implizit oder explizit als „Partner“ anzusehen ist.

Trotz dieser zentralen Gemeinsamkeit lassen sich Nuancen in der jeweiligen Herangehensweise erkennen. Erstens heben einige Autoren einseitige und stillschweigende Maßnahmen hervor, während andere Wissenschaftler formelle Rüstungskontrolle bevorzugen. Zweitens unterscheiden sich die Rüstungskontrollexperten in der Frage, ob sie konkrete Felder einer an Rüstungskontrolle orientierten Politik aufzeigen oder sich auf deren Ziele konzentrieren, wobei die jeweiligen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele zunächst weniger Beachtung finden.

Eine umfassende Betrachtung der Rüstungsprozesse und der Rüstungskontrolle muss, um ein vollständiges Bild zu geben, beiden Ansätzen Rechnung tragen und sowohl auf die Ziele als auch auf die konkreten Bereiche eingehen. Die Definitionen, die die Ziele hervorheben sind zentral, weil sie es erlauben, nach dem Erfolg bzw. nach den Grenzen der Rüstungskontrolle zu fragen. Dazu zählen unter anderem Fragen wie: Wurden die Ziele der Rüstungskontrolle erreicht? Sind die Ziele realistisch formuliert? Welche Maßnahmen dienen der Umsetzung der Ziele? Widersprechen sich die Ziele?

38 Insofern kann die Formulierung „nicht-kooperative Rüstungskontrolle“ als ein Widerspruch in sich gelten. Der Begriff wird verwendet von: Meier, Oliver: Non-cooperative arms control, in: Meier/Daase: Arms Control in the 21st Century, S. 39-66, hier S. 39. Meier selbst erklärt in einem Beitrag des Fachblatts „Sicherheit und Frieden“: „Coercive arms control – etwa im Rahmen von Sanktionen oder anderen Zwangsmaßnahmen – wird hier nicht unter den Begriff Rüstungskontrolle gefasst.“, Meier: Gibt es einen Formwandel der Rüstungskontrolle?, S. 99.

Fragen nach den Zielen führen aber auch zu Fragen nach Wegen, diese Ziele zu erreichen. Einige mögliche Fragen sind in diesem Zusammenhang: Reicht es, bestimmte Waffensysteme zu verbieten? Und wenn ja, welche? Haben politische Entscheidungen im militärischen Bereich unterschiedliche Wirkungen in Friedens- und Krisenzeiten?³⁹ Was bedeuten die jeweiligen Maßnahmen für die Handlungsoptionen der beteiligten Akteure?

Daneben hat ein Rüstungskontrollansatz, der Vollständigkeit und auch eine gewisse Wirksamkeit für sich beansprucht, auch den politischen Bereich zu umschließen,⁴⁰ denn „Rüstungskontrolle ist ein eminent politischer Vorgang“⁴¹ bzw. „ein politisches Konzept“.⁴² Durch einige der genannten Definitionen könnte der Eindruck entstehen, Rüstungskontrolle habe sich auf den rüstungstechnologischen Bereich zu konzentrieren. Diesen Eindruck gilt es zu vermeiden. Aus der Inklusion der politischen Dimension lassen sich Fragen formulieren und Probleme aufzeigen,⁴³ wie etwa nach der Veränderung des Status-Quo; der Beziehung von Stabilität und Sicherheit oder nach der Bedeutung des politischen Systems der jeweils anderen Seite für die Rüstungskontrolle; oder ob das Ziel der Hegemonie Teil der außenpolitischen Strategie eines Staates ist; wie sich die Außenpolitik zur Rüstungskontrolle verhält; welche Rolle Gewaltinstrumente spielen und spielen sollten; oder ob Rüstungskontrolle nicht Ungleichheiten legitimiere. Das ist ein ganzer Kanon von Problembereichen, der bei einer Analyse immer – trotz aller Schwierigkeiten – Beachtung finden muss, da nur so die Möglichkeiten und Grenzen dieser Strategie adäquat reflektiert werden können. In dieser Studie wird deshalb unter Rüstungskontrolle

ein Bündel von Maßnahmen im rüstungstechnologischen, militärisch-organisatorischen, strategischen und politischen Bereich verstanden, das der Stabilisierung zwischenstaatlicher Beziehungen dient, ganz gleich, wie diese Maßnahmen gestaltet sind.

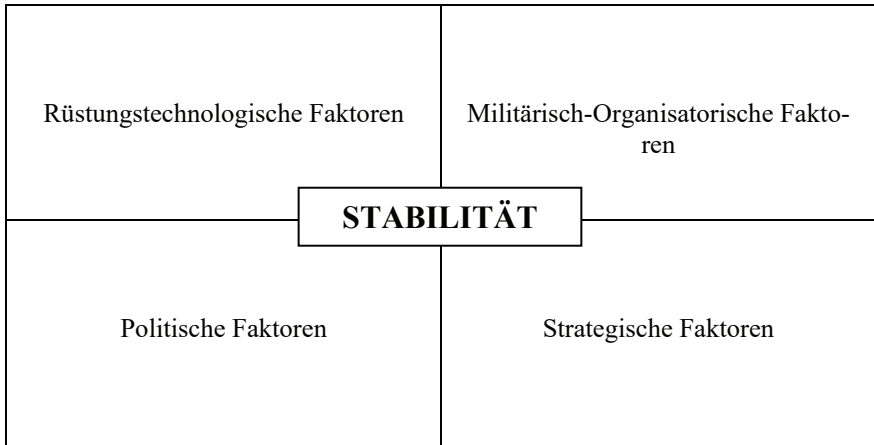
39 Vgl. Forndran: Rüstungskontrolle, S. 90.

40 Vgl. Ebd., S. 140.

41 Krell: Zur Theorie und Praxis der Rüstungskontrolle, S. 114.

42 Forndran: Ist Rüstungskontrolle noch relevant?, S. 14.

43 Diese Fragen und Probleme finden sich bei: Forndran: Rüstungskontrolle, S. 124, 139-151.

Abbildung 1: Faktoren der Stabilität

2.1.2 Formelle und informelle Rüstungskontrolle

In der kritischen Darstellung zum Forschungsstand wurde auf unterschiedliche Auffassungen darüber hingewiesen, wie formell Rüstungskontrolle sein soll. An dieser Stelle werden daher die unterschiedlichen Formalitätsgrade noch einmal aufgenommen und näher erläutert, womit die in dieser Studie verwendete Strategie der gradualistischen Rüstungskontrolle noch deutlicher von anderen Strategien abgegrenzt werden kann.

Formelle Rüstungskontrolle umfasst in dieser Studie alle Abkommen, die rechtlich bindend sind (wie zum Beispiel Verträge). Diese Abkommen zeichnen sich in der Regel durch einen hohen Grad an Details und Spezifizierungen aus. Diese Details können Rechte und Pflichten, aber auch Sanktionen und Austrittsklauseln enthalten. Im Zusammenhang mit verbindlichen Rüstungskontrollabkommen können Verifikationsmaßnahmen vereinbart werden, die in ihrer Ausgestaltung variieren, jedoch der Überprüfung der Einhaltung von Pflichten (Compliance) dienen sollen. Um rechtlich bindend zu sein, müssen diese Abkommen in der Regel einen Ratifikationsprozess durchlaufen der mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden abgeschlossen ist. Dieser Ratifizierungsprozess ermöglicht es den für den Abschluss von Verträgen beteiligten Organen (zum Beispiel dem Senat oder nationalen Parlamenten), Einfluss auf das jewei-

lige bindende Abkommen zu nehmen.⁴⁴ Dem Abschluss formeller Rüstungskontrollabkommen ist in den meisten Fällen ein längerer Verhandlungsprozess vorausgegangen, obwohl dies kein exklusives Charakteristikum der formellen Rüstungskontrolle darstellt.⁴⁵

Informelle Rüstungskontrolle wird hier als rechtlich nicht bindende Form verstanden, der außerdem keine formelle Verhandlungsstruktur zugrunde liegt. Als Beispiele informeller Rüstungskontrolle können Absichtserklärungen, Memoranden oder Schlussdokumente, aber auch bestimmte einseitige und reziproke Praktiken, wie Verzicht und Beschränkungen, dienen. Ihre „Verbindlichkeit“ ist eher im Bereich der Erwartungshaltung und Intention anzusiedeln. Durch Wiederholungen können sich bestimmte informelle Praktiken jedoch stabilisieren und zu einer „Gewohnheit“ zwischen den Akteuren werden. Regierungen können sich trotz des unverbindlichen Charakters bei nicht-bindenden Abkommen an die Ziele durchaus so gebunden fühlen, *als ob* sie rechtlich bindend wären.⁴⁶ Ein weiterer Unterschied zur formellen Rüstungskontrolle ist der Grad der Details. In den meisten Fällen sind informelle Abmachungen allgemeiner formuliert. Damit ist ebenfalls ein größerer Spielraum bei ihrer Auslegung verbunden. Die „Überprüfung“ dieser Form der Rüstungskontrolle ist weniger strikt bzw. gar nicht formuliert und steht eher auf freiwilliger Basis. Allerdings kann eine Regierung eine informelle Übereinkunft nicht oder zumindest nicht in jedem Fall ohne Rücksprache mit anderen wichtigen „Vetoakteuren“ eingehen. Hier steht nicht die Ratifikation durch ein Parlament im Vordergrund, sondern andere Formen der Einflussnahme, wie etwa das Budgetrecht.⁴⁷

44 Für die USA als Beispiel vgl.: Rosati, Jerel A. (2004): *The Politics of United States Foreign Policy*. 3. Aufl. Belmont: Wadsworth, S. 318-320; Allgemeiner: Bleek, Philipp C.; Vielhaber, David (2012): Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung. In: Simon Koschut und Magnus-Sebastian Kutz (Hg.): *Die Außenpolitik der USA. Theorie-Prozess-Politikfelder-Regionen*. Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 197-207.

45 Die Verhandlungszeiträume variieren sehr stark und können, wie START I, mehrere Jahre in Anspruch nehmen oder einige Monate, wie bei SORT, dauern. Allerdings war SORT von U.S.-amerikanischer Seite zunächst nicht als Vertrag gedacht.

46 Vgl. Bunn, George; Holloway, David (1998): *Arms Control without Treaties? Rethinking U.S.-Russian Strategic Negotiations in Light of the Duma-Senate Slowdown in Treaty Approval*. Center for International Security and Arms Control. Stanford (CISAC Working Paper), ohne Seite.

47 Vgl. auch: Woolf: *Next Steps in Nuclear Arms Control with Russia*, S. 13. Die Praxis der Mittelfreigabe oder -sperrung ist aber nicht nur im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen von Bedeutung. Auch bei der Frage der Rüstungsbeschaffung sowie Forschung und Entwicklung kann das Haushaltsrecht als Möglichkeit zur Einflussnahme bewertet werden. In einem Gesetzesentwurf untersagte der U.S.-Kongress dem Verteidigungsministerium, Gelder für die Eliminierung von ballistischen Raketen (Peacekeeper/MX) zu verwenden. Vgl.: Woolf, Amy F. (2015): *U.S. Strategic Nuclear Forces: Background, Developments, and Issues*. Washington D.C. (CRS Report, RL33640), S. 6.

Bei der *einseitigen Rüstungskontrolle* als Form der informellen Rüstungskontrolle lassen sich unterschiedliche Varianten identifizieren. Gemeinsam ist allen Varianten, dass sie nicht mit Zwangsmaßnahmen wie militärischen oder wirtschaftlichen Sanktionen zu verwechseln sind.⁴⁸ Diese Studie grenzt sich daher von Ansätzen ab, die Zwangsmaßnahmen wie etwa militärische Counter-Proliferation in das Konzept der Rüstungskontrolle aufnehmen.⁴⁹

Eine erste Form sind *einseitige Schritte*, die *unabhängig* von der Reaktion der Gegenseite sind. Daniel Druckman definiert einseitige Rüstungskontrollinitiativen in Anlehnung an William M. Rose als „an action of military restraint undertaken by state A without prior agreement by state B to reciprocate that restraint.“⁵⁰ Der Bezug auf eine Begrenzung (restraint) ist aber nur ein Teil einseitiger Schritte. So hat Thomas C. Schelling angemerkt, dass Rüstungskontrolle auch Aufrüstung beinhalten kann. Allerdings darf hier keine grenzenlose Aufrüstung verstanden werden, sondern ein Prozess, der sich an Stabilitätskriterien orientiert. Der Begriff „Schritte“ ist bei Schelling weitgefasst und beinhaltet Handlungen (und das Unterlassen dieser) wie das Nichtüberschreiten einer geographischen Grenzen (Flüsse, Bergketten etc.), den Verzicht auf die Störung der Kommunikationsstruktur des Gegners und/oder den Verzicht auf die Entwicklung besonders destabilisierender Waffensysteme.⁵¹ Lewis A. Dunn, von 1983 bis 1987 stellvertretender Direktor der *Arms Control and Disarmament Agency* im U.S.-Außenministerium, sieht in einseitigen Schritten Mittel zur

reassurance and confidence-building without regard to whether such actions are reciprocated by partners or potential adversaries. Or there may be a hope or expectation for reciprocal action. Parallel or reciprocal action also may follow from negotiations between partners on specific steps that both countries will be prepared to take cooperatively, but unilaterally.⁵²

Zweitens gibt es Schritte, die in der Spieltheorie als „*tit-for-tat*“ bezeichnet werden. Dabei handelt es sich um einseitige Schritte, bei denen keine Reziprozität verlangt wird. Allerdings wird die weitere Strategie von der Antwort des „Partners“ abhängig gemacht. „Tit-for-tat“ bedeutet, dass ein Spieler mit Ko-

48 Zur einseitigen Rüstungskontrolle unter Einbeziehung von Zwangsmaßnahmen vgl.: Meier/Daase: *Arms Control in the 21st Century*.

49 Vgl. auch: Larsen, Jeffrey A. (2009): *An Introduction to Arms Control and Cooperative Security*. In: Jeffrey A. Larsen und James J. Wirtz (Hg.): *Arms Control and Cooperative Security*. Boulder u.a.: Lynne Rienner Publishers, S. 1–20, S. 1.

50 Rose zitiert nach: Druckman, Daniel (1993): *The Psychology of Arms Control and Reciprocation*. In: Bennett Ramberg (Hg.): *Arms Control without Negotiation. From the Cold War to the New World Order*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, S. 21–41, S. 21.

51 Vgl. Schelling, *Reciprocal measures*, S. 109.

52 Dunn, Lewis A. (2009): *The Role of Cooperative Security*. In: Jeffrey A. Larsen und James J. Wirtz (Hg.): *Arms Control and Cooperative Security*. Boulder u.a.: Lynne Rienner Publishers, S. 175–194, hier S. 181.

operation beginnt und anschließend die (Re)Aktion der Gegenseite nachahmt.⁵³ Sollte der Spieler positiv⁵⁴ antworten, folgt der nächste Schritt. Bleibt die Antwort aus, bleibt auch der nächste Schritt des Initiators aus. Wichtig ist, dass nicht-kooperative Antworten einen nicht-kooperativen Schritt der Seite nach sich ziehen können, die den ersten Schritt gemacht hat. Daniel Druckman hat aus diesem Grund darauf hingewiesen, dass „tit-for-tat“ durchaus zur Eskalation beitragen kann,⁵⁵ was sie als rüstungskontrollpolitische Strategie problematisch macht. Das Eskalationspotenzial wird dadurch erhöht, dass es keine expliziten Äußerungen dahingehend gibt, was vom Adressaten erwartet wird.⁵⁶ Eine als inakzeptabel wahrgenommene Reaktion ist demnach möglich und würde zum weiteren Spannungsaufbau beitragen. Ein wesentliches Problem dieses Ansatzes wurde von Friedrich Kratochwil darin gesehen, dass es unter Umständen schwierig oder gar unmöglich ist, Spielzüge zu machen, die „korrekt“ im Sinne des vorangegangenen Schrittes sind:

In real life, »ongoingness« of interaction muddies the waters considerably, for a non-cooperative move might be chosen by a party in retaliation for a former wrong while the other player might interpret the move as one of unprovoked defection.⁵⁷

Gradualistische Schritte als dritte Variante zeichnen sich dadurch aus, dass zunächst einseitige und begrenzte, d.h. sicherheitspolitisch risikoarme, aber nicht risikofreie, Vorleistungen gemacht werden, ohne dass dabei eine Antwort der Gegenseite zur Bedingung der Fortführung gemacht wird. Das ist ein wesentlicher Unterschied zur „tit-for-tat“-Strategie. Der Gradualismus unterscheidet sich jedoch auch von einseitigen Schritten wie sie weiter oben beschrieben wurden, da ab einem bestimmten Punkt die Antwort der anderen Seite für die Fortführung der gradualistischen Strategie notwendig ist. Gradualisten wie Etzioni ging es darum, mit Hilfe einseitig-begrenzter Vorleistungen einen Prozess einzuleiten, an dessen Ende ein formeller Abrüstungsprozess steht. Die Bandbreite von Feldern auf denen einseitige Vorleistungen getätigt werden können reichen von symbolischen Schritten wie die Freilassung von Gefangenen bis hin

53 Vgl. Axelrod, Robert M. (1995): Die Evolution der Kooperation. München: Oldenbourg, S. VII.

54 Als positiv wird das bewertet, was der Initiator als akzeptabel zur Fortführung der Strategie erachtet.

55 Vgl. Druckman: The Psychology of Arms Control and Reciprocation, S. 38. Vgl. auch: Bunn/Holloway: Arms Control without Treaties?, ohne Seite.

56 Vgl. Bunn/Holloway: Arms Control without Treaties?, ohne Seite.

57 Kratochwil zitiert nach: Dosch, Jörn (2002): Die Herausforderung des Multilateralismus. Amerikanische Asien-Pazifik Politik nach dem Kalten Krieg. Baden-Baden: Nomos, S. 27 (Fußnote 61).

zu Begrenzungen und Reduzierungen von Rüstung. Zentrale Bedingung ist jedoch, dass die Sicherheit keiner Seite gefährdet wird.⁵⁸

Volker Böge hat eine Differenzierung der gradualistischen Position vorgenommen, wobei er in traditionelle Gradualisten wie Osgood und Etzioni und jene unterscheidet, die in einseitigen Schritten keine Hilfsmittel für den Abschluss von Verträgen sehen, sondern im Gegenteil „Verhandlungen und Verträge nurmehr [eine] Hilfsfunktion“⁵⁹ zugestehen. Neben der Frage, wie einseitige Schritte und Verträge zu gewichten sind, gibt es noch ein weiteres Unterscheidungsmerkmal. Böge macht deutlich, dass

die traditionellen Gradualisten sich mit ihren Vorschlägen an die politischen Entscheidungsträger wandten und ihr Konzept über Politikberatung implementieren wollten (...) [D]ie neuen gradualistischen Strömungen [wenden sich] in erster Linie an die Bevölkerung und an die Bewegungen, die sich für einseitige Schritte stark machen und durch Basisdruck das Konzept gegenüber den politischen Entscheidungsträgern durchsetzen sollen. In diesem Verständnis sind einseitige Abrüstungsinitiativen (...) »soziale Prozesse«, die auch auf innenpolitische Veränderungen abzielen, nämlich auf Stärkung der demokratischen Einflussnahme der Bevölkerung auf den Bereich der Sicherheits- und Militärpolitik.⁶⁰

Ohne einen Exkurs in die jeweiligen politischen Systeme der Länder zu machen, lässt sich durch einen kurzen Hinweis auf die äußerst intransparente und zentralisierte Verteidigungspolitik der hier zu untersuchenden Staaten deutlich machen, dass eine solche Strategie der Demokratisierung der Außen- und Sicherheitspolitik, wenn überhaupt, nur sehr langsam zu realisieren ist. Es wäre bei dieser Form des Gradualismus zu fragen, ob nicht ein Minimum an demokratischen – in diesem Sinne partizipatorischen – Elementen in den außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen vorhanden sein muss, damit diese Strategie wirksam werden kann.⁶¹

Eine vierte Form der Rüstungskontrolle, die die Initiierung kooperativen Verhaltens durch einseitige Schritte als Strategie kennt, ist die der *konditionier-*

58 Weitere Bedingungen und Gesichtspunkte des Gradualismus finden sich weiter unten und im Abschnitt zum Gradualismus (III. Kapitel).

59 Böge, Volker (1987): Rüstungssteuerung am Ende – mit einseitig-unabhängiger Abrüstung einen neuen Anfang machen! In: Wolfgang Heisenberg und Dieter S. Lutz (Hg.): Sicherheitspolitik kontrovers. Auf dem Weg in die neunziger Jahre. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 247), S. 737–750, S. 746.

60 Ebd., S. 746f.

61 Der Gradualismus nach Etzioni und Osgood ist somit deutlich stärker als „Elitenprojekt“ zu bezeichnen. Auch Groten weist auf die Regierungen als Akteure im gradualistischen Prozess hin. Vgl. Groten: Friedensforschung, S. 160. Zur Rolle demokratischer Partizipation für den Gradualismus vgl. auch: Ebd., S. 191.

ten Reziprozität.⁶² Diese wird in einem Arbeitspapier des *Center for International Security and Cooperation*⁶³ von 1998 als Strategie bezeichnet, die nicht nur vom Verhalten des „Partners“ abhängig ist, sondern die gewünschte Antwort auch explizit benennt.⁶⁴ Das unterscheidet diese Strategie vom Gradualismus, der nicht zwangsläufig eine sofortige Antwort verlangt und diese auch weniger stark durch explizites Benennen einer gewünschten Reaktion eingrenzt. Einseitige Schritte im Rahmen des Gradualismus können bis zu einem bestimmten Punkt auch ohne eine Antwort weitergeführt werden. Die Strategie der konditionierten Reziprozität ist darüber hinaus deutlich was den Wunsch nach Reziprozität und die Art der gewünschten Antwort betrifft. Das grenzt sie von „tit-for-tat“ ab.⁶⁵

GRIT and tit-for-tat let the responder choose how to respond. In conditional reciprocity, however, the initiator chooses, by specifying what it is that the rival should do to reciprocate.⁶⁶

Der Freiraum des „Kooperationspartners“ wird in dem Sinne eingeschränkt, als dass ihm deutlich gemacht wird, welches Verhalten akzeptabel ist und zur Weiterführung des kooperativen Prozesses führt. Auch hier stellt sich die Frage, inwieweit dieses Merkmal zur Spannungsverstärkung beitragen kann. Daniel Druckman hat in Abgrenzung zur konditionierten Reziprozität den Begriff der „unconditional cooperation“⁶⁷ eingeführt. Dabei handelt es sich um einen Ansatz, bei dem einseitige Initiativen ohne die Forderung oder sogar Erwartung an Reziprozität durchgeführt werden.⁶⁸ Dieser Ansatz hat Überschneidungen mit einseitigen und gradualistischen Ansätzen.

Robert O. Keohane hat im Zusammenhang mit Reaktionen auf bestimmte Initiativen die Unterscheidung zwischen den Begriffen „spezifische“ und „diffuse“ Reziprozität vorgenommen.⁶⁹ Spezifische Reziprozität bezieht sich auf

situations in which specified partners exchange items of equivalent value in a strictly delimited sequence. If any obligations exist, they are clearly specified in terms of rights and duties of particular actors.⁷⁰

62 Zur Reziprozität und Kooperation vgl.: Goldstein, Joshua S.; Pevehouse, Jon C.; Gerner, Deborah J.; Telhami, Shibley (2001): Reciprocity, Triangularity, and Cooperation in the Middle East, 1979-97. In: *Journal of Conflict Resolution* 45 (5), S. 594–620.

63 Damals hieß diese Einrichtung noch „Center for International Security and Arms Control“.

64 Vgl. Bunn/Holloway: Arms Control without Treaties?, ohne Seite.

65 Vgl. Ebd., ohne Seite.

66 Ebd., ohne Seite.

67 Druckman: *The Psychology of Arms Control and Reciprocation*, S. 38.

68 Vgl. Druckman, Daniel (1990): *The Social Psychology of Arms Control and Reciprocation*. In: *Political Psychology* 11 (3), S. 553–581, hier S. 577.

69 Keohane, Robert O. (1986): Reciprocity in international relations. In: *International Organization* 40 (1), S. 1–27.

Diffuse Reziprozität umschreibt eine Situation, in der

the definition of equivalence is less precise (...) and the sequence is less narrowly bounded (...) diffuse reciprocity is an ongoing series of sequential actions which may continue indefinitely, never balancing but continuing to entail mutual concessions within the context of shared values.⁷¹

Diffuse Reziprozität weiß Berührungspunkte mit dem gradualistischen Ansatz auf. Besonders die zeitlichen und inhaltlichen Dimensionen sind hier von Bedeutung. Der Hinweis Keohanes, dass es sich dabei nicht um einen „ausbalancierten“ Prozess, sondern um gegenseitige Zugeständnisse im Kontext geteilter Werte handelt, ist zentral, da hier, wie beim Gradualismus, eine größere Bandbreite bestimmter Reaktionen denkbar ist.

Eine Sonderform einseitiger Schritte stellen *unilaterale Abrüstungsschritte* dar.⁷² Als Sonderform werden sie hier deshalb bezeichnet, weil sie auch ohne jede Gegenleistung der anderen Seite durchgeführt werden sollen. Zwar teilen sie mit dem Gradualismus das Ziel der Abrüstung, aber unterscheiden sie sich dort von ihm, wo es um die Frage der Gegenleistung und – was ebenfalls zentral ist – die Bedeutung formeller Verhandlungen geht. Gradualisten wie Etzioni haben deutlich gemacht, dass ab einem bestimmten Punkt einseitige oder informell-reziproke Schritte (also die Phase in der sich die jeweiligen Schritte aufeinander beziehen und als Antworten auf vorangegangene Schritte zu verstehen sind) in Verhandlungen münden müssen, damit der Abrüstungsprozess mit der Sicherheit der Staaten vereinbar bleibt. Einseitige Abrüstungsschritte in Form eines Unilateralismus wären, anders als reziproke oder gradualistische Schritte, nicht von der Reaktion der Gegenseite abhängig.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es unterschiedliche Varianten informeller Rüstungskontrollansätze gibt. Dabei gibt es auf der einen Seite des Spektrums genuin einseitige Maßnahmen (Unilateralismus) und auf der anderen Seite Schritte, die sich explizit an den Reaktionen der Gegenseite orientieren. Neben diesen Unterschieden in Bezug auf die mit den Varianten verbundenen Erwartungshaltungen muss darüber hinaus festgehalten werden, dass die Varianten auch Differenzen in Bezug auf potenzielle Spannungen und die Sicherheit des Initiators aufweisen. Besonders „*Tit-for-Tat*“ und die *konditionierte Reziprozität* haben das Potenzial, Spannungen zu schaffen und/oder zu verstärken.

70 Ebd., S. 4.

71 Ebd., S. 4. Vgl. auch: Müller, Harald; Rauch, Carsten (2015): Machtübergangsmanagement durch ein Mähtekonzert. Plädoyer für ein neues Instrument zur multilateralen Sicherheitskooperation. In: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung 4 (1), S. 36–73, hier S. 54.

72 Zum Unilateralismus vgl. Groten: Friedensforschung, S. 133–157.

Einseitige Schritte hingegen dürften die Frage der Sicherheit aufwerfen, da nicht eindeutig ist, ob und wie die unilaterale Abrüstung die Sicherheit der aktiven Seite erhöht oder verringert. Gleichzeitig dürften sich die Realisierungschancen als schwieriger darstellen, da bei diesen Schritten von einer innenpolitischen und/oder innergesellschaftlichen Opposition auszugehen ist.

Eine besondere Stellung im Bereich der informellen Rüstungskontrolle nehmen gradualistische Schritte ein, da sie weniger ambivalent in Bezug auf die Sicherheit des Initiators sind⁷³ und weniger Potenzial für Spannungen aufweisen, weil sie zunächst unabhängig sind, nichts „verlangen“ und deutlich stärker als Angebote und weniger als Aufforderungen formuliert sind.

Für diese Studie bedeutet das, dass ein Ansatz, der aus einer sicherheitspolitischen Perspektive und mit Blick auf Spannungspotenziale weniger problematisch ist, deutlich stärker zum Konzept der Rüstungskontrolle passt, die a) als sicherheitspolitische Strategie zu verstehen ist und b) zum Spannungsabbau beitragen will. Aus diesen beiden Gründen ist es konsequent, gradualistische Elemente mit der Rüstungskontrolle zu verbinden, so wie es Thränert getan hat, und sie als konzeptionellen Rahmen in das Zentrum der Untersuchung zu stellen.

2.2 Sicherheit und Stabilität

Rüstungskontrolle ist kein Gegenentwurf zur *Sicherheitspolitik*, sondern versteht sich als sicherheitspolitische Strategie, oder, wie einige Autoren meinen, als sicherheitspolitisches Instrument zum Zweck der Sicherheit. „Arms control is an instrument of national security policy.“⁷⁴ Ziele der Rüstungskontrolle sind Schadensbegrenzung, Kostensenkung und die *Stabilisierung* einer Beziehung – was die Verringerung der Einsatzwahrscheinlichkeit von Kernwaffen meint und nicht, wie bereits erwähnt, mit der Aufrechterhaltung nuklearer Abschreckungsarsenale gleichzusetzen ist. Beide Begriffe, Sicherheit und Stabilität, sind also für die Rüstungskontrolle von großer Bedeutung. Gleichzeitig sind beide Begriffe umstritten und haben zu Schwierigkeiten für die Formulierung einer Rüstungskontrolldefinition und ihrer Umsetzung in der Praxis geführt.

Unter der Prämisse, dass die Rüstungskontrolle eine sicherheitspolitische Strategie darstellt⁷⁵ und dass Stabilität ein Ziel der Rüstungskontrolle ist, muss

73 Vgl. Kapitel III.

74 Karchner, Kerry M. (2009): The Evolving International Context. In: Jeffrey A. Larsen und James J. Wirtz (Hg.): Arms Control and Cooperative Security. Boulder u.a.: Lynne Rienner Publishers, S. 39–66, S. 39.

75 Vgl. Forndran: Abrüstung und Rüstungskontrolle, S. 11.

immer auch gefragt werden, welche Aspekte der Sicherheit in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen und wie sich dem Problem der Stabilität analytisch angenähert werden kann.

In diesem Abschnitt sollen weder abschließende Definitionen von Sicherheit und Stabilität gegeben werden, weil das wegen der politischen Dimension und der konzeptionellen Weiterentwicklung beider Begriffe nicht möglich und wünschenswert ist, noch soll auf die ganze Problematik der Sicherheitsdiskurse eingegangen werden. Dieser Bereich wurde durch die kritische Sicherheits- und Friedensforschung untersucht, sodass es an dieser Stelle nicht notwendig ist, die Ergebnisse wiederzugeben.⁷⁶ Dieser Abschnitt dient vielmehr der Begründung für a.) einen engen, aber relativen Sicherheitsbegriff und b.) für ein Stabilitätsverständnis, das von einer quantitativen Konnotation, die sich in einem symmetrischen oder paritätischen Rüstungskontrollverständnis und der Fokussierung auf Rüstungstechnologien niederschlägt, gelöst wird, ohne dass dabei einer Grundannahme des Rüstungskontrollansatzes widersprochen wird – dass nämlich rüstungstechnologische Entwicklungen politische Entscheidungen beeinflussen können. Der Kern der Argumentation liegt auf einem Stabilitätsverständnis, das die Handlungsmöglichkeiten der Akteure in den Mittelpunkt stellt.

2.2.1 Sicherheit

Der Begriff der Sicherheit ist bis heute in der politischen und (politik-) wissenschaftlichen Debatte vage geblieben⁷⁷ und kann als „begrifflich (...) unklare

76 Vgl. Buzan/Waever: *Regions and Power*: „With this definition of security, the approach has clearly turned constructivist in the sense that we do not ask whether a certain issue is in and of itself a ‘threat’, but focus on questions of when and under what conditions who securitises what issue.“, S. 71. In dieser Studie geht es nicht um den Prozess der Versicherheitlichung. Buzan/Waever gehen davon aus, dass Rüstungsdynamiken ein Ausdruck erfolgreicher Versicherheitlichung sind (S. 73). Die Studie konzentriert sich in gewissem Sinne auf Konsequenzen der Versicherheitlichung (Umgang und Steuerung mit Rüstungsprozessen) ohne dass sie dabei als konstruktivistische Studie verstanden werden sollte. Zum Sicherheitsbegriff vgl. auch: Schirmer, Werner (2008): *Bedrohungskommunikation. Eine gesellschaftstheoretische Studie zu Sicherheit und Unsicherheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 25-59.

77 Vgl. Hütter, Joachim (1979): *Nationale Sicherheitsinteressen als Rahmenbedingung der Rüstungskontrolle*. In: Erhard Forndran und Paul J. Friedrich (Hg.): *Rüstungskontrolle und Sicherheit in Europa*. Mit einem Vorwort von Ulrich Scheuner. Bonn: Europa Union Verlag (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V./Rüstungsbeschränkung und Sicherheit), S. 246.; Daase, Christopher (2010): *Der erweiterte Sicherheitsbegriff*. Frankfurt a. M. (Working Paper, 1), S. 1.

Größe“⁷⁸ bezeichnet werden. Daraus resultierend ist auch die Definition von Sicherheitspolitik nicht weniger problematisch. Sicherheit ist deshalb schwer zu fassen, weil es eine sehr große Anzahl möglicher Einflussfaktoren auf die Sicherheit und unterschiedliche Bereiche und Reichweiten gibt, auf die der Begriff „Sicherheit“ anwendbar ist.⁷⁹ So ist zu fragen, wessen Sicherheit im Zentrum einer Betrachtung steht. Ist individuelle, gesamtgesellschaftliche oder globale Sicherheit gemeint? Ist nationalstaatliche, internationale oder interkulturelle Sicherheit gemeint? Ist materielle oder ideelle Sicherheit gemeint? Liegt den Betrachtungen und Bewertungen ein absolutes oder relatives Verständnis von Sicherheit zugrunde? Dieser Fragenkatalog steht im Kontext einer Erweiterung des Sicherheitsbegriffs, die hier aber nicht dargestellt und bewertet werden soll.⁸⁰

In der akademischen Auseinandersetzung mit den internationalen Beziehungen dominierte lange Zeit ein staatszentrierter Sicherheitsbegriff, der auf einer am Neorealismus angelehnten Definition von „Sicherheit vor äußerer Bedrohung“⁸¹ basierte. Der „Staat“ wurde (und wird) als die gesellschaftliche Organisationsform angesehen, die Sicherheit sowohl nach innen als auch nach außen gewährleisten kann.⁸² Definitionen, was Sicherheit in diesem Zusammenhang meint, kamen unter anderem von Berkowitz und Bock. Sie definieren Sicherheit als die „Fähigkeit einer Nation, ihre Werte vor äußerer Bedrohung zu schützen.“⁸³

78 Siedschlag, Alexander (Hg.) (2014): Methoden der sicherheitspolitischen Analyse. Ein Einführung. Wiesbaden: Springer VS, S. 13.

79 Vgl. Daase, Christopher (2013): Von der nationalen zur menschlichen Sicherheit. Politische und rechtliche Konsequenzen des erweiterten Sicherheitsbegriffs. In: Andreas Fischer-Lescano und Peter Mayer (Hg.): Recht und Politik globaler Sicherheit. Bestandsaufnahme und Erklärungsansätze. Frankfurt a. M.: Campus, S. 11–42.

80 Für eine Darstellung und Bewertung vgl. Daase: Von der nationalen zur menschlichen Sicherheit, S. 11–42.

81 Schirmer: Bedrohungskommunikation, S. 26; Daase, Christopher (1999): Kleine Kriege - große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert. Baden-Baden: Nomos, S. 77. Daase macht aber deutlich, dass ab den 1970er Jahren eine Verschiebung der Sachdimension stattfand und neben militärischer Sicherheit auch verstärkt wirtschaftliche und ökologische trat. Vgl. Daase: Von der nationalen zur menschlichen Sicherheit, S. 20.

82 An dieser Stelle greift die Kritik am staatszentrierten Sicherheitsbegriff. Was ist, wenn der „Staat“ bzw. seine Institutionen eine Bedrohung für die individuelle Sicherheit darstellen? Damit ist zugleich eine normative Dimension verbunden: Welches Sicherheitsverständnis ist als prioritär zu bewerten (und warum?)?

83 Berkowitz/Bock zitiert nach Dettke, Dieter (2004): Militärpolitik/Sicherheitspolitik. In: Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch Internationale Politik. 9. völlig überarbeitete Auflage. Bonn: Verlag Barbara Budrich (Schriftenreihe, 404), S. 334–347, S. 338.

Für Richard Löwenthal ist Sicherheit

die Bewahrung der Freiheit der gesellschaftlichen Eigenentwicklung eines Volkes vor einem direkten militärischen Angriff, äußerem Druck oder der Drohung mit einem Angriff.⁸⁴

Nach Walter Lippmann ist ein

Staat (...) in dem Maße sicher, wie er nicht in der Gefahr ist, existentielle Werte zu opfern, wenn er einen Krieg zu vermeiden wünscht und in der Lage ist, falls er herausgefordert wird, sie durch einen Sieg in einem solchen Krieg aufrechtzuerhalten.⁸⁵

Und schließlich ist nach Dettke Sicherheit

eine Funktion der Fähigkeit eines Staates, einen Angriff erfolgreich zu überleben und gegenüber Druck, Drohung und Erpressung nicht nachgeben zu müssen.⁸⁶

Donald G. Brennan verwendet in der Debatte um Sicherheit den Begriff „survival“.⁸⁷ Dieser lässt sich aber ohne weitere Probleme in Einklang mit den bereits erwähnten Sicherheitsdefinitionen bringen. Brennan unterteilt den Begriff des Überlebens in die Kategorien „physisches Überleben“, „politisches Überleben“ und „Überleben eines gewissen Lebensstandards“.⁸⁸ Nach Forndran

scheint [ein Staat] sicher, wenn kein anderer Staat die Möglichkeit besitzt, durch kriegerrische Aktionen oder durch die Androhung der Anwendung militärischer Gewalt in die innere Entwicklung dieses Staates in einer für ihn in Form und Wirkung nicht akzeptablen Weise einzuwirken.⁸⁹

Zusätzlich ist ein Staat dann sicher, wenn dieser einen Krieg verhindern kann; wenn er im Kriegsfall die zu schützenden Werte auch schützen kann; und wenn er die negativen Auswirkungen der Verteidigungsbereitschaft- und Fähigkeit auf

84 Löwenthal zitiert nach: Dettke: Militärpolitik/Sicherheitspolitik, S. 338

85 Lippmann zitiert nach: Dettke: Militärpolitik/Sicherheitspolitik, S. 338

86 Dettke: Militärpolitik/Sicherheitspolitik, S. 338

87 Brennan: Rahmen und Ziele der Rüstungskontrolle, S.32.

88 Ebd., S.32.

89 Forndran: Abrüstung und Rüstungskontrolle, Historische Entwicklungen und theoretische Probleme, Kolloquium Verlag Berlin 1981, S. 10. John Herz hat auf einen wichtigen Aspekt hingewiesen, der besonders in den Allianzbeziehungen der damaligen Blockführungsmächte, USA und Sowjetunion, zentral war. Auch diese haben für sich beansprucht, auf die inneren und erst recht äußeren Angelegenheiten ihrer Verbündeten einzuwirken und dies teils auch mit gewaltsamen Mitteln. Somit würde sich die Frage der Sicherheit bzw. eine Bewertung dieser auf Basis einer gesellschaftlichen Eigenentwicklung anders stellen. Vgl. Herz, John H. (1961): Weltpolitik im Atomzeitalter. Stuttgart: Kohlhammer (Die wissenschaftliche Taschenbuchreihe, 55), S. 74-85.

die Lebensqualität, demokratischen Traditionen, Freiheit und gesellschaftliche und soziale Entwicklungen abmildern kann.⁹⁰ Auf diesen letzten Aspekt soll im dritten Kapitel im Zusammenhang mit dem Zielkonflikt innerhalb der Rüstungskontrolle eingegangen werden. Wolf Graf von Baudissin verstand unter

äußerer Sicherheitspolitik die Vorsorge gegen Eingriffe von außen, die mit Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt die Entschlussfähigkeit der Regierung, die Entscheidungsfreiheit des Parlaments, die eigenständige Entwicklung der Gesellschaft oder die Existenz des Staates und der ihm angehörenden Menschen bedrohen. Gewahrt werden soll die politische Unabhängigkeit, die territoriale Integrität sowie die Lebensfähigkeit eines Landes und die Existenzhaltung und -entfaltung seiner Bürger – nicht gegen allen denkbaren, aber gegenüber den außenpolitisch wahrscheinlichen Gefahren.⁹¹

Alle genannten Definitionen betonen Bedrohungen und Angriffe von *außen*. Dabei stehen besonders Angriffe mit militärischen Mitteln im Vordergrund. Der Staat wird zum Referenzobjekt der Sicherheitspolitik.⁹² Gleichzeitig ist hervorzuheben, dass alle Ansätze über das reine „physische Überleben“ oder die „physische Sicherheit“ hinausgehen und Werte und sogar die *gesellschaftliche* Entwicklung mit einbeziehen. Aus diesem Grund sind diese Definitionen für die Rüstungskontrolle interessant, da die Inklusion von Werten es gestattet, Kritik gegenüber der nuklearen Abschreckung als eine, diese Werte gefährdende Strategie, zu formulieren.

Die Frage ist nun, inwieweit sich diese Definitionen für eine Studie zur Rüstungskontrolle in den Beziehungen zwischen China, Indien und Pakistan fruchtbar machen lassen. Reichen diese Definitionen und das ihnen zugrunde liegende Sicherheitsverständnis für den Zweck der Studie aus oder müssen sie ergänzt werden? Wenn sie ergänzt werden müssen, um welche Dimensionen? In Bezug auf die wissenschaftliche Brauchbarkeit wird hier die Auffassung vertreten, dass ein an den oben genannten Definitionen orientiertes Sicherheitsverständnis für diese Untersuchung ausreichend ist, aber gleichzeitig um einen Gesichtspunkt – dem der relativen Sicherheit – ergänzt werden muss. Die Begründung kann wie folgt vorgenommen werden. Alle Definitionen betrachten militärische Angriffe, Krieg oder äußere Bedrohungen als für die Sicherheit eines Landes zentral. Gleichzeitig wird immer wieder auch an innergesellschaftliche Aspekte erinnert. Für die Rüstungskontrollkonzeption ist das dahingehend

90 Vgl. Forndran: Abrüstung und Rüstungskontrolle, S. 11.

91 Baudissin/Lutz: Kooperative Rüstungssteuerung in Europa, S. 10.

92 Diese Staatszentrierung wird vom Autor ausschließlich für den Zweck dieser Studie akzeptiert. Ansonsten ist der Einschätzung von Daase zuzustimmen: „In den letzten fünfzig Jahren hat eine Bedeutungsverschiebung des Sicherheitsbegriffs stattgefunden, indem der Staat zuerst von der Gesellschaft, dann vom Individuum als primäres Referenzobjekt abgelöst wurde.“ Daase: Von der nationalen zur menschlichen Sicherheit, S. 12.

wichtig, weil zum einen eine gewisse Begrenzung in Bezug auf die Einflussfaktoren vorgenommen wird, ohne dabei auf der anderen Seite gesellschaftliche Gesichtspunkte auszuschließen. Das Wechselverhältnis zwischen Sicherheitspolitik zum Schutz vor äußeren Bedrohungen und deren Implikation für innergesellschaftliche und innenpolitische Entwicklungen ist ja gerade ein zentraler Gegenstand der Rüstungskontrolle. Sicherheitspolitik hat demnach immer auch Konsequenzen für die jeweiligen Gesellschaften. Dennoch ist eine Beschränkung auf militärische Aspekte – hier der Kernwaffeneinsatz – durchaus sinnvoll um einer Ausdehnung *ad infinitum* vorzubeugen, auch wenn es in der Debatte über Sicherheitspolitik unumstritten ist, dass Sicherheit von mehr als nur militärischen Faktoren abhängt. Zu nennen sind hier u.a. ökonomische, technologische (Stichwort: Cyberwarfare) und ökologische Entwicklungen.⁹³

Den Definitionen fehlt jedoch der Bezug zur Sicherheit anderer Akteure. Sicherheit ist aber, wie Christopher Daase argumentiert hat, ein „Verhältnisbegriff“.⁹⁴ Diese Idee spiegelt sich auch in der Rüstungskontrollkonzeption wider. Ein Kerngedanke der Rüstungskontrolle ist, dass die Sicherheit anderer Akteure – auch wenn sie als Gegner wahrgenommen werden – in die eigenen Überlegungen einfließen muss, da sonst die nationale Sicherheit noch weniger gewährleistet werden kann. Eine rein nationalstaatliche Sicherheitspolitik – wie sie etwa eine einseitige und auf Überlegenheit abzielende Abschreckungspolitik propagiert – kann kein Rahmen für eine an Stabilität orientierte Rüstungskontrollpolitik sein:

Genau das ist die Lehre, die aus der nuklearen Interdependenz der Supermächte gezogen worden war. Beide Seiten hatten erkannt, dass das gemeinsame Interesse darin bestand, einen Nuklearkrieg ebenso zu vermeiden wie einen ungebremsten Rüstungswettlauf. Erst auf dieser Grundlage konnten kooperative Strategien der Rüstungskontrolle entwickelt werden, deren Ziel internationale Stabilität war.⁹⁵

Der der Rüstungskontrolle zugrunde liegende Sicherheitsbegriff muss daher immer auch breiter im Sinne des Referenzobjektes sein. Nicht ein Staat soll sicher sein (nämlich der eigene), sondern mindestens ein zweiter, da Unsicherheit eines Staates auch zur Unsicherheit des anderen führen kann.⁹⁶

Ein zusätzlicher Gedanke wurde von Oliver Thränert artikuliert. Thränert vertritt die Auffassung, dass Sicherheit ein dynamisches Konzept ist und nur gewährleistet werden kann, wenn die Anpassung an sich wandelnde Rahmenbedingungen möglich ist. Eine anpassungsunfähige Sicherheitspolitik wurde daher

93 Vgl. Jäger, Thomas (Hg.) (2015): Handbuch Sicherheitsgefahren. Wiesbaden: Springer VS.

94 Daase: Von der nationalen zur menschlichen Sicherheit, S. 28.

95 Ebd., S. 29.

96 Insofern ist Sicherheit kein Nullsummenspiel, wie es neorealistische Ansätze annehmen.

auch als „kontraproduktiv“⁹⁷ bezeichnet. Für diese Studie ist dieser Gedanke dahingehend von Bedeutung, da die Anpassungsfähigkeit wiederum eher durch informelle Ansätze gewährleistet sein könnte als durch verbindliche Verträge. Die gradualistische Rüstungskontrolle könnte deutlich positiver auf die Sicherheit der beteiligten Akteure einwirken als andere sicherheitspolitische Strategien wie etwa vertragliche Ansätze und langwierige Verhandlungen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es sich beim Konzept der Rüstungskontrolle um keinen Ansatz handelt, der absolute Sicherheit in allen denkbaren individuellen, gesellschaftlichen oder staatlichen Bereichen anstrebt,⁹⁸ sondern sich auf die Stabilisierung in einem Teilbereich zwischenstaatlicher Beziehungen konzentriert *ohne* dabei gesellschaftliche und soziale Implikationen moderner Rüstungsdynamiken zu ignorieren.

Ein weit gefasstes Sicherheitsverständnis ist zwar in anderen Zusammenhängen plausibel, würde aber hier die Frage aufwerfen, ob Sicherheit in einem weiten Sinne nicht über das hinausgeht, was Rüstungskontrolle als Instrument der Sicherheitspolitik zu erbringen vermag. Die Rüstungskontrolle will destabilisierenden Entwicklungen in militärisch-rüstungstechnologischen, strategischen und politischen Bereichen entgegensteuern, wobei der Fokus in dieser Studie auf den *zwischenstaatlichen* Beziehungen liegt, *innerstaatliche* und *innergesellschaftliche* Folgen aber keineswegs unberücksichtigt gelassen werden.⁹⁹ Allerdings wurde in der Einführung auf die Gefahren einer Aufladung des Begriffs hingewiesen. Aus diesem Grund wird in dieser Studie die Auffassung vertreten, dass Rüstungskontrolle ein begrenztes Konzept ist, das in einem begrenzten Bereich begrenzte Ziele verfolgt.¹⁰⁰ Ein sinnvoller Sicherheitsbegriff im Zusammenhang mit der Rüstungskontrollkonzeption sollte nur einen Ausschnitt aus dem Spektrum „Sicherheit“ darstellen. Im Grunde reicht, wie hier argumentiert wurde, eine Beschränkung auf die Reduzierung der Kriegswahrscheinlichkeit (Stabilität) aus.¹⁰¹

[O]berstes Ziel einer sich auf die außenpolitisch-militärische Dimension beziehende Sicherheitspolitik [muss] nicht nur die Vorsorge von Eingriffen von außen (...) sein, *sondern vor allem auch die Verhinderung eben des nuklearen Krieges.*¹⁰²

97 Thränert: Rüstungssteuerung und Gradualismus, S. 407.

98 Vgl. Forndran: Rüstungskontrolle, S. 106.

99 So kann die Rüstungskontrolle einen wichtigen Beitrag in der Konfliktnachsorge nach Bürgerkriegen leisten. Vgl. dazu: Wisotzki, Simone (2008): Humanitäre Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert. In: Die Friedens-Warte 83 (Heft 2-3), S. 177–198.

100 Vgl. Paul: Atomare Abrüstung, S. 26.

101 Eine ähnliche Sichtweise wird von Forndran vertreten. Vgl. Forndran: Abschreckung und Stabilität – Ziele und Probleme, S. 18.

102 Thränert: Rüstungssteuerung und Gradualismus, S. 409. Hervorhebung hinzugefügt.

Zum einen wird durch diese „engere“ Fokussierung die Aufladung des Rüstungskontrollansatzes mit Erwartungen, die die Rüstungskontrolle nicht erfüllen kann, verhindert und gleichzeitig einer Diskreditierung des ganzen Ansatzes entgegengesteuert. Zum anderen werden weder der dynamische Charakter von Sicherheit noch die Folgen der Sicherheitspolitik für Gesellschaften ausgeschlossen. Diese Definition spiegelt die Ziele und den Charakter der Rüstungskontrolle deutlicher wider als eine allzu weit gefasste Definition.

2.2.2 *Stabilität als Resultat von Optionen*

Ein anderer, im Zusammenhang mit der Rüstungskontrolle nicht weniger problematischer Begriff ist „Stabilität“. Elbridge Colby kommt zu dem Schluss, dass die Entwicklung eines Stabilitätskonzepts, das analytisch klar und gleichzeitig umfassend ist, bisher wenig erfolgreich war.¹⁰³ Und Mikhail Milstein hält zu dem Problem fest: „Though it is not a new one, we do not have a common and comprehensive definition of it.“¹⁰⁴ Sprachlich – besonders in der Alltagssprache – wird Stabilität mit einem statischen Zustand gleichgesetzt. Mit Stabilität ist meistens auch ein bestimmter Status-quo verbunden.¹⁰⁵ Durch dieses Verständnis besteht allerdings die Gefahr, dass auch die Rüstungskontrolle als statisch verstanden wird. „Es ist daher wichtig, die Rüstungskontrolle nicht statisch zu sehen und anzulegen.“¹⁰⁶ Eine statische Perspektive auf die Stabilität verbietet sich aber auch aus einem anderen Grund. Rüstungstechnologien, politische Prozesse und zwischenstaatliche Beziehungen sind nicht statisch, sondern dy-

103 Colby: *Defining Strategic Stability*, S. 47.

104 Milstein zitiert nach: Howlett, Darryl (2004): *The emergence of stability: deterrence-in-motion and deterrence reconstructed*. *Contemporary Security Policy*. In: *Contemporary Security Policy* 25 (1), S. 18–36, hier S. 25.

105 Vgl. Ayson, Robert (2005): *Regional Stability in the Asia-Pacific: Towards a Conceptual Understanding*. In: *Asian Security* 1 (2), S. 190–213, hier S. 192.

106 Forndran: *Rüstungskontrolle*, S. 132. Um dem statischen Verständnis vorzubeugen führte Wolf Graf Baudissin eine Übersetzung von *Arms Control* mit „kooperativer Rüstungssteuerung“ in die Diskussion ein. Oliver Thränert hat allerdings auf ein mit dem Adjektiv „kooperativ“ verbundenes Problem hingewiesen, das bis heute immer wieder auftaucht: „Durch das Insistieren auf die Rüstungssteuerung als eines kooperativen Prozesses bleibt verborgen, dass im eigentlichen Konzept der *Arms Control* als Methode auch ausdrücklich einseitige Maßnahmen vorgesehen sind.“ Vgl. Thränert: *Rüstungssteuerung und Gradualismus*, S. 37. Ebenfalls kritisch gegenüber dem Begriff der kooperativen Rüstungskontrolle ist Forndran: *Abschreckung und Stabilität*, S. 32. Die Kritik ist berechtigt, aber gleichzeitig sollte dabei nicht übersehen werden, dass es langfristig ohne Kooperation keine tragfähigen Wege zur Stabilität geben wird, da selbst unilaterale Maßnahmen ab einem gewissen Punkt „Entgegenkommen“ oder „Kooperation“ verlangen, so wie es auch der Gradualismus annimmt. Zentral bei diesen Überlegungen ist eben die Frage, wie formell oder informell Kooperation sein kann.

namisch. So verdeutlicht zum Beispiel das Konzept der präventiven Rüstungskontrolle, dass Rüstungsprozesse nur dynamisch gedacht werden können.¹⁰⁷

Festzuhalten ist außerdem, dass der Begriff »Kontrolle« nicht primär die Erhaltung eines Zustandes meint – das zwar auch, aber vor allem geht es um die Steuerung eines *dynamischen Prozesses* nach Stabilitätsgesichtspunkten.¹⁰⁸

Ein Beispiel, das die schnellen Wandlungsphasen der Technik verdeutlicht, sind die Informations- und Kommunikationstechnologien, die heute bereits für Angriffe auf Infrastrukturen genutzt werden,¹⁰⁹ aber gleichzeitig für die Überprüfung von Abkommen und Absprachen unverzichtbar sind.¹¹⁰ Aus diesem Grund hat Robert Ayson auch für ein Stabilitätsverständnis plädiert, das die Fähigkeit einschließt, Veränderungen aufzunehmen ohne sich aufzulösen.¹¹¹

Bisher ist es aber nicht möglich gewesen, mit Gewissheit die Frage zu beantworten, wie Stabilität in einer mit Kernwaffen gerüsteten Welt entsteht, erhalten, beeinflusst oder geschwächt werden kann. Es gibt keine Theorie der Stabilität.¹¹² Deshalb wird der Begriff der Stabilität auch als „a slippery concept“¹¹³ oder als „fuzzy“¹¹⁴ bezeichnet. Die Probleme der Bestimmbarkeit sind nach

107 Für eine Einführung in die präventive Rüstungskontrolle am Beispiel der „Revolution in Military Affairs“ vgl.: Kahl, Martin; Mölling, Christian (2005): Die „Revolution in Military Affairs“ und die Bedingungen und Möglichkeiten für Rüstungskontrolle. In: Götz Neuneck und Christian Mölling (Hg.): Die Zukunft der Rüstungskontrolle. Baden-Baden: Nomos (Demokratie, Sicherheit, Frieden, 173), S. 341–353; Müller, Harald; Fey, Marco (2008): Unkontrollierbare Rüstungsdynamik? Die RMA als „harter Brocken“ für die Rüstungskontrolle. In: Jan Helmig und Niklas Schörning (Hg.): Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert. Militärische und politische Dimensionen der aktuellen „Revolution in Military Affairs“. Frankfurt a.M./New York: Campus (Studien der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, 54), S. 203–224.

108 Forndran: Was bleibt von den Hoffnungen auf die Rüstungskontrolle?, S. 102. Hervorhebung hinzugefügt.

109 Als Belege können hier die Angriffe auf Regierungsseiten im Internet oder auf die Steuerungstechnik im iranischen Atomkraftwerk Busher (*Stuxnet*) dienen. Zu nationalen Debatten um den Cyber-Raum vgl. die jeweiligen nationalen Strategiepapiere der Bundesrepublik, Frankreichs oder Großbritanniens. Informationstechnologien können aber auch von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder Individuen zur Verbreitung von regierungskritischen Inhalten genutzt werden. Gleichzeitig ermöglichen es diese Technologien auch, den Informationsfluss einzugrenzen und gegen zivilgesellschaftliche Bewegungen zu nutzen (zum Beispiel durch Zensur).

110 Vgl. Rosert, Elvira et al. (2013): Arms Control Norms and Technology. In: Harald Müller und Carmen Wunderlich (Hg.): Norm Dynamics in Multilateral Arms Control. Interests, Conflicts, and Justice. Athens [u.a.]: University of Georgia Press, S. 109–140, hier bes. S. 122–128.

111 Ayson: Regional Stability in the Asia-Pacific, S. 193.

112 So auch Walton/Gray: The Geopolitics of Strategic Stability, S. 86.

113 Koblentz, Gregory D. (2014): Strategic Stability in the Second Nuclear Age. Council on Foreign Relations. Washington D.C. (Council Special Report, 71), S. 19.

114 Schelling/Halperin: Strategy and Arms Control, S. 50.

Schelling und Halperin auf die große Anzahl möglicher Einflussfaktoren auf die Stabilität zurückzuführen. Dazu zählen

political events (...) technological change, accidents, false alarms, misunderstandings, crises, limited wars, or changes in the intelligence to both sides.¹¹⁵

Eine Situation wird von Schelling und Halperin als stabil bezeichnet, wenn diese und weitere Faktoren die Abschreckung nicht untergraben können.¹¹⁶ Eine Feststellung, die das Problem genau auf diese Faktoren und die Frage ihrer Auswirkungen zurückwirft. Auch eine Beschreibung, wie sie Gregory Koblenz vorgenommen hat, ist zu allgemein, um analytisch brauchbar zu sein:

In effect, strategic stability refers to the likelihood that nuclear weapons will be used intentionally, accidentally, inadvertently, or without authorization.¹¹⁷

Das zentrale Problem des Rüstungskontrollansatzes ist, dass es im Vorfeld nicht möglich ist, exakte Aussagen darüber zu treffen, wie sich bestimmte technologische Entwicklungen, die nur einen Teil möglicher Einflüsse darstellen, auf die Stabilität, d.h. auf die Einsatzwahrscheinlichkeit von Kernwaffen, auswirken – dieser Aspekt wird bei der Erstellung des Analyserahmens noch einmal aufgegriffen werden. Der Einfluss kann nicht objektiv bewertet und analysiert werden,¹¹⁸ sondern ist vielmehr ein Resultat der Wahrnehmungen und Einschätzungen der jeweiligen Akteure.¹¹⁹ „Militärische Stabilität“, so Dieter Wellershoff, liegt dann vor,

wenn jede Seite die *Vorstellung* hat, mit ihren eigenen militärisch nutzbaren Kräften und Mitteln der jeweils anderen Seite zuverlässig die Wirkung und den Erfolg der Anwendung ihrer militärischen Kräfte und Mittel zur Durchsetzung politischer Interessen verwehren zu können.¹²⁰

115 Ebd., S. 50.

116 Ebd., S. 50.

117 Koblenz: *Nuclear Stability in the Second Nuclear Age*, S. 19.

118 Vgl. Böge: *Rüstungssteuerung am Ende – mit einseitig-unabhängiger Abrüstung einen neuen Anfang machen*, S. 440f.

119 So benutzt Thomas C. Schelling in diesem Zusammenhang die Wendungen „nach unserer Meinung“, „wir glauben“, „wir meinen“ und „geeignet erscheinen“. Also keineswegs Formulierungen, die auf eine objektive Messbarkeit und Gültigkeit hindeuten. Vgl. Schelling: *Reziproke Maßnahmen*, S. 191f.

120 Wellershoff, Dieter: *Das Verhältnis von Verteidigungsfähigkeit zu Rüstungskontrolle und Abrüstung vor dem Hintergrund der sicherheitspolitischen Interessen Westeuropas*, in: Hache/Knapp (Hrsg.): *Friedenssicherung und Rüstungskontrolle in Europa*, S. 11-20, hier S. 14. Hervorhebung hinzugefügt.

Allerdings ist ein derartiger Hinweis auf die „Vorstellung“ der Akteure nicht ohne Probleme, denn es ist sehr wahrscheinlich, dass die Vorstellung einer Seite nicht mit der Vorstellung der anderen übereinstimmt. Hier zeigt sich, wie wichtig Perzeptionen in der Sicherheitspolitik sind. Wann glaubt eine Seite, die eigenen Kapazitäten seien stabilitätskonform? Wie kann sie ihre Vorstellungen davon der anderen Seite verdeutlichen?¹²¹ Ein weiterer problematischer Gesichtspunkt ist, dass die „militärisch nutzbaren Kräfte und Mittel“ selbst Ursache und Verstärker für Instabilitäten sein können – mitnichten also immer zur Stabilität beitragen.

Auch ein Ansatz, der ausschließlich auf Rüstungspotenziale blickt, ist wenig hilfreich.

Die Frage, ob etwa eine Um- oder Aufrüstung Stabilitätskriterien entspricht, ist (...) nicht immer eindeutig zu beantworten.¹²²

Eine ähnliche Schlussfolgerung wurde in einem Sammelband mit dem Titel „Crisis Stability and Nuclear War“ von Bruce G. Blair und Kurt Gottfried gezogen. Dort heißt es, dass „Technology may either strengthen or undermine stability“,¹²³ ohne dass darauf eingegangen wird, wie die Prozesse des Stärkens oder Schwächens der Stabilität ablaufen.¹²⁴ Harald Müller erklärte dazu:

Technologie (...) ist nicht an sich rüstungskontrollfreundlich oder- feindlich. Ihre Richtung entscheidet sich durch ihren politischen Kontext und den strategischen Paradigmen, innerhalb derer sie angewandt wird.¹²⁵

Für Thomas C. Schelling hat die Stabilitätsfrage auch Auswirkungen auf die Rüstungskontrollform – besonders für Verträge und formelle Ansätze. Nach Schelling

wäre [es] außerordentlich schwierig, vielleicht unmöglich, eine detaillierte Verständigung darüber auszuhandeln, welche Arten von Waffen in welcher Zusammenstellung und Stationie-

121 Nichtsdestotrotz zielt Wellershoff mit seiner Definition auf einen zentralen Punkt, der weiter unten thematisiert werden wird: Optionen.

122 Thränert: Rüstungssteuerung und Gradualismus, S. 321.

123 Ohne Autor (1988): Technical Developments and Arms Control. In: Bruce G. Blair und Kurt Gottfried (Hg.): Crisis Stability and Nuclear War. New York [u.a.]: Oxford University Press, S. 293–306, hier S. 294.

124 Interessanter Weise heben beide Autoren „contextual factors“ hervor, wobei besonders politische Faktoren die wichtigste Rolle spielen, ohne dass sie dabei auf jene politischen Faktoren eingehen. Vgl.: O.A. Technical Developments and Arms Control, S. 295

125 Müller: Technologie und Sicherheitspolitik, S. 198.

rung dem Kriterium der Stabilität entsprechen. Aus diesem Grund ist die Idee nicht für ausgesprochene, detailliert ausgehandelte Abkommen brauchbar.¹²⁶

Allerdings gibt es bestimmte rüstungstechnologische Entwicklungen, die die Entscheidungsprozesse beeinflussen können. Diese Einflüsse können sich besonders in Krisen bemerkbar machen.

Arms and military organizations can hardly be considered the exclusively determining factors in international conflict, but neither can they be considered neutral. *The weaponry does affect the outlook for war and peace.*¹²⁷

And it is the character of weapons as much as their quantity, probably more than their quantity, that makes the military environment stable or unstable.¹²⁸

Auch C. Dale Walton und Colin S. Gray argumentieren in einem Beitrag, dass die Rüstungstechnologie einen besonderen Einfluss auf die Stabilität haben kann, ohne den politischen Kontext, in den die Waffentechnologie eingebettet ist, auszublenden:

While the material military balance may be an important – sometimes even the important – factor in keeping the peace between two particular states, *context is sovereign*. It is only when one considers weaponry in its broader political context that one can assess its role in maintaining stability accurately.¹²⁹

Donald G. Brennan bezeichnete das Stabilitätsproblem als ein „Problem der Schätzungen.“¹³⁰ Nach seiner Auffassung

kann irgendeine Komponente unsere Sicherheit auf kurze oder lange Sicht verbessern und eine andere entsprechend verschlechtern. Aber die Risiken, vor denen sie uns schützt oder die sie verringert, sind oft ebenso wie diejenigen, die sie heraufbeschwört, *subtil, kompliziert und schwer verständlich. Das Problem, darüber zu entscheiden, ob eine vorgeschlagene Maßnahme »tatsächlich wünschenswert« ist, heißt zu entscheiden, ob die verringerten Wagnisse die heraufbeschworenen Wagnisse überwiegen oder nicht.*¹³¹

Die aufgeführten Zitate deuten auf das bereits angesprochene und sehr komplexe Problem hin, mit dem sich die Rüstungskontrolle auseinander zu setzen hat: Wie beeinflusst die Rüstungstechnologie die Stabilität? Antworten auf diese

126 Schelling: Reziproke Maßnahmen, S. 201.

127 Schelling, Thomas C.: *Arms and Influence*, With a New Preface and Afterword, Yale University Press, New Haven and London 2008, S. 234. Hervorhebung hinzugefügt.

128 Schelling: *Arms and Influence*, S. 244.

129 Walton/Gray: *The Geopolitics of Strategic Stability*, S. 85. Hervorhebung im Original.

130 Brennan: *Rahmen und Ziele der Rüstungskontrolle*, S. 46.

131 Ebd., S. 46. Hervorhebung hinzugefügt.

Fragen haben immer wieder zu rein quantitativen Rüstungskontrollansätzen geführt.¹³² Dahinter stand und steht der Versuch, Stabilität durch das Angleichen von Rüstungspotenzialen zu gewährleisten. Empirisch feststellbare Variablen und die Veränderung dieser Variablen sollen zu mehr Stabilität führen.¹³³

Because balance and parity are such important considerations in assessing strategic stability, information on quantities and capabilities of weapons systems will be a critical element in maintaining stability.¹³⁴

Der Fokus auf Rüstungsgüter und -potenziale und die damit verbundenen Denkweisen von quantitativen Symmetrien auf Grundlage von mathematischen Berechnungen können aber zu Fehleinschätzungen mit gravierenden Folgen führen.¹³⁵ Nicht nur der „Dual-use“-Charakter von technologischen Entwicklungen spielt hier eine Rolle, sondern auch der Umstand, dass bestimmte Rüstungstechnologien und -güter unterschiedliche Probleme aufwerfen, je nachdem, ob sich die beteiligten Akteure in Friedenszeiten oder in Krisen befinden und wie die *politischen* Umstände sind.

However, force comparison – which concentrate exclusively on numerical and symmetrical magnitude – must be regarded as being inadequate as they are deceiving (...) The comparison of numbers (...) does not take into account such factors as the difference in qualitative levels of weapons (...) the disparity of potentials (...) the contradictory character of strategies and doctrines (...) In other words: A lot of factors contribute to the capability to deter and defend against aggression, including political and social stability, geography, human resources, economic strength, industrial and technological resources as well as military capabilities.¹³⁶

132 Dies galt auch für die Rüstungskontrollliteratur. Vgl. Forndran: Rüstungskontrolle, S. 141; Forndran: Abschreckung und Stabilität - Ziele und Probleme, S. 16.

133 Für Kritik am Wert quantitativer, aber auch qualitativer Rüstungskontrollansätze vgl. Forndran: Abschreckung und Stabilität, S. 37-40.

134 Ganguly, Sumit; Biringir, Kent L. (2001): Nuclear Crisis Stability in South Asia. In: Asian Survey 41 (6), S. 907-924, hier S. 912.

135 Für Kritik an einer auf eine Zahlendiskussion reduzierte Rüstungskontrolle vgl.: Neuneck, Götz: Wo liegen die Leistungen und Versäumnisse der Rüstungskontrolle?, in: Sicherheit und Frieden 201/Heft 2, S. 104-105, hier S. 104; Lutz, Dieter S. (1989): Gemeinsame Sicherheit. Defensive Abhaltung und Strukturelle Angriffsunfähigkeit. Band IV: Zur Genesis und Theorie Struktureller Angriffsunfähigkeit im Rahmen einer Strategie Defensiver Abhaltung und ihrer konzeptionellen Einbettung in die Gemeinsame Sicherheit. Baden-Baden: Nomos (Militär, Rüstung, Sicherheit, 43), S. 59-61. Zur Kritik siehe auch: Osgood. Wechselseitige Initiative, 362.

136 Lutz, Dieter S. (1986): Towards a Methodology of Military Force Comparison. An introduction to some aspects of an instrument of security policy with special emphasis on nuclear forces at the beginning of the eighties. Baden-Baden: Nomos, S. 16/18. Lutz hat zudem die Unterscheidung zwischen „Gesamtstabilität“, die eine ganze Reihe unterschiedlicher Komponenten wie politische, wirtschaftliche, rechtliche und sogar psychologische, enthält und „militärischer

Die analytischen Unzulänglichkeiten eines rein „technologistischen“ Stabilitäts- und Rüstungskontrollansatzes werden zusätzlich dadurch verstärkt, wenn andere Faktoren, die die Beziehungen zwischen Staaten weitaus mehr beeinflussen, wie die Frage des Konfliktniveaus und die Einstellung zur Rolle von Gewalt in den internationalen Beziehungen überhaupt – nur um einige zu nennen – hinzugezogen werden.¹³⁷ Thränert kommt deshalb zu der Einschätzung, dass Untersuchungen, die auf die quantitative Methode zurückgreifen, „fast ohne Aussagewert“¹³⁸ sind. Auf den ersten Blick ist dieser Ansatz wegen der Einfachheit attraktiv – nicht zuletzt deshalb, weil er, je nach Verhandlungsgegenstand, leichter als komplizierte und komplexe Aspekte in Rüstungskontrollabkommen übertragbar ist. Allerdings haben Rüstungskontrollverträge in der Vergangenheit gezeigt, dass es sich dabei zu Teilen um Scheinlösungen handelte, die kaum zur Stabilisierung einer Beziehung beitrugen bzw. Rüstungsdynamiken nur in andere Bereiche verlagerten.¹³⁹

Keine Alternative stellt der *qualitative* Bezugsrahmen dar.¹⁴⁰ Dieser würde, wie Volker Böge argumentierte, das

Problem lediglich verschieben, da auch die »objektive« Definition strategischer Stabilität nicht aushandelbar sein dürfte. Die Einigung über Stabilitätskriterien (...) dürfte noch ungleich schwieriger sein als die Feststellung bloßer »Gleichgewichts«-Zahlen.¹⁴¹

Bei einem solchen Ansatz wäre zudem vollkommen unklar, nach welchen Kriterien eine Gewichtung qualitativer Faktoren ablaufen würde. Wäre eine bestimmte Organisationsstruktur „höher“ zu bewerten als die jeweilige Nuklearstrategie? Wie ändert sich die Gewichtung, wenn die Nuklearstrategie des Gegners mit einberechnet wird?

Bei dieser Themenkomplexität stellt sich die Frage, ob es keinen sinnvollen und für die Rüstungskontrolle fruchtbaren Zugang zum Stabilitätsproblem gibt.¹⁴² Donald G. Brennan, der die Herausforderungen der Wechselwirkungen von „Feststellungen über Sicherheit und Absichten und spezieller Rüstungspoli-

Stabilität“, die wesentlich enger zu fassen wäre, eingeführt. Vgl. Lutz: Gemeinsame Sicherheit. Defensive Abhaltung und Strukturelle Angriffsunfähigkeit, S. 61.

137 Vgl. Forndran: Rüstungskontrolle, S. 131; Forndran: Abschreckung und Stabilität - Ziele und Probleme, S. 18.

138 Thränert: Rüstungssteuerung und Gradualismus, S. 268.

139 Vgl. Senghaas, Dieter (1972): Aufrüstung durch Rüstungskontrolle? Über den symbolischen Gebrauch von Politik. Stuttgart: Kohlhammer. Vgl. auch: Groten: Friedensforschung, S. 112-120.

140 Vgl. Thränert: Rüstungssteuerung und Gradualismus, S. 270.

141 Böge: Rüstungssteuerung in der Sackgasse, S. 741.

142 Vgl. Forndran: Rüstungskontrolle, S. 134.

tik“¹⁴³ erkannte, geht davon aus, dass es trotz dieser Schwierigkeiten Möglichkeiten gibt, dem Verständnis von Rüstung, Politik und Stabilität näher zu kommen:

Aber diese Probleme des Verständnisses und der Analyse stellen sich bereits jetzt (...) Sie machen aber nicht notwendigerweise die Lösung des Problems unmöglich, wie wir die Welt durch Rüstungskontrollmaßnahmen verbessern können.¹⁴⁴

Für eine Untersuchung von Rüstung und Stabilität kann neben quantitativen und qualitativen Ansätzen auch auf einen anderen Ansatz zurückgegriffen werden, der auf die Inklusion von Handlungsmöglichkeiten bzw. Optionen abzielt und in der Wissenschaft diskutiert wurde. Nach Forndran sind

Optionen (...) Handlungsmöglichkeiten (...), die sich aus den militärischen Konzeptionen und Strategien und den sie implementierenden militärischen Fähigkeiten ergeben, die aber auch von den Maßnahmen der Gegenseite abhängig sind.¹⁴⁵

Daraus kann dann die Forderung gezogen werden, dass Rüstungskontrolle „ihr Hauptgewicht weniger auf Potentiale und Technologien und mehr auf militärische und militärpolitische Optionen legen [sollte]“. ¹⁴⁶ Dementsprechend würde

Rüstungskontrolle (...) vermehrt zur Sicherheit (und Stabilität J.H.) beitragen (...), wenn es ihr gelingt, bestimmte militärische Missionen zu verhindern und andere militärische Verhaltensformen zu legitimieren.¹⁴⁷ bzw. „bestimmte, die Verteidigungsfähigkeit fördernde Optionen zu legitimieren und zu verwirklichen, und andere, den Angriff besonders honorierende Optionen abzubauen.“¹⁴⁸

Thränert, der dem handlungsbasierten Ansatz einen „dynamischen Charakter“¹⁴⁹ zuschreibt, nimmt diese Gedanken auf und beschreibt diese Methode wie folgt:

Zentrales Moment ist die Annahme, dass nicht der Gleichstand der Zahlen entscheidend für eine stabile Abschreckungssituation ist, sondern vielmehr die Tatsache, dass keine Seite über eine Angriffsoption verfügt, die die andere Seite nicht ausgleichen kann. Mit anderen Worten: von entscheidender Bedeutung ist die Ausgeglichenheit der beiden Seiten zur Verfügung stehenden militärischen Optionen, so dass keine Seite einen Angriff risikoarm kalkulieren kann. Damit ist nicht gemeint, dass identische Optionen vorherrschen müssen, was aufgrund der unterschiedlichen Strategien, der historischen Entwicklung und Zusammensetzung der Streit-

143 Brennan: Rahmen und Ziele der Rüstungskontrolle, S. 45.

144 Ebd., S. 45.

145 Forndran: Abschreckung und Stabilität - Ziele und Probleme, S. 40.

146 Forndran: Ist Rüstungskontrolle noch relevant?, S. 20.

147 Ebd., S. 20.

148 Forndran: Abschreckung und Stabilität - Ziele und Probleme, S. 43.

149 Thränert: Rüstungssteuerung und Gradualismus, S. 272.

kräfte, der unterschiedlichen geo-strategischen Bedingungen sowie des unterschiedlichen technologischen Entwicklungsstandes auch gar nicht der Fall sein kann. *Stabilität liegt vielmehr dann vor, wenn jede Seite bei einem Angriffskrieg ein kalkuliert untragbares Risiko tragen müsste.*¹⁵⁰

Ähnliche Gedanken finden sich auch bei Dieter S. Lutz:

Im System gegenseitiger Abschreckung definiert sich militärische Stabilität – vorausgesetzt sie existiert – aus dem unkalkulierbaren Risiko eines Angriffskrieges für beide Seiten. Das unkalkulierbare Risiko, oder besser ausgedrückt: das kalkuliert untragbare Risiko wiederum resultiert aus der Fähigkeit des Angegriffenen zur Abwehr, zur Offensive und zur Vergeltung. Das Ergebnis, die sog. *Strategische Stabilität* baut also auf Verteidigungsfähigkeit, aber auch auf Angriffsfähigkeit auf.¹⁵¹

Dieses Verständnis ist für die Untersuchung deshalb so geeignet, weil es auf einer konzeptionellen Ebene Rüstungskontrollschritten einen größeren Spielraum zugesteht als quantitative Ansätze. Ein Staat kann etwas im Bereich der Rüstungspolitik unternehmen, ohne dabei die eigene Sicherheit zu untergraben. Der Handlungsrahmen wird erweitert, da es eine größere „Sicherheits-Marge“ als bei paritätsorientierten Ansätzen gibt, die Asymmetrien mit Instabilität und Unsicherheit gleichsetzen.

Allerdings muss auch dieser optionsbasierte Ansatz einer Kritik unterzogen werden. Besonders die Formulierung Thränerts, nach der Stabilität dann vorliegt, „*wenn jede Seite bei einem Angriffskrieg ein kalkuliert untragbares Risiko tragen müsste*“, kann leicht zu einem Denken führen, das in dem Erhalt der Abschreckung das Primärziel der Rüstungskontrolle sieht – so wie es Thomas C. Schelling und Morton Halperin postuliert haben. Das kalkuliert untragbare Risiko – beziehungsweise die Schaffung und Stärkung dieses Risikos – kann selbst Ursache für Instabilitäten sein – etwa in Form von Unfällen, Handlungszwängen und Aufrüstungsdynamiken. Daher ist auch der kritische Hinweis von Dieter S. Lutz, dass die Strategische Stabilität auch auf Angriffsfähigkeiten aufbaut, berechtigt.

Ein Stabilitätsbegriff, der diese Kritik aufnimmt, müsste also folgende Elemente enthalten: Die Ausgangsbasis für bestimmte Rüstungskontrollschritte kann, erstens, die nukleare Abschreckung sein, so wie es Wiesner, aber auch Gradualisten wie Osgood und Etzioni vorgeschlagen haben. Die Androhung der Vergeltung kann als „Garant“ für die Sicherheit fungieren. Die Gleichsetzung von Abschreckung durch Vergeltungsfähigkeit mit Stabilität, so wie es dem Denken von Schelling entspricht, muss hingegen abgelehnt werden. Das zweite

¹⁵⁰ Ebd., S. 272.

¹⁵¹ Lutz: Gemeinsame Sicherheit. Defensive Abhaltung und Strukturelle Angriffsunfähigkeit, S. 61f. Hervorhebung im Original.

Element eines Stabilitätsbegriffs ist die geringe Einsatzwahrscheinlichkeit von Kernwaffen. Anders formuliert: Ein Stabilitätsverständnis, das für die Rüstungskontrolle adäquat ist, betrachtet Vergeltungsoptionen durchaus als Basis für die jeweilige Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ohne diesen Optionen unkritisch gegenüberzustehen oder ihre destabilisierenden Auswirkungen auszublenken.

An dieser Stelle könnte der Eindruck entstehen, dass die quantitative Methode keine Rolle für die Analyse von Rüstung und Rüstungskontrolle spielen würde. Diese „Entweder-Oder“-Einstellung ist analytisch nicht sinnvoll. Zahlen, die das Rüstungsniveau eines Akteurs oder mehrerer Akteure angeben, bleiben auch bei einem „Optionsansatz“ eine wichtige Teilgröße und müssen in eine Untersuchung einfließen. Rüstungsgüter, die in Zahlen ausgedrückt werden, dienen quasi als Rohmaterial, aus denen sich bestimmte Optionen im Vergleich zu den Rüstungsgütern anderer Akteure erst ergeben und diese Optionen können sich durch Abrüstungs-, Aufrüstungs- und Modernisierungsprozesse verändern. Was der optionsbasierte Ansatz versucht, ist die Zahlen in einen Kontext mit Handlungen, Motiven, Entscheidungsprozessen und außen- und sicherheitspolitischen Strategien zu setzen und einem Verständnis entgegenzuwirken, das Stabilität mit einer symmetrischen Anzahl von Raketen oder Sprengköpfen gleichsetzt.

Ein Rüstungskontrollansatz, der sich auf Handlungsmöglichkeiten konzentriert, ist aber nicht ohne Herausforderungen. *Erstens* müsste, wie Böge bemerkt hat, Klarheit über die jeweiligen Optionen bestehen.¹⁵² Um das zu erreichen, wäre ein kommunikatives Netzwerk notwendig, in dem sich die Staaten über die eigenen Optionen im Klaren sind (Wann habe ich welche Option mit welchen Mitteln erreicht?) und in dem sie sich auch miteinander über ihre eigenen Optionen und die der anderen Staaten einigen (Erkennt der andere Staat meine Optionen richtig? Was sind seine Handlungsmöglichkeiten?).

Zweitens müsste, nachdem sich die Staaten zumindest über die Optionen im Klaren sind, ein Prozess einsetzen, der bestimmte Handlungen als destabilisierend charakterisiert und andere als stabilisierend. Dass das nicht „einfach so“ geschehen kann, hängt im Wesentlichen sowohl mit dem Doppelcharakter von modernen Waffen,¹⁵³ als auch damit zusammen, dass die eigenen Optionen als defensiv oder zumindest nicht provozierend angesehen, während die Handlungsmöglichkeiten des Gegners als bedrohlich wahrgenommen werden. Das Problem verstärkt sich zusätzlich durch mehr als zwei Akteure. Dabei darf nicht

152 Vgl. Böge: Rüstungssteuerung in der Sackgasse, S. 741.

153 Dieses Problem wird auch von Schelling und Halperin gesehen. Sie machen aber deutlich, dass durch bestimmte Waffen, durch ihre Struktur, durch ihren Operationsmodus und durch die ergänzende Infrastruktur bestimmte Handlungen wahrscheinlicher werden als andere.

vergessen werden, dass Auf- und Umrüstungsprogramme in der Phase eines Kommunikationsprozesses weiterlaufen könnten, wenn sich die Staaten nicht vorher auf den Stopp bestimmter Entwicklungen verständigen. Dabei stehen die Entscheidungsträger aber wieder vor dem Problem entscheiden zu müssen, *welche* Entwicklungen gestoppt werden sollten.

Und *drittens*, so Thränert, kann der Optionsansatz dazu führen, dass eben keine Parität zwischen den Staaten in allen Bereichen besteht.¹⁵⁴ Auch wenn es zum Beispiel zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt bzw. zwischen den USA und der Sowjetunion nie wirklich Parität im Bereich der Rüstung gegeben hat – zu unterschiedlich waren Präferenzen bei der Rüstung, zu unterschiedlich waren politische Zielsetzungen, zu unterschiedlich die zur Verfügung stehenden Ressourcen – wird hier ein wichtiges und zutiefst *politisches* Problem aufgeworfen:¹⁵⁵ Asymmetrien in den Optionen und politische Gleichrangigkeit. Sollte es einem Staat darum gehen, als legitimer und politisch akzeptierter Akteur von anderen angesehen zu werden, der zudem noch „auf Augenhöhe“ steht, wären ein Vertrag und formell akzeptierte Parität und Gleichrangigkeit dienlicher, als ein Ansatz, der versucht, unterschiedliche Handlungsoptionen nach Stabilitätskriterien zu ordnen.

Genau hier liegt ein Problem für die Vereinbarkeit von formeller Rüstungskontrolle, die unter Umständen nicht nur in einem bilateralen, sondern auch in einem multilateralen Rahmen abläuft und auf den Abschluss verifizierbarer Verträge abzielt, und dem Optionsansatz. Thränert hielt es für

kaum möglich (...) Optionen, d.h. militärische Handlungsmöglichkeiten, innerhalb eines angenommenen Szenarios so zu beschreiben, dass sie in einen Vertragstext aufgenommen werden.¹⁵⁶

Faktoren, die die Stabilität beeinflussen, sind nicht in jedem Fall operationalisier- und vergleichbar¹⁵⁷ und nicht alles muss, um stabilisierend zu wirken, angeglichen werden. Schelling und Halperin erklären deshalb, dass „certain asymmetries under arms control are inevitable.“¹⁵⁸ Nach Forndran sind

154 Vgl. Thränert: Rüstungssteuerung und Gradualismus, S. 275.

155 Vgl. Ebd., S. 285.

156 Ebd., S. 281. Für eine kritische Auseinandersetzung mit diesem Punkt vgl. ebd., S. 276-285.

157 Vgl. Ebd., S. 286.

158 Schelling/Halperin: Strategy and Arms Control, S. 54. Eine andere Auffassung findet sich bei Neuneck: Wo liegen die Leistungen und Versäumnisse der Rüstungskontrolle?, S. 105. Neuneck argumentiert, dass „klassische Rüstungskontrolle auf dem Paritätsprinzip [fußt].“ Damit ist aber wiederum die vertragsbasierte Rüstungskontrolle gemeint, womit sich auch hier zeigt, dass eine Gleichsetzung von klassischer mit vertragsbasierter Rüstungskontrolle stattgefunden hat.

Asymmetrien in den Rüstungsstrukturen und im gesamten militärisch relevanten Potential nicht leugbare Tatsachen, mit denen jede Rüstungskontrolle fertig werden muss, ohne sie beiseitigen zu können.¹⁵⁹

Und Dieter S. Lutz stellte klar, dass Sicherheit und Stabilität nicht unbedingt auf Symmetrien angewiesen sind:

the »equivalence of capabilities and options«, as a measure necessary for a system of military comparison, does not exclude the possibility that this aim, in the sense of more security and more stability, might also be achieved by sufficiency, i.e. by »partial numerical inferiority«.¹⁶⁰

Für die Stabilität bzw. Rüstungskontrollpolitik ist es daher wesentlich zentraler, ein Gleichgewicht der Optionen zu schaffen. Die Frage ist jedoch, ob diese Asymmetrien für die Staaten akzeptabel sind. Hier ist, wie die Verhandlungsposition Pakistans zum FMCT illustriert,¹⁶¹ eine gewisse Skepsis angebracht. Auf der anderen Seite bedeutet das nicht, dass solche Ansätze wie die gradualistische Rüstungskontrolle von vornherein nicht umsetzbar sind, denn, wie bereits erwähnt, ist Parität weder eine adäquate Beschreibung der Rüstungssituation zwischen Staaten, noch ein aus Rüstungskontrollperspektive sinnvolles Ziel.

Ein auf Handlungsoptionen basierendes Stabilitätsverständnis mag die Komplexität nicht reduzieren oder es einfacher machen, zu Regelungen zu gelangen,¹⁶² die für alle Akteure tragbar sind. Die hier gemachten Vorschläge, sich dem Stabilitätsproblem zu nähern, mögen auch dazu beitragen, dass das Gegenteil erreicht wird, nämlich dass sich die Tendenzen des „Raketenzählens“ verstärken. Aber nichtsdestotrotz ist ein Optionsansatz analytisch geeigneter, weil unter dem Deckmantel von rein quantitativ-rüstungstechnologischen Ansätzen dem Problem der Stabilität nicht beizukommen ist. Eine zu starke Fokussierung auf rüstungstechnologische Aspekte könnte dazu führen, dass die beteiligten Staaten nach kurzer Zeit wieder mit einer instabilen Lage konfrontiert werden. Die Einbettung der Rüstungskontrolle in ein gesamtpolitisches Konzept¹⁶³ und die Konzentration auf Optionen stellen demnach Möglichkeiten dar, den Problemen eines quantitativen Stabilitätsverständnisses entgegenzuwirken.¹⁶⁴

159 Forndran: Rüstungskontrolle, S. 131.

160 Lutz: Towards a Methodology of Military Force Comparison, S. 39.

161 Vgl. Kapitel IV.

162 Vgl. Schelling/Halperin: Strategy and Arms Control, S. 54.

163 Vgl. Forndran: Rüstungskontrolle, S. 139-155.

164 Vgl. Forndran, Ist Rüstungskontrolle noch relevant?, S. 21.

2.3 Das Problem des „Wissens“

Im vorangegangenen Abschnitt wurde das Problem der Ungewissheit bzw. der genauen Bestimmbarkeit von Faktoren und Entwicklungen, die die Stabilität zwischen Kernwaffenstaaten beeinflussen können, bereits angeschnitten. In diesem Abschnitt soll das Problem nochmal explizit hervorgehoben und gezeigt werden, dass sich die Wissenschaft mit diesem Aspekt intensiv auseinandergesetzt hat.

Das Wissen im Bereich der Rüstungstechnologie, Waffenwirkung und Kerntechnik steht in einem Missverhältnis zum Wissen bei der Frage nach den Auswirkungen von Kernwaffen, Rüstungstechnologie und militärischer Organisation *auf* politische Entscheidungen und auf zwischenstaatliche Beziehungen. Es lassen sich zwar Ursachen für Kriege und Konflikte wissenschaftlich belegen, wobei auch diese Ergebnisse durchaus kontrovers sind,¹⁶⁵ aber diese Erkenntnisse sind nur begrenzt auf die Auswirkungen von Rüstungstechnologie im Allgemeinen und Kernwaffen im Besonderen und auf das Verhalten von Staaten anwendbar.¹⁶⁶ Dies gilt besonders für die Beziehungen von Kernwaffenstaaten *untereinander*. Die Annahme, dass eine „gute Theorie“ diejenige ist, die aus einem „set of interrelated theoretical propositions concerning the relationship of two or more variables“¹⁶⁷ besteht oder als „Pfeildiagramm“¹⁶⁸ dargestellt werden kann, ist für die Rüstungskontrolle nicht unproblematisch. Die Rüstungskontrolle geht davon aus, dass bestimmte Entwicklungen die Stabilität (Einsatzwahrscheinlichkeit von Kernwaffen) beeinflussen. Diese Faktoren können sowohl rüstungstechnologische, als auch organisatorische, psychologische und politische Elemente einschließen und Handlungsoptionen fördern oder eingrenzen. Aber es ist mehr *Spekulation* als *Gewissheit*, wenn über die Auswirkungen der Existenz von Kernwaffen auf das Konflikt- und Kriegsverhalten gesprochen

-
- 165 Vgl. Daase, Christopher (2003): Krieg und politische Gewalt. Konzeptionelle Innovation und theoretischer Fortschritt. In: Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf und Michael Zürn (Hg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland. Baden-Baden: Nomos (Weltpolitik im 21. Jahrhundert, 10), S. 161-208, bes. S. 176-180; Doyle, James E. (2013): Why Eliminate Nuclear Weapons? In: *Survival* 55 (1), S. 7-34, S. 13.
- 166 Für einen Diskussionsbeitrag vgl. Eberwein, Wolf-Dieter (1984): Mit Waffen Frieden schaffen? Rüstung, Rüstungswettlauf und Krieg - Ergebnisse der quantitativen Kriegsursachenforschung. In: Gert Krell und Erhard Forndran (Hg.): Kernwaffen im Ost-West Vergleich. Zur Beurteilung militärischer Potentiale und Fähigkeiten. Unter Mitarbeit von Hans-Joachim Schmidt. Baden-Baden: Nomos (Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung), S. 59-78, bes. S. 71-76.
- 167 Pruitt, Dean G.; Snyder, Richard Carlton (1969): *Theory and Research on the Causes of War*. New Jersey: Prentice-Hall, S. 1.
- 168 Evera, Stephen van (1997): *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca [u.a.]: Cornell University Press, S. 14. Eigene Übersetzung.

und geschrieben wird.¹⁶⁹ In Bezug auf die nuklearen Eskalationsdynamiken brachte Michael Quinlan diese Skepsis auf den Punkt:

Niemand weiß, wie Politik und Soldaten in den noch nie dagewesenen Situationen reagieren würden (...) Eskalation ist weder ein physikalischer Vorgang wie eine chemische Kettenreaktion noch ein Zufallsprodukt wie die Auszahlung eines Glücksspielautomaten. Sie hat vielmehr mit Entscheidungsprozessen von Menschen zu tun.¹⁷⁰

Auch andere Wissenschaftler haben diese Unsicherheit deutlich gemacht. So schrieb Joseph S. Nye in Bezug auf die nukleare Abschreckung:

No one knows for certain exactly what weapons are necessary for deterrence (...). Thus, much of what passes for knowledge rests upon elaborate counterfactual argument, abstraction based on assumptions about rational actors, assumptions about the other nation's unknown intentions, and simple intuitions.¹⁷¹

Das erkenntnistheoretische Problem wird jedoch nicht nur durch die Vielzahl von Einflussfaktoren verschärft, sondern auch dadurch, dass es bisher keinen Nuklearwaffeneinsatz im Krieg nach 1945¹⁷² gab und auch dieser Einsatz fand, im Vergleich zur gegenwärtigen Situation mit mehreren Kernwaffenstaaten, unter völlig anderen Bedingungen statt (nukleares Monopol der USA; geringe Erfahrungen hinsichtlich der Zerstörungskraft von Atombomben). Die Erfah-

169 Erwin Häckel spricht in diesem Zusammenhang von „vermeintlichen Gewissheiten“ und „Glaubensbekenntnissen“, denen Prämissen zugrunde liegen, die kaum überprüfbar oder einseitig sind. Vgl. Häckel: Nukleare Singularität zwischen Fiktion und Wirklichkeit, S. 56. An dieser Stelle muss auf die Rolle epistemischer Gemeinschaften bei der Formulierung dieser Gewissheiten hingewiesen werden. Haas definiert epistemische Gemeinschaften als ein „network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy relevant knowledge within that domain or issue-area.“, Haas zitiert nach: Mutschler, Max M. (2013): Arms Control in Space. Exploring Conditions for Preventive Arms Control. Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan (Palgrave Studies in International Relations), S. 54. Experten und Expertinnen können, sollten sie, etwa über Institutionen, Zugang zu Entscheidungsträgern haben, ihre Ideen und Vorstellungen in Politik umsetzen. Für den Einfluss epistemischer Gemeinschaften bei der Raketenabwehr siehe: Mutschler: Arms Control in Space, S. 91-103. Zur Rolle von Wissenschaftlern bei der Ausgestaltung der Kernwaffenpolitik der USA siehe: Kaplan, Fred (1983): The Wizards of Armageddon. Stanford: Stanford University Press.

170 Quinlan, Michael (1989): Die Ethik der nuklearen Abschreckung. Eine Kritik des Hirtenbriefs der amerikanischen Bischöfe. In: Uwe Nerlich und Trutz Rendtorff (Hg.): Nukleare Abschreckung - Politische und ethische Interpretationen einer neuen Realität. Unter Mitarbeit von Lothar Waas. Baden-Baden: Nomos (Internationale Politik und Sicherheit, 25), S. 195–220, S. 202.

171 Nye jr., Joseph S. (1987): Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes. In: International Organization 41 (3), S. 371–402, hier S. 382.

172 Atomtests und nukleare Unfälle sind hier explizit nicht gemeint, obwohl auch hier Strahlung freigesetzt wurde.

rungen in diesem Bereich, auf die eine Analyse der Rüstungskontrolle zwischen China, Indien und Pakistan eventuell zurückgreifen könnte, sind also sehr begrenzt.¹⁷³ Dazu Claus Pias:

[D]ie Bombe war etwas, an dem – trotz oder wegen Hiroshima und Nagasaki – alle Erfahrung versagen musste (...). Das Denken des Atomkrieges findet unter der Bedingung statt, dass dieser nicht stattfindet (...). Das Rechnen mit seinen Wirkungen findet unter der Bedingung statt, dass man über sie (trotz mexikanischer Wüsten und pazifischer Atolle) nichts weiß. Die Entwicklung von Strategien findet unter der Bedingung statt, dass man sie nicht prüft. Wir haben es also mit einer Wissenschaft zu tun, die sich ihres Wissens nicht experimentell versichern kann, bzw. die nur deshalb existieren kann, *weil* sie sich ihres Wissens niemals experimentell versichern darf. Sie ist eine Wissenschaft möglicher Lösungen zu hypothetischen Problemen, deren natürlicher Modus der Konjunktiv ist.¹⁷⁴

Dieses zentrale Problem wurde auch von anderen Experten diskutiert. Ein wesentlicher Grund für die Skepsis in Bezug auf das Wissen, welches zum Beispiel der nuklearen Abschreckung (und auch der Rüstungskontrolle) zugrunde liegt, ist das Nichtereignis des Atomkrieges,¹⁷⁵ mit dem die Wissenschaft konfrontiert ist.¹⁷⁶

-
- 173 Vgl. Adler, Emmanuel (1991): Arms Control, Disarmament, and National Security: A Thirty Year Retrospective and a New Set of Anticipations. In: American Academy of Arts & Sciences (Hg.): Daedalus. Arms Control: Thirty Years On. Cambridge: MIT Press (Daedalus, 120), S. 1–20, hier S. 6. Vgl. auch: Lundgren, Carl (2013): What are the Odds? Assessing the Probability of a Nuclear War. In: The Nonproliferation Review 20 (2), S. 361–374, S. 361. Das unterscheidet die Kriegsursachenforschung von der nuklearen Abschreckungskonzeption. Die Kriegsursachenforschung im Bereich konventioneller Kriege kann auf konkrete stattgefundene Kriege zurückgreifen. Die Forschung zur nuklearen Abschreckung kann dies nicht. Ihr Forschungsgegenstand ist eben das Nicht-Ereignis. Allerdings lässt sich zumindest untersuchen, ob der Besitz von Kernwaffen andere Konfliktformen abschrecken kann oder eher begünstigt.
- 174 Pias, Claus (2009): Abschreckung denken. Herman Kahns Szenarien. In: Ders. (Hg.): Abwehr. Modelle, Strategien, Medien. Bielefeld: transcript Verlag, S. 169–187, hier S. 178f. Hervorhebung im Original. Vgl. auch: Chauvistré, Eric (2001): Das atomare Dilemma. Die Raketenabwehrpläne der USA. Berlin: Espresso Verlag, S. 53.
- 175 Als illustrierende Anekdote kann die Aussage von Alain Enthoven, eines RAND-Strategen, gegenüber eines U.S.-Generals gelten: „General, I have just fought as many nuclear wars as you have.“, Enthoven zitiert nach: Kaplan: The Wizards of Armageddon, S. 254. Auch Forndran hält die nukleare Abschreckung für nicht beweisbar, da nicht stattfindende Ereignisse zwar auf das Funktionieren der Abschreckung zurückgeführt werden können, aber ein genauer Wirkungszusammenhang nicht endgültig belegt werden kann. Vgl. Forndran: Abschreckung und Stabilität - Ziele und Probleme, S. 20. Vgl. auch: Sauer/Schörnig: Rüstung und Rüstungskontrolle, S. 127f.
- 176 Vgl. auch: Senghaas, Dieter (1972): Rüstung und Militarismus. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag, S. 62; Tannenwald, Nina (2007): The Nuclear Taboo. The United States and the Non-Use of Nuclear Weapons since 1945. Cambridge [u.a.]: Cambridge University Press (Cambridge Studies in International Relations, 87), S. 6. Das Problem wurde auch vom U.S.-amerikanischen Historiker John Lewis Gaddis diskutiert. Gaddis ging der Frage nach den Ursachen für den „Langen Frieden“ nach 1945 nach. Allerdings stand auch er vor dem Problem,

One problem with taking many decades of peace as proof that deterrence works is that it is a proof by absence. Proof by absence is generally unreliable because it is so hard to nail down. There are any numbers of ways to prove an assertion: by deductive logic from a set of assumptions, by inductive logic from examples, by analogy to similar situation, and so on. Proof by absence is particularly difficult because it can be true only if there are no other possible causes for the end result.¹⁷⁷

Die Frage, wie Wissen auf welcher Grundlage und mit welchen Methoden erlangt werden kann, stellt sich aber nicht ausschließlich für den akademischen Bereich. Das Problem ist mehr als ein intellektuelles, da es auch Konsequenzen für die Politik hat, etwa in Form der Politikberatung. Fred Kaplan hat in einer Studie über die *RAND*¹⁷⁸ *Cooperation*, die maßgeblich zur Entwicklung der U.S.-amerikanischen Kernwaffenstrategie beigetragen hat, das Hauptproblem der „systems analysis“ – der Versuch, komplexe politische, wirtschaftliche, militärische, technologische, physikalische und gruppen- und individualpsychologische Faktoren in Variablen zu übertragen und somit messbar zu machen – so beschrieben:

Yet there was, of course, no real combat data for World War III, the cosmic »nuclear exchange« that the systems analysts of RAND were examining. The numbers that fed into the equations came from speculation, theories, derivations of weapons test results, sometimes from thin air – not from real war (...) In short, war involved a lot of uncertainties and if the systems analyst failed to take at least the most important ones into account (and who knew just what they were in any particular case?), the conclusions and recommendations might be way off the mark.¹⁷⁹

Michael Qinan argumentiert ähnlich, ergänzt seine Ausführungen jedoch noch um den Zusatz einer Warnung vor falscher Expertise:

There is by now a vast and diverse corpus of reasoning and conjecture about what factors may prevent or may cause nuclear war, and about how it might run if it ever started. Certainty is not available, especially across the huge range of possible situations; the causes, circumstances and course of nuclear war could vary widely, and it is a simplistic fallacy to talk as though

die Abwesenheit eines Krieges zwischen den USA und der damaligen Sowjetunion erklären zu wollen. Neben der Bipolarität und der relativen Unabhängigkeit der beiden Supermächte waren es, so Gaddis, auch Kernwaffen, die dazu beitrugen, dass es nicht zu einem Krieg kam. Vgl. Gaddis, John Lewis (1986): *The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System*. In: *International Security* 10 (4), S. 99–142. Kritisch dazu: Paul: *Atomare Abrüstung*, S. 32.

177 Wilson, Ward (2013): *Five Myths about Nuclear Weapons*. Boston [u.a.]: Houghton Mifflin Harcourt, S. 89f.

178 RAND steht für *Research and Development*. 1946 als Project RAND gegründet, diente es als Forschungseinrichtung der U.S.-Luftwaffe. Für eine Kritik sowie Kritik an der Kritik der „Operations Research“ vgl. auch: Forndran: *Rüstungskontrolle*, S. 151f.

179 Kaplan: *The Wizards of Armageddon*, S. 87f.

it were a single undifferentiated phenomenon. But in matters so untested yet so important the temptation to hyperbole and over-assertion, whether for emphasis or to command attention, is very strong. Contrary opinions, imposingly argued or proclaimed, are to be found over the years on almost every issue, and any treatise of policy advocacy, whatever its direction, can therefore be richly garnished with selected supportive references of impressive-sounding authorship. It is moreover hard, especially for those lacking time or inclination to immerse themselves in the debates, to judge where wisdom lies. The concepts, though often complex ones which strain established frameworks of analysis, are not in themselves deeply inaccessible to the non-specialist, as in some branches of mathematics or science; but for that very reason it is difficult even to assess readily what constitutes expertise. No neatly-identifiable qualifications are available neither senior military rank nor scientific distinction, for example, can claim presumptive authority except on limited technical points. There is no substitute for looking at the merits of what is said rather than the eminence of who said it.¹⁸⁰

Kritisch in Bezug auf die Frage, was als „gesichertes Wissen“ gelten kann, ist auch Jerome B. Wiesner in einem Artikel für das *Bulletin of the Atomic Scientists*:

There has never been a war involving the use of either tactical or strategic weapons. Planers, therefore, depend completely on theory to support their strategies. (...) But because there has never been a nuclear war or even one nuclear weapon fired at another, all of the scenarios with which we are bombarded by so-called experts are based entirely on speculation. They are the products of the imagination of analysts and military officers whose impossible official profession is to figure out how to fight and win a nuclear war.¹⁸¹

2.4 Analyserahmen

Die angeführten Zitate machen deutlich, dass es äußerst problematisch ist, einen Kausalzusammenhang zwischen einer bestimmten Technologie, einer bestimmten organisatorischen Struktur (etwa der Streitkräfte) und/oder einer bestimmten politischen Entscheidung und der Wahrscheinlichkeit, dass es zum Einsatz von Kernwaffen kommt, im Vorfeld anzunehmen und diesen zu bestimmen oder gar zu testen. Anders formuliert: Es gibt keine *Theorie*¹⁸² der nuklearen Stabilität,

180 Quinlan, Michael (2005): Thinking about Nuclear Weapons. The Royal United Services Institute (Whitehall Paper, 41), S. 5. Diese Warnung scheint u.a. auf den Hirtenbrief der U.S.-amerikanischen Bischöfe bezogen zu sein. Ein entsprechender Verweis findet sich bei: Quinlan: Die Ethik der nuklearen Abschreckung, S. 201.

181 Wiesner, Jerome B. (1984): Unilateral Confidence Building. In: The Bulletin of the Atomic Scientists 40 (1), S. 45–47, hier S. 46f. Es ist unter Umständen plausibel, die Abschreckungstheorie als „Paradigma“ im Kuhn’schen Sinne zugebrauchen. Vgl. Kuhn, Thomas S. (2014): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Zweite revidierte und um das Postskriptum von 1969 ergänzte Auflage. 24. Aufl.: Suhrkamp Verlag.

182 Hiermit ist ein Theorieverständnis gemeint, dass auf die Erklärung von Ursache-Wirkung Zusammenhängen abzielt. Rüstungskontrolle enthält Theorieelemente im Sinne von Annahmen und Wertfragen.

auf die Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen sowie Politiker und Politikerinnen zurückgreifen könnten und die es erlaubt, Handlungsoptionen oder Politikempfehlungen auf Grundlage bestimmter überprüfbarer Annahmen mit Gewissheit zu formulieren.¹⁸³ Dieses Problem gilt nicht nur für die nukleare Abschreckung, die die Grundlage der Sicherheitspolitik verschiedener Staaten bildete und bis heute relevant ist, sondern auch für die Rüstungskontrolle, die mit der Abschreckung das Ziel der Verhinderung des Kernwaffeneinsatzes teilt.¹⁸⁴ Es folgt, dass sich eine Studie zur Rüstungskontrolle den eigenen Grenzen des Konzepts bewusst sein muss¹⁸⁵ und anzuerkennen hat, dass ein „Testen“ ihrer Annahmen in der Praxis kaum möglich (und aus moralischen Gründen auch abzulehnen) ist. Aufgrund dieser teilweise abstrakten Situation, in der sich eine Studie zur Rüstungskontrolle befindet, – treffend auf den Punkt gebracht durch die Formulierung „thinking the unthinkable“¹⁸⁶ – müssen die der Rüstungskontrolle zugrunde liegenden Annahmen explizit gemacht werden, da nur so eine kritische Auseinandersetzung in Wissenschaft und Praxis erfolgen kann. Ziel der Rüstungskontrollkonzeption ist es dabei, jene Faktoren und Tendenzen, die die Einsatzwahrscheinlichkeit von Kernwaffen und die mit nuklearen Waffen zusammenhängende Dynamik beeinflussen können, zu verstehen und plausibel zu analysieren, *ohne dabei von einer absoluten Gültigkeit dieser Faktoren auszugehen*.¹⁸⁷ Die Rüstungskontrollkonzeption bietet somit das intellektuelle Werkzeug, um Entwicklungen und die daraus ableitbaren Optionen plausibel einzuordnen und zu bewerten und – sofern dieses Konzept von der Politik auf-

183 Allerdings ist auch die entgegengesetzte Behauptung, die nukleare Abschreckung werde in jedem Fall versagen, problematisch, da auch hier das Scheitern der Abschreckung als zwangsläufig angesehen wird. Problematisch an den Ansätzen, die ein Versagen der Abschreckung und somit den Einsatz von Kernwaffen für sicher halten ist, dass sie die Rolle des Menschen derart reduzieren, dass dieser nur noch eine ausführende Funktion einnimmt, wobei technologische und organisatorische Faktoren den Ausschlag geben. Es wird zwar in der rüstungstechnologischen Entwicklung immer deutlicher, dass der Mensch als limitierender Faktor reduziert werden soll – Stichwörter sind hier Automatisierung und Autonomisierung von Waffensystemen – nichtsdestotrotz muss vor Szenarien gewarnt werden, die das menschliche Individuum mit allen Fähigkeiten zur Empathie und Abwägung ausblenden.

184 Zu den Überschneidungen und Abgrenzungen vgl. Kapitel III.

185 Das Konzept der Rüstungskontrolle geht über die Abschreckung hinaus in dem es auch das Versagen der Abschreckung als Möglichkeit akzeptiert und andere Bereiche in die Analyse miteinbezieht, wie innenpolitische Stabilität, Kosten der Rüstung, Unfälle und nicht-autorisierte Einsätze, Fehlwahrnehmungen etc. Dass alleine schon diese Optionen und Szenarien in Betracht gezogen werden zeigt, dass Vertreter der Rüstungskontrolle nicht daran glauben, dass es so etwas wie eine permanente Abschreckungsstabilität gibt, sondern dass Stabilität nur bei einem gewissen Grad an Anpassungsfähigkeit gegeben ist und von vielen verschiedenen Faktoren abhängt.

186 Dieser Ausdruck wird auf Herman Kahn zurückgeführt.

187 Vgl. Forndran: Rüstungskontrolle, S. 152.

gegriffen wird – Ideen für die stabilitätskonforme Manipulation der Rüstung, der Verteidigungsstrategie und der Sicherheitspolitik zu liefern.

Einen ersten Ausgangspunkt für einen Analyserahmen bieten verschiedene Ausprägungen des Stabilitätsbegriffs. Nach Steven Pifer von der *Brookings Institution* ist von Stabilität dann zu reden, wenn in „einer intensiven Krise keine Seite ein starkes Interesse an einem Erstschlag hat.“¹⁸⁸ Diese Umschreibung, die mit Begriffen wie „intensiv“ oder „stark“ arbeitet, ist ungeeignet für eine Analyse des Stabilisierungspotenzials einseitiger und gradualistischer Schritte.

Differenzierter ist ein Ansatz von Harald Müller und Nilkas Schörnig. Ihrer Auffassung nach kann Stabilität drei Ausprägungen annehmen, die sich inhaltlich wie folgt beschreiben lassen:

Krisenstabilität: Keine Partei soll motiviert sein, in einer Krise als erste zuzuschlagen, entweder um damit einen entscheidenden Vorteil zu erreichen (Entwaffnen des Gegners) oder einen entscheidenden Nachteil zu vermeiden (Zerstörung des eigenen Arsenal).¹⁸⁹

Strategische Stabilität: Die militärischen Strategien beider Parteien sollen präemptive Operationen zur Ausschaltung des gegnerischen Arsenal ausschließen.¹⁹⁰

Rüstungswettlaufstabilität: Die Bewaffnung beider Seiten soll in einem stetigen, nicht in einem sich ständig beschleunigenden Tempo vor sich gehen. Keine Seite soll Durchbrüche der anderen zu befürchten haben, die ohne die Möglichkeit zur Gegenreaktion einen entscheidenden Nachteil nach sich ziehen würden.¹⁹¹

Die von Müller und Schörnig vorgeschlagenen Ausprägungen gehen auf alle wichtigen Dimensionen des Verhältnisses Rüstung-Rüstungskontrolle ein. Es werden Beziehungen zu rüstungstechnologischen, politischen und strategischen Faktoren hergestellt, die auf die Stabilität einwirken können. Zentral ist außer-

188 Pifer, Steven (2015): Strategische Stabilität. Eine amerikanische Sicht. In: *Welttrends* 23 (102), S. 36–41, hier S. 36.

189 Müller/Schörnig: Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle, S. 125; Vgl. auch Colby, Elbridge A. (2013): *Defining Strategic Stability. Reconciling Stability and Deterrence*. In: Elbridge A. Colby und Michael S. Gerson (Hg.): *Strategic Stability. Contending Interpretations*. Strategic Studies Institute (Carlisle). Carlisle, S. 47–83, hier S. 49; Burns, Susan M. (1995): *Stabilizing the Option. Deterrence, Confidence Building, and Arms Control in South Asia*. Hg. v. Program in Arms Control, Disarmament, and International Security University of Illinois at Urbana-Champaign; Ganguly/Biringer: *Nuclear Crisis Stability in South Asia*, S. 909.

190 Müller/Schörnig: Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle, S. 125.

191 Ebd., S. 125. Eine weit gehend identische Einteilung erfolgt bei: Burns: *Stabilizing the Option*, S. 18. Eine erste Darstellung des technischen Problems findet sich bei: Kissinger, Henry A. (1974): *Kernwaffen und Auswärtige Politik*. Mit einer Einleitung von Helmut Schmidt. München: Oldenbourg (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V.), S. 100–106. Zu den Implikationen technischer Rüstungsdynamiken vgl. Forndran: *Rüstungskontrolle*, S. 128.

dem, dass Handlungsmöglichkeiten in das Zentrum der jeweiligen Ausprägungen gestellt werden, ohne dabei die rüstungstechnologische Dimension („Rüstungswettlaufstabilität“) auszublenden.

Allerdings sagen diese Ausprägungen zunächst nichts über die Faktoren aus, von denen die Rüstungskontrolle annimmt, dass sie die Stabilität in diesen Ausprägungen beeinflussen können und somit einer Analyse unter Einbeziehung einseitiger und gradualistischer Elemente zur Stabilisierung zugänglich wären. Die weitere Vorgehensweise ergibt sich daher aus der Notwendigkeit, nach eben diesen Faktoren zu fragen.

Forndran hat einen Maßnahmenkatalog erstellt,¹⁹² der auf Faktoren zurückgeht, die als „common sense“, oder, um Haas zu zitieren, als „shared causal beliefs [and] shared notions of validity“¹⁹³ in der Rüstungskontrollliteratur gelten können.¹⁹⁴ Dieser Katalog stellt einen möglichen, einer permanenten Kritik unterzogenen¹⁹⁵ Versuch dar, den Zusammenhang zwischen Stabilität, Technologie, Organisation und Politik zu verdeutlichen und bestimmte Tendenzen verständlich zu machen.¹⁹⁶ Dieser Maßnahmenkatalog wurde zu Analyse Zwecken als „Kriterienkatalog“ formuliert. Aus einer rüstungskontrollpolitischen Perspektive wird *angenommen*, dass folgende Maßnahmen stabilisierend wirken:

192 Vgl. Forndran: Rüstungskontrolle, S. 122f. Allerdings macht Forndran auch deutlich, dass Rüstungskontrolle „weniger ein Katalog genau festlegbarer Maßnahmen als vielmehr eine bestimmte politische Haltung ist, die sich immer wieder erneut in der Bewältigung anstehender Stabilitätsprobleme bewähren muss.“ Ebd., S. 134. Das entspricht der hier und von anderer Stelle vertretenden Auffassung, dass Rüstungskontrolle kein ausschließlich technisches, sondern auch ein politisches Konzept ist, in dem es um Zusammenarbeit und um die Frage geht, inwieweit der „Gegner“ auch „Partner“ sein kann. Nichtsdestotrotz muss auch die Rüstungskontrolle, um überhaupt als Instrument der Außen- und Verteidigungspolitik wahrgenommen zu werden, konkrete Ansatzpunkte und Vorschläge identifizieren, da sie sonst für die politische Praxis wenig relevant wäre.

193 Haas zitiert nach: Mutschler: Arms Control in Space, S. 54. Zu „epistemischen Gemeinschaften“ und deren Rolle bei der Entwicklung des Rüstungskontrollkonzepts vgl.: Adler, Emmanuel (1992): The emergence of cooperation: national epistemic communities and the international evolution of the idea of nuclear arms control. In: International Organization 46 (1), S. 101–145, bes. S. 107.

194 „These assumptions are often taken as givens because they are shared with other members of the ‘epistemic community’ within which a particular approach to arms control and strategic stability is being developed at a particular time.“, Gallagher, Nancy W. (2015): Re-thinking the Unthinkable: Arms Control in the Twenty-First Century. In: The Nonproliferation Review 22 (3-4), S. 469–498.

195 Vgl. Forndran: Rüstungskontrolle, S. 152.

196 Vgl. Ford, Christopher A. (2013): Anything but simple. Arms Control and Strategic Stability. In: Elbridge A. Colby und Michael S. Gerson (Hg.): Strategic Stability. Contending Interpretations. Strategic Studies Institute (Carlisle). Carlisle, S. 201–269, hier S. 205.

- Der Aufbau von Waffensystemen, die auf Vergeltungsoptionen ausgerichtet und dabei ungeeignet für den Ersteinsatz sind;
- Die Verfolgung einer Strategie, die auf der Vergeltung basiert und nicht auf das Führen eines Kernwaffenkrieges abzielt;
- Die Sicherung der Kommando-, Kontroll- und Kommunikationsstrukturen (C³-Strukturen) gegen einen Angriff;
- Die Zentralisierung der Einsatzbefugnis in den Händen der politischen Entscheidungsträger;
- Die Sicherung des Arsenal vor technischen Unfällen und Fehlfunktionen;
- Die Sicherstellung der Kommunikation und des Informationsaustausches zwischen den Kernwaffenstaaten – besonders in Krisen;
- Die Aufgabe des Ziels der quantitativen und qualitativen Überlegenheit im Bereich der Rüstung;
- Die Anerkennung des Sicherheitsinteresses der anderen Seite;
- Das Einfrieren und die Reduzierung von Streitkräften (besonders derjenigen, die den genannten Kriterien widersprechen);
- Der Aufbau von Waffensystemen, die Überlegenheit nicht notwendig und Unterlegenheit nicht inakzeptabel machen;
- Die Einführung von Inspektionssystemen bzw. Verzicht auf Störung von Inspektionsinstrumenten wie Satelliten;
- Der Aufbau von Krisenmanagementsystemen, die ein Umschlagen von Krisen und offene Kampfhandlungen verhindern und ein paralleles und rationales Vorgehen ermöglichen;
- Die Schaffung von Reaktionsmöglichkeiten, die sich an den Handlungen des Gegners orientieren, um die Ausweitung und Eskalation eines Konflikts zu verhindern;
- Die Verhinderung von riskanten Manövern in bestimmten geographischen Räumen;
- Die Abrüstung oder Änderung der Stationierung¹⁹⁷ von konventionellen und nuklearen Streitkräften;
- Die Aufgabe von offensiven konventionellen Militärstrategien;
- Der Abbau von Misstrauen;

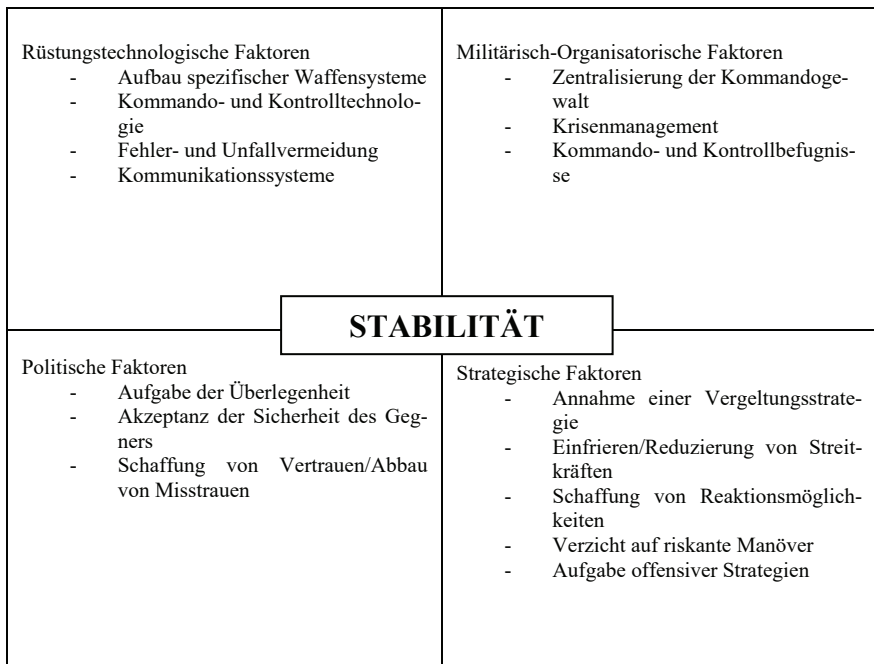
Dieser Katalog bietet eine Reihe von Vorteilen, die ihn für diese Studie fruchtbar machen. Erstens wird über ein rein numerisches bzw. quantitativ

197 Mit einem stabilisierenden Stationierungsmodus ist ein Modus gemeint, der nicht auf schnelle Reaktionsfähigkeit setzt und die präventive Zerstörung der Waffen für den Angreifer schwieriger macht. Ziel ist es, eine rationale und abwartende Haltung zu fördern, ohne dass die eigene Seite selbst unter Einsatzdruck gerät.

paritätisches Stabilitätsverständnis hinausgegangen und es werden politische, organisatorische und strategische Faktoren aufgenommen. Zweitens fließen, wenn auch indirekt, einseitige Instrumente zur Stabilisierung der Beziehung zwischen Kernwaffenstaaten mit ein, was dem konzeptionellen Rahmen der dieser Arbeit zugrunde liegenden gradualistischen Rüstungskontrolle entspricht. Zusätzlich, drittens, wird die Rolle des Kommunikationsprozesses zwischen den Akteuren hervorgehoben, was die Integration von Signalen als Teil einer informellen Rüstungskontrolle erlaubt.

Der Katalog dient im Kontext dieser Untersuchung als Orientierungs- bzw. Analyserahmen, der dabei helfen soll, die Entwicklungen in den Beziehungen zwischen China, Indien und Pakistan (auch *ex negativo*) einzuordnen und die Ansatzpunkte einseitiger Schritte und begrenzter Vorleistungen als Instrumente der Rüstungskontrolle abzustecken, zu untersuchen und zu bewerten.

Abbildung 2: Stabilitätskriterien¹⁹⁸



¹⁹⁸ Einige der Kriterien lassen sich in mehrere Kategorien einordnen.

Der zweite Teil des konzeptionellen Rahmens macht es notwendig, sich mit den methodischen Problemen des Gradualismus zu befassen. Da sich in dieser Studie auf einseitige Schritte und begrenzte Vorleistungen als Rüstungskontrollmethode gestützt wird, sollen die zentralen Gedanken des gradualistischen Ansatzes kurz dargestellt und erläutert werden. Eine ausführliche Darstellung wird im dritten Kapitel vorgenommen.

Der Gradualismus verfolgt das Ziel, mit Hilfe begrenzter Vorleistungen einen Prozess anzustoßen, in dessen Verlauf Spannungen und Rüstungspotenziale abgebaut werden. Am Ende sollen Abrüstungsverträge ermöglicht werden. Zu Beginn des Gradualismus steht Phase 1). Sie besteht aus symbolischen Schritten, die einen Wandel in einer bestimmten Politik verdeutlichen sollen (Etzioni) oder eine Bedrohungsreduzierung der anderen Seite beinhalten (Osgood). Diese Schritte haben sicherheitspolitisch kein oder kaum Gewicht. Eine Reaktion der anderen Seite ist zunächst nicht notwendig. Phase 2) geht über symbolische Schritte hinaus. Hauptunterschied zu Phase 1) ist, dass den jeweiligen Schritten nun ein größerer sicherheitspolitischer Wert zukommt, sodass diese Schritte nur bis zu einem gewissen Grad fortgeführt werden können. Um die Schritte weiter zu führen, muss eine Erwidierung erfolgen, damit die aktive Seite nicht in eine nachteilige Position gerät, die ihre Sicherheit gefährdet. In Phase 3) verdichtet sich dieser Prozess zunehmend. Abrüstungsschritte sollen nun im Rahmen von Verhandlungen ermöglicht werden.¹⁹⁹

Dieses Phasenmodell kann zu der Annahme führen, ein gradualistischer Prozess kann ohne größere politische Probleme angestoßen werden und sei einer wissenschaftlichen Analyse ohne weiteres zugänglich. Es lassen sich jedoch folgende methodische Probleme identifizieren. Bei der gradualistischen Methode geht es vor allem darum zu klären, was die *Bedingungen* für den Gradualismus sind. Der Gradualismus als Strategie zur Initiierung eines Prozesses kann zwar zu Beginn einseitig ablaufen, aber ab einem gewissen Punkt muss reziprokes Verhalten erfolgen. Daniel Druckman brachte dieses zentrale Problem wie folgt auf den Punkt:

Not examined (...) are the conditions for reciprocity and, whether the GRIT procedures provide the conditions likely to encourage reciprocal exchanges.²⁰⁰

Und besonders für eine spannungsreiche Beziehung unter sich als Gegner oder Konkurrenten wahrnehmenden Staaten gilt es zu fragen: „What about reciprocity among adversaries?“²⁰¹ Wie kann kooperatives Verhalten zwischen Gegnern

199 Vgl. Thränert: Rüstungssteuerung und Gradualismus, S. 210.

200 Druckman: The Social Psychology of Arms Control and Reciprocation, S. 556.

201 Ebd., S. 559.

initiiert werden? In der Literatur wurden – besonders von Osgood und Etzioni – folgende Anforderungen an jene Schritte genannt, die zur Initiierung eines gradualistischen Prozesses beitragen können:

- Einseitige Schritte sollten so gestaltet sein, dass sie die Bedrohung des Adressaten reduzieren. Osgood argumentiert an dieser Stelle, dass solche Initiativen, die nachteilig für einen militärischen Angriff sind, die „ehrlichen Absichten“²⁰² des Initiators untermauern. Hier muss auf die Problematik der innenpolitischen Legitimation hingewiesen werden. Handlungen und Initiativen, die die offensive Handlungsfähigkeit stark einschränken, können durchaus in der Öffentlichkeit und bei der Opposition Widerstand hervorrufen, was ihre Durchführung im besten Fall verlangsamen und im schlimmsten Fall den ganzen Prozess von vornherein diskreditieren kann.
- Die Bedrohung der eigenen Seite sollte durch die jeweiligen Schritte nicht erhöht werden.²⁰³
- Einseitige Schritte sollten so gestaltet sein, dass sie selbst erkennbar sind, dass aber auch eine Reaktion als solche erkennbar ist.
- Einseitige Schritte sollten angekündigt werden (jedoch nicht ihr genauer Inhalt, der Zeitpunkt und ihre exakte Abfolge)²⁰⁴ und Erwartungen in Bezug auf Gegenleistungen sollten *deutlich* gemacht werden,²⁰⁵ aber
- Einseitige Schritte sollten (zunächst) keine Gegenleistungen *verlangen*, sodass diese Schritte auch bei einer ausbleibenden Antwort fortgeführt werden können.
- Erwidierungen müssen nicht „quantitativ gleichwertig“²⁰⁶ sein.
- Einseitige Schritte sollten kontinuierlich fortgeführt werden (allerdings nur bis zu einem gewissen Punkt; nämlich nur so lange, wie die eigene Sicherheit durch einseitige Schritte nicht bedroht wird.).
- Einseitige Schritte sollten in sich und mit anderen Aspekten der Außen- und Sicherheitspolitik übereinstimmen.

Allerdings finden sich auch hier Formulierungen, die einen großen Interpretationsspielraum zulassen. So ist zum Beispiel zunächst nicht klar, wann eine Bedrohung gegeben und wann sie nicht mehr gegeben ist oder wann ein militäri-

202 Osgood: Wechselseitige Initiative, S. 382.

203 So auch: Forndran: Rüstungskontrolle, S. 117.

204 Vgl. Osgood: Wechselseitige Initiative, S. 385.

205 Vgl. Ebd., S. 382. Hier besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen dem gradualistischen Ansätzen und Druckmans „bedingungsloser Kooperation“.

206 Osgood: Wechselseitige Initiative, S. 382.

scher Nachteil in Kauf genommen wird. Hinzukommen die Probleme des Unterscheidens zwischen seriösen Maßnahmen und solchen, die der Verwirklichung anderer, mit dem Gradualismus unvereinbarer Ziele dienen und von Etzioni als „Huckepackforderungen“²⁰⁷ bezeichnet wurden.²⁰⁸ Eine Untersuchung wird daher immer von einem Abwägen von Alternativerklärungen begleitet sein müssen, um plausible Deutungen für bestimmte Schritte vorzunehmen. Thränert hat aus diesem Grund darauf hingewiesen, dass es bei der Bewertung von bestimmten Schritten auf Differenzierungen ankommt.²⁰⁹ Auch wenn etwa kein militärischer Nachteil aus einem Schritt resultiert, kann eine Maßnahme oder ein Schritt dennoch im Sinne des Gradualismus interpretiert werden, wenn sie politisch-symbolischen Charakter hat und Optionen für Entspannung und Stabilisierung eröffnet.

Um die methodischen Probleme etwas abzumildern, macht es Sinn, eine Reihe von Kontrollfragen zu stellen, die das Einordnen von bestimmten Schritten ermöglichen sollen. Diese Fragen sind:

- Was wird konkret vorgeschlagen?
- Welches sicherheitspolitische Gewicht hat der Vorschlag für die initiierende Seite?
- Welches sicherheitspolitische Gewicht hat der Vorschlag für den Adressaten?
- Sind die Vorschläge für den Adressaten annehmbar (und ist eine Antwort umsetzbar)?
- Lassen sich überzeugend andere Motive für einseitige Schritte nachweisen?
- Wie passen die Schritte in den außen- und sicherheitspolitischen Gesamtkontext eines Staates?
- In welchem Zusammenhang wurden die Schritte vorgeschlagen?

Weitere Bedingungen, die der Umsetzung einseitiger und gradualistischer Schritte dienen, sind:²¹⁰

- Klarheit der Initiativen;
- Die Abwesenheit innerbürokratischer/innenpolitischer Konflikte, die die Umsetzung erschweren oder gefährden bzw. das Vorhandensein von

207 Etzioni: Der harte Weg zum Frieden, S. 104.

208 Vgl. Forndran: Rüstungskontrolle, S. 150.

209 Thränert, Oliver (1990): Frieden durch einseitige Abrüstung? Das Konzept des Gradualismus und die bisherigen Erfahrungen mit einseitigen Vorleistungen. In: Wolfgang R. Vogt (Hg.): Mut zum Frieden. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 97–106, hier S. 103.

210 Vgl. Druckman: The Psychology of Arms Control and Reciprocation, S. 26.

Durchsetzungsbefugnissen und -fähigkeiten gegenüber innenpolitischer, innerbürokratischer und innergesellschaftlicher Opposition;²¹¹

- Stärke von Rüstungskontrollbefürwortern;
- Keine negativen Auswirkungen auf den politischen Status oder wirtschaftliche und defensiv-militärische Fähigkeiten;
- Keine Reduzierung der Sicherheit.²¹²

Mit der Formulierung dieser Fragen und Bedingungen ist kein Anspruch auf die Lösung aller methodischen Probleme erhoben. Vielmehr geht es darum, Einordnungs- und Beurteilungskriterien für das Stabilisierungspotenzial der gradualistischen Rüstungskontrolle zu haben. Zusammen mit dem Kriterienkatalog existiert somit ein Analyserahmen, der es a) erlaubt, bestimmte Entwicklungen in den Kontext der Stabilität einzuordnen und b) ermöglicht, konkrete einseitige Schritte und begrenzte Vorleistungen zu identifizieren, zu analysieren und deren Möglichkeiten und Grenzen zu bewerten.

2.5 Aufbau der Studie

Die Arbeit gliedert sich neben der Einleitung (I) und dem analytisch-methodischen Rahmen (II) in fünf weitere Kapitel. In Kapitel III werden unter der Überschrift „Konzepte und Kernwaffen“ die zentralen Gedanken, Ideen und Ansätze zur Rüstungskontrolle vorgestellt und kritisch analysiert. Dabei wird sich sowohl mit wichtigen Rüstungskontrollschulen als auch mit anderen Konzepten wie der nuklearen Abschreckung, der Abrüstung sowie mit dem Gradualismus und der gradualistischen Rüstungskontrolle auseinandergesetzt. Diese intensive Bearbeitung der Rüstungskontrollkonzepte ist notwendig, da viele Aspekte dieser Diskussionen auch in den Beziehungen zwischen China, Indien und Pakistan aufkommen. Nach der Darstellung und kritischen Bewertung der

211 Dieser Punkt wird nicht von Druckman genannt, stellt aber eine sinnvolle Ergänzung dar, da eine „Abwesenheit“ von Konflikten bzw. von Widerstand als unwahrscheinlich gelten kann. Somit würde sich die Frage auf den Konfliktumgang konzentrieren müssen. Als relevante Gruppen bzw. als Veto-Spieler müssen in allen drei hier untersuchten Staaten Parteipolitikerinnen und -politiker, sowie Forschungseinrichtungen, Journalisten und die Streitkräfte (mit ihren jeweiligen Fraktionen) gelten. Mit der Einbeziehung dieses Kriteriums kann dem Vorwurf vorgebeugt werden, der Gradualismus blende institutionell-formelle und informelle Machtbeziehungen aus. Vgl. auch: Groten: Friedensforschung, S. 183.

212 Vgl. Groten: Friedensforschung, S. 168f. Dort wird festgehalten, dass die Vergeltungsfähigkeit nicht verringert werden darf. Dieser Gesichtspunkt wird bei der Rüstungskontrollkonzeption Wiesners eine Rolle spielen.

Konzepte stellen die Kapitel IV, V und VI die empirische Untersuchung dar, wobei sich auf drei Bereich konzentriert wird:

- Der Umfassender Atomteststoppvertrag (CTBT) und die Verhandlungen über einen Vertrag zum Stopp der Spaltmaterialproduktion für Waffenzwecke (FMCT);
- Die Kernwaffenpolitik Chinas, Indiens und Pakistans;
- Die Kernwaffenarsenale Chinas, Indiens und Pakistans.

Diese drei Bereiche wurden gewählt, da zu erwarten ist, dass Entwicklungen dort den stärksten Einfluss auf die drei weiter oben genannten Ausprägungen der Stabilität haben. So können Dynamiken in den Bereichen 1.) und 3.) die Rüstungswettlaufstabilität beeinflussen – zum Beispiel durch die Erprobung neuer Sprengkopfdesigns und Trägersysteme oder durch den quantitativen Ausbau des Spaltmaterials. Bereich 2.) könnte Einfluss auf die strategische Stabilität haben. Die Krisenstabilität könnte wiederum durch Prozesse in den Bereichen 2.) und 3.) beeinflusst werden. Durch die Auswahl der Untersuchungsbereiche soll außerdem der Kritik begegnet werden, einseitige Schritte und begrenzte Vorleistungen seien nur in symbolischen und nicht-militärischen Bereichen denk- und durchführbar – eine Kritik, die diese Studie genauer untersuchen möchte.

In diesen drei Bereichen wird wie folgt vorgegangen: Erstens werden in Kapitel IV die Positionen Chinas, Indiens und Pakistans zum CTBT und FMCT herausgestellt. Ohne dem Ergebnis vorzugreifen lässt sich festhalten, dass die unterschiedlichen Positionen darauf hindeuten, dass eine Einigung auf diese formellen Verträge nicht wahrscheinlich ist. Daraus ableitend soll untersucht werden, inwieweit es Ansatzpunkte für die gradualistische Rüstungskontrolle gibt, um die jeweiligen Probleme, die mit dem Inkrafttreten des CTBT bzw. den Gesprächen zu einem Arbeitsprogramm für einen (potenziellen) FMCT verbunden sind, zu lösen. Unabhängig davon soll in diesem Kapitel zusätzlich danach gefragt werden, wo die Ansatzpunkte der gradualistischen Rüstungskontrolle bei der Unterbindung weiterer Atomtests und der Spaltmaterialproduktion liegen und wie diese zu bewerten sind.

Im Kapitel zur Kernwaffenpolitik (V) und zu den Kernwaffenarsenalen (VI) sollen die wesentlichen Merkmale herausgearbeitet und in einen rüstungskontrollpolitischen Kontext gestellt werden. Dazu wird auf den oben aufgelisteten Kriterienkatalog zurückgegriffen. Aus diesen Befunden wird dann der Frage nach den potenziellen Ansatzpunkten aber auch Grenzen und Problemen der gradualistischen Rüstungskontrolle nachgegangen. Zu diesem Zweck wird auf

die ebenfalls obene aufgelisteten Bedingungen des Gradualismus Bezug genommen.

Das letzte Kapitel (VII) bilden die Schlussbetrachtungen. Hier wird die Zusammenfassung der Ergebnisse vorgenommen. Die Resultate sollen dann vor der Forschungsfrage reflektiert und interpretiert werden. Außerdem sollen praktische und theoretische/konzeptionelle Implikationen der Ergebnisse diskutiert werden. Weiterhin sollen in diesem Kapitel offene und neue Forschungsfragen angeschnitten werden.

2.6 Quellenlage und Quellenprobleme

Die Quellenlage und die jeweilige Bedeutung von Quellen hängen ganz wesentlich von der Forschungsfrage ab.²¹³ Der Bestand an offiziellen Dokumenten, die vor allem für die Kapitel IV und V relevant sind, stellt sich mit Blick auf die sicherheitspolitisch sensible Thematik gut dar. Alle hier untersuchten Länder haben Dokumente, wie Erklärungen, Weißbücher, Pressemitteilungen öffentlich zugänglich gemacht, sodass besonders die Einordnung der unterschiedlichen Positionen in Bezug auf die formelle Rüstungskontrolle und auf die Kernwaffenpolitik möglich ist.²¹⁴ Dabei gilt jedoch unbedingt zu beachten, dass offizielle Dokumente durchaus einen instrumentellen Charakter haben, in dem sie politische Entscheidungen nach innen und außen kommunizieren.²¹⁵ Zusätzlich zu den von den jeweiligen Ländern publizierten Dokumenten wird auf Veröffentlichungen U.S.-amerikanischer (Verteidigungsministerium, das Weiße Haus, Außenministerium, Geheimdienste) und deutscher Ministerien (Auswärtiges Amt) zurückgegriffen.

Quellenprobleme – jedenfalls wenn es um die Frage einer offiziellen Nuklearstrategie geht – bereitet Pakistan (und zu einem gewissen Teil auch Chi-

213 Vgl. Alemann, Ulrich von; Forndran, Erhard (2002): *Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Arbeitstechnik und Forschungspraxis*. 6. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer (Geschichte/Kulturgeschichte/Politik, 204), S. 94-97.

214 Für Dokumente der jeweiligen Landesrepräsentanten bei Abrüstungsforen wurde auf die Datensammlung <http://www.reachingcriticalwill.org/documents/statements> zurückgegriffen.

215 Daniel Frei weist ebenfalls auf dieses Problem hin, hebt aber drei Punkte hervor, die für die wissenschaftliche Nutzung von Quellen relevant sind. Erstens sind veröffentlichte offizielle Dokumente unter bestimmten Bedingungen die einzigen Quellen die zugänglich sind; zweitens ist anzunehmen, dass zwischen den veröffentlichten Dokumenten und der Praxis eine gewisse Überschneidung besteht – Unterschiede sollten also nicht zu groß sein, da diese dann auch von anderen Akteuren identifiziert werden könnten; und drittens kann nicht von vornherein davon ausgegangen werden, dass in offiziellen Dokumenten nur verschleierte Aussagen getroffen werden. Vgl. Frei, Daniel (1985): *Feindbilder und Abrüstung. Die gegenseitige Einschätzung der UdSSR und der USA*. Orig.-Ausgabe. München: Beck, S. 17f.

na²¹⁶), das bisher kein Dokument veröffentlicht hat. Nichtsdestotrotz lassen sich unter Rückgriff auf veröffentlichte Interviews mit und Publikationen von ehemaligen Mitarbeitern der pakistanischen Streitkräfte Rückschlüsse auf die Rolle von Kernwaffen in der Verteidigungspolitik ziehen. Eine ergänzende Funktion kommt dabei einem zweimonatigen Forschungsaufenthalt am *Institute for Defence Studies and Analyses* (IDSA) in Neu Delhi zu. Daneben wurden Interviews mit Mitarbeitern der pakistanischen Botschaft in Berlin geführt.²¹⁷ Interviewanfragen an die chinesische und indische Botschaft wurden nicht beantwortet. EMailkontakt (Hans M. Kristensen/*Federation of American Scientists*; Ali Ahmed/IDSA) diente in diesem Kontext ebenfalls der Einordnung von Ergebnissen. Zusätzlich konnte die Studie von der Teilnahme an zwei themenbezogenen Workshops (*Public Policy and Nuclear Threats* an der University of California, San Diego, 5.8.-25.8.2012); *ISODARCO* Workshop/Andalo, Italien, 8.1-15.1.2014) profitieren.²¹⁸ Die dort gewonnen Eindrücke und Erkenntnisse erlauben eine Einordnung bestimmter Entwicklungen. Alle verwendeten offiziellen Dokumente finden sich im Literatur- und Quellenverzeichnis.

216 Im Falle Chinas konnte neben den offiziellen Dokumenten auch auf chinesische Publikationen wie Zhanyixue (The Science of Campaigns), herausgegeben von Wang Houqing und Zhang Xingye, und Zhanlüxue (The Science of Strategy), herausgegeben von Peng Guangqian und Yoa Youzhi, zurückgegriffen werden. Passagen beider Sammelbände finden sich bei: Chase, Michael S.; Medeiros, Evan S. (2005): China's Evolving Nuclear Calculus: Modernization and Doctrinal Debate. In: James Mulvenon und David Finkelstein (Hg.): China's revolution in doctrinal affairs : emerging trends in the operational art of the Chinese People's Liberation Army. Washington D.C.: The CNA Corporation, S. 119–157. Da der Autor nicht an diese Bücher heran kommen konnte, beziehen sich alle Zitate auf den Text von Chase und Medeiros. Zum Quellenproblem der chinesischen Kernwaffenpolitik vgl. ebd., S. 125f.

217 Aufgrund der geringen Anzahl der Interviewpartner wurde kein separates „Interviewverzeichnis“ erstellt. Interviews wurden geführt mit: Ali Ahmed, Forscher am Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA), Neu Delhi, November 2011; Janbaz Khan, pakistanische Botschaft in Deutschland, Berlin, März 2012; Dr. Mazhar Javed, Gesandter der pakistanischen Botschaft in Deutschland, Berlin, Juli 2013. Ergänzt werden diese durch EMailkontakt mit Hans M. Kristensen, Forscher, Federation of American Scientists; Ali Ahmed, IDSA, Neu Delhi.

218 Die Workshops fanden unter „Chatham House rules“ statt, d.h. dass direkte oder indirekte Zitate und Angaben nicht auf den Urheber oder die Urheberin schließen lassen dürfen.

Rüstung und Rüstungskontrolle in Asien
Zum Stabilisierungspotenzial einer
sicherheitspolitischen Strategie

Heinrich, J.

2017, XIII, 455 S. 3 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-17714-0