

Entspannung braucht Abschreckung – Abschreckung braucht Entspannung

Claudia Major/Christian Mölling

English title: Détente Needs Deterrence – Deterrence Needs Détente

Abstract: Deterrence and Détente have again come to the forefront of NATO's agenda. As a response to Russia's forced annexation of Crimea and destabilization of the Ukraine, NATO decided already at its 2014 Summit in Wales to rebalance its tasks, giving renewed attention to deterrence. The 2016 NATO Summit saw a return to the twin approach of Harmel: to link deterrence and dialogue. Until today, western states act along traditional lines: they strengthen conventional capabilities for deterrence and aim to revitalize conventional arms control. However, to achieve more security through the Harmel approach from Cold War times, three conditions would need to be met: a) both pillars, deterrence and dialogue have to be adapted to a new security environment, b) to from a coherent approach, initiatives in the two pillars have to be actively coordinated in reference to each other and among NATO-allies, c) Russia would need to return to the dialogue.

Keywords: NATO, deterrence, arms control, security policy

Stichworte: NATO, Abschreckung, Rüstungskontrolle, Sicherheitspolitik

1. Die Rückkehr von Abschreckung und Entspannung

Deutschland debattiert spätestens seit 2016 über die Rolle von Abschreckung und Entspannung. Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch Russland 2014 und die russische Intervention in der Ukraine, aber auch der Krieg in Syrien und die Instabilität an Europas Südfalte verdeutlichen die fulminante Rückkehr militärischer Gewalt als Instrument internationaler Politik. Insbesondere die aggressive Politik Russlands hat in Europa, vor allem im Osten, den Ruf nach Abschreckung laut werden lassen. Gleichzeitig mahnen einige NATO-Alliierte, darunter auch Deutschland, einen Dialog mit Moskau an, um eine weitere Eskalation zu vermeiden.

Die Überlegungen seit 2014, wie Sicherheit und Frieden in Europa gewahrt werden können, beinhalteten oft die Forderung nach einer Neuauflage des Harmel-Ansatzes.¹ Der dem zugrunde liegende Harmel-Bericht von 1967 empfiehlt die Kombination von Abschreckung und Entspannung, um Stabilität und Sicherheit zu erreichen und Eskalation zu vermeiden. An dieser Formel, Abschreckung und Dialog, orientierten sich die Beschlüsse des NATO-Gipfels 2016 in Warschau.²

In Deutschland verläuft diese Debatte bislang jedoch weitgehend unergiebig. Über Abschreckung, Entspannung, Rüstungskontrolle und Nuklearwaffen wird oft entlang ideologischer Linien und militärischer Kategorien des Kalten Krieges diskutiert. Vertreter des einen oder anderen Lagers vermitteln zudem, es gäbe entweder ausschließlich Abschreckung oder Dialog.

Dies übersieht zwei Dinge: a) die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen haben sich geändert, ebenso wie die Objekte von Abschreckung und Rüstungskontrolle: Militärische Fähigkeiten beruhen heute auf anderen Faktoren als im Kalten Krieg. Risiken und Bedrohungen haben sich zudem vor allem im nicht-militärischen Bereich weiterentwickelt; b) die Wahlmöglichkeit zwischen Abschreckung und Dialog gibt es nicht. Im Gegenteil: Nur gemeinsam führen sie zu mehr Sicherheit.

Um Sicherheit in Europa mit einem Doppelansatz von Abschreckung und Dialog zu stärken, müssen die Staaten und Organisationen (EU, NATO, OSZE, minilaterale Formate) die Instrumente und Konzepte den neuen Rahmenbedingungen anpassen und das Verhältnis von Abschreckung und Entspannung neu kalibrieren.

2. Der Harmel-Bericht von 1967: Abschreckung und Entspannung kombinieren

Die Kernidee des Harmel-Berichts besteht darin, militärische Sicherheit und Entspannung nicht als Widersprüche zu verstehen, sondern als komplementäre Elemente, um Stabilität in Europa zu gewährleisten.³ Das übergeordnete Ziel dieses Doppelansatzes ist eine gerechte und dauerhafte Friedensordnung, die von Sicherheitsgarantien begleitet wird.⁴

Der Harmel-Bericht identifiziert zwei Hauptfunktionen der NATO:

1. Abschreckung und Verteidigung: „to maintain adequate military strength and political solidarity to deter aggression [...] and to defend the territory of member countries.“ Dies erfordert „a suitable military capability to assure the balance of forces, thereby creating a climate of stability, security and confidence.“⁵

¹ Siehe z.B. Claudia Major: Der NATO Gipfel 2014 im Schatten der Ukraine-Krise. SWP-Aktuell 2014/A 51, Juli 2014; Alexandra de Hoop Sheffer/ Bruno Létéc: Rethinking NATO's Strategy in A Changing World: Recommendations for the Next NATO Secretary General, GMF Policy Brief September 2014; Claudia Major/ Jeffrey Rathke: NATO Needs Deterrence and Dialogue, SWP-Comments 2016/C 18, April 2016.

² NATO: Gipfelerklärung von Warschau, Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in Warschau, Warschau, 8. und 9. Juli 2016; http://www.nato.diplo.de/contentblob/4850478/Daten/6732514/20160709_bersetzung_Gipfelerklärung_von_Warschau.pdf [10.02.2017].

³ Harmel Report Para. 9.

⁴ Harmel Report Para. 5.

⁵ Harmel Report, Para. 5.

2. Détente/Entspannung: „[...] to pursue the search for progress towards a more stable relationship in which the underlying political issues can be solved. [...] The way to peace and stability in Europe rests in particular on the use of the Alliance constructively in the interest of detente.“⁶

Diese Verknüpfung war die Neuerung des Harmel-Berichts. Allerdings sieht Harmel auch eine klare Sequenzierung vor: eine glaubwürdige Verteidigung ist die Voraussetzung für Détente.⁷

Beide im Harmel-Bericht identifizierten Aufgaben der NATO zielen darauf ab, einen Krieg zu verhindern, setzen aber auf unterschiedliche Mittel:

Abschreckung ist eine militärische Strategie; sie bezieht sich auf eine militärische Bedrohung und soll mit militärischen Mitteln wirken.⁸ Um einen Gegner von einem Angriff abzuhalten, wird ihm für diesen Fall mit Gewalt als Reaktion gedroht. Neben der konventionellen Abschreckung sollen für die NATO die Atomwaffen der USA als „absolute Waffe“⁹ bewirken, dass potenzielle Gegner von vornherein darauf verzichten, Konflikte militärisch auszutragen.

Die Kernidee der Abschreckung besteht darin, den Gegner zu überzeugen, dass die Kosten eines Angriffs größer wären als dessen Nutzen. Der Einsatz von Militär, so die Botschaft, würde nicht zum gewünschten Ergebnis führen und sich deshalb nicht lohnen. Abschreckung ist also eine Kriegsverhinderungsstrategie. Dabei wirkt sie primär psychologisch; sie lässt dem anderen die Möglichkeit der Wahl, zeigt aber die Gefahren auf, die mit einer bestimmten Entscheidung verbunden sind.¹⁰

Détente/Entspannung zielt auf eine Deeskalation in den Beziehungen zwischen Staaten. Es besteht keine Einigkeit in der konzeptionellen Debatte, ob Détente lediglich ein Mittel oder ein anstrebenswerter Endpunkt ist, ob es sich um ein taktisches oder strategisches Instrument handelt, welche Phasen Détente durchläuft und ob sie letztlich die Kriegsgefahr durch Spannungsabbau verringert oder erhöht.¹¹

Wir verstehen im Folgenden Détente als Vorgehen, um Spannungen in den Beziehungen zwischen Staaten und Institutionen zu mindern, Vorhersehbarkeit und Stabilität zu erhöhen und damit das Risiko einer Eskalation zu verringern.¹² Mittel dafür sind Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen, verbale Deskalation, Dialog-Formate und Diplomatie. Wichtige Bereiche sind Rüstungskontrolle und Abrüstung, auf die bereits der Harmel-Bericht verwies.¹³ Dialog als ein Instrument von Détente kann in verschiedenen Formaten und über verschiedene Kanäle stattfinden, z.B. über bilaterale Beziehungen eines Staates mit

Russland, multilateral über die NATO, die EU oder in Foren, an denen Russland teilnimmt, etwa im Rahmen der OSZE.

3. Rückblick: Umsetzung im Kalten Krieg

Ein häufig zitiertes Beispiel für die erfolgreiche Anwendung des Harmel-Ansatzes ist der NATO-Doppelbeschluss von 1979.¹⁴ Mitte der 1970er Jahre modernisierte die UdSSR ihre auf Westeuropa gerichteten atomaren Mittelstreckenwaffen. Die NATO sah daraufhin das Gleichgewicht in Europa in Gefahr. Sie empfand die Modernisierung und Ausweitung des sowjetischen Atomprogramms als Bedrohung und Unterminierung der eigenen Abschreckungsstrategie.

Im Dezember 1979 verabschiedeten die NATO-Staaten daraufhin den sog. Doppelbeschluss.¹⁵ Er sah Abrüstungsverhandlungen mit der Sowjetunion vor, aber auch eine Modernisierung und damit Stärkung der NATO-Kräfte:

- 1) Die Aufstellung neuer amerikanischer Atomwaffen in Westeuropa als Antwort auf die sowjetische Stationierung, um die Lücke in der westlichen atomaren Abschreckung zu schließen.
- 2) Bilaterale Verhandlungen von USA und Sowjetunion über die Begrenzung ihrer atomaren Mittelstreckenraketen (Intermediate Nuclear Forces – INF) in Europa.

Die Abrüstungsverhandlungen scheiterten zwischenzeitlich. In mehreren NATO-Staaten, darunter Deutschland, lehnte die Mehrheit der Bevölkerung die Stationierung von Atomwaffen ab. Der Deutsche Bundestag stimmte trotz zahlreicher Proteste schließlich im November 1983 der Stationierung zu.

1987 schlossen die USA und die Sowjetunion den INF-Vertrag. Er untersagte die Entwicklung, den Besitz und den Betrieb von landgestützten Atomwaffen mit Reichweiten von 500 bis 5.500 Kilometern und eliminierte somit eine ganze nukleare Waffenkategorie.¹⁶

Damit lässt sich der Bogen spannen vom Harmel-Report über den Doppelbeschluss bis hin zum INF-Vertrag, der zugleich den Erfolg dieser Strategie zeigt. Die NATO-Staaten haben ihre Sicherheitsziele nicht ausschließlich durch Abschreckungsmaßnahmen oder Dialogangebote erreicht, sondern durch die Kombination beider. Sie haben dafür in verschiedenen Foren, auch außerhalb der NATO, gehandelt. Das Ergebnis war größere Sicherheit bei reduzierten Rüstungsniveaus.

4. Harmel-Ideen unter neuen Rahmenbedingungen

Die russische Politik seit 2014 hat die Bevölkerungen und Regierungen in weiten Teilen Europas zutiefst verunsichert. Das trifft

⁶ Ebd.
⁷ Ebd.
⁸ Siehe u.a. T. V. Paul/ Patrick M. Morgan/ James J. Wirtz (eds): Complex deterrence: Strategy in the Global Age. University of Chicago Press, Chicago 2009; Colin Gray: Geopolitics and deterrence, in: Comparative strategy, 31(4) 2012, S. 295-321.

⁹ Bernard Brodie: The absolute weapon. Yale Institute of International Studies, New Haven 1946.

¹⁰ Claudia Major: Abschreckung neu deklinieren. In: Volker Perthes, Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik. SWP-Studien 2016/S 00, Januar 2016, S. 23-27.

¹¹ Siehe z.B. Brian White: The concept of detente. In: Review of International Studies, 7 (3) 1981, S. 165-171; Egbert Jahn: The tactical and peace-political Concept of Détente, in: Bulletin of peace proposals, 12(1) 1981, S. 33-43.

¹² Aufgrund der umstrittenen Wirkungsmöglichkeiten von Détente musste sich der Harmel-Bericht immer wieder gegen starke Kritik von Entspannungsgegnern behaupten.

¹³ Harmel-Report Para. 13.

¹⁴ Siehe z.B. Lawrence S. Kaplan: American Historians and the Atlantic Alliance, Kent State University Press, Kent 1991; David Abshire: Triumphs and Tragedies of the Modern Presidency: Seventy-six Case Studies in Presidential Leadership, Greenwood Publishing Group, 2001; Stanley R. Sloan: NATO, the European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Challenge, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 2005; Claudia Major/ Jeffrey Rathke 2016.

¹⁵ NATO: Special Meeting of Foreign and Defence Ministers (The “Double-Track” Decision on Theatre Nuclear Forces), Brussels, 12 December 1979, <https://web.archive.org/web/20090227173641/http://www.nato.int/docu/basictxt/b791212a.htm> [10.02.2017].

¹⁶ Siehe INF Treaty, <https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm> [10.02.2017].

vor allem auf die NATO-Mitglieder an der östlichen Bündnisgrenze zu. Als Reaktion darauf haben die NATO-Staaten auf dem Gipfel 2014 in Wales eine Neuauflage der Allianz beschlossen und die Bündnisverteidigung wieder in den Fokus gerückt.¹⁷ Der Gipfel in Warschau 2016 hat den nächsten Schritt vollzogen und Abschreckung zum Kernthema der Allianz gemacht. Die Gipfelerklärung betont dabei, dass die Abschreckung verstärkt wird, aber die NATO weiterhin den Dialog mit Russland sucht.¹⁸

Tatsächlich kam bereits kurz nach der Annexion der Krim 2014 der Ruf nach einer Neuauflage des Harmel-Berichts auf, wie es seit 1967 schon so häufig der Fall war.¹⁹ Denn, so die Überlegung, die glaubwürdigste Verteidigung ohne politischen Kontakt zwischen den Beteiligten birgt das Risiko, zu Missverständnissen, unbeabsichtigten Provokationen, und damit letztlich zu größerer Kriseninstabilität, größerer Unsicherheit und ungewollter Eskalation zu führen. Gleichzeitig wäre es leichtsinnig und unverantwortlich, einen Dialog ohne ausreichende Verteidigung zu führen, angesichts eines Gegenübers wie Russland, das bereit ist, Grenzen mit militärischer Macht zu verschieben und das zentrale Elemente der europäischen Sicherheitsordnung (Helsinki-Schlussakte 1975, Charta von Paris 1990) verletzt.

Wenn also die Kombination von Abschreckung und Détente das Erfolgsrezept für Sicherheit in Europa ist, wird zur entscheidenden Frage, wie die Elemente den aktuellen Rahmenbedingungen angepasst werden müssen und ob die seit 2014 in der NATO gefassten Beschlüsse die richtige Balance zwischen beiden Elementen gefunden haben.

Seit 2015 haben die Europäer verschiedene Initiativen in beiden Bereichen gestartet. Während Abschreckung bislang hauptsächlich in der NATO stattfindet, laufen Dialogbemühungen in verschiedenen Kanälen, z.B. der NATO, der OSZE, aber auch bilateral.

4.1 Das erste Ziel: glaubwürdige Abschreckung

Die Annexion der Krim und der Krieg in der Ostukraine haben Westeuropa verdeutlicht, dass Russland das Militär als Instrument der Politik bereitwillig einsetzt. Insbesondere die östlichen NATO-Alliierten an der Grenze zu Russland sehen die Allianz unzureichend geschützt: im Osten ist die NATO Russland konventionell unterlegen. Das Bündnis ist zudem beunruhigt über die russische Aufrüstung, unangekündigte Manöver, die Modernisierung der Nuklearstreitkräfte, die vermutete Verletzung des INF-Vertrags sowie die offensive Militärstrategie.

¹⁷ Siehe NATO: Gipfelerklärung von Wales. Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in Wales, 5. September 2014, <http://www.nato.diplo.de/contentblob/4325924/Daten/4919187/gipfelerklärungwales.pdf> [10.02.2017]; siehe auch Claudia Major: Die strategische Anpassung der NATO, SWP-Aktuell 2015/A 20, Februar 2015.

¹⁸ NATO: Gipfelerklärung von Warschau, Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in Warschau, Warschau, 8. und 9. Juli 2016.

¹⁹ Regelmäßig seit 1967 wurde eine Neuauflage (Harmel II) gefordert, siehe etwa Hans-Dietrich Genscher: Die OSZE stärken – unverzichtbare Voraussetzung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung von Vancouver bis Wladiwostok, in: OSZE Jahrbuch, IFSH, 1996, S. 47-54; Friedbert Pflüger: Eiserne Faust und ausgestreckte Hand. Für einen Harmel II Bericht der NATO, in: Internationale Politik 57 (7) 2002, S. 57-59; Francois Heisbourg: Après le Traité. Aggiornamento pour une alliance. in: Politique étrangère, 53 (1) 1998, S. 143-151; Jean Dufourcq/Carlo Masala, OTAN: pour un nouveau rapport Harmel, in: Politique Etrangère, (3) 2005, S. 641-652; Zu den neueren Ansätzen siehe Major 2014, Major/ Rathke 2016; de Hoop Sheffer/ Lété 2014.

4.1.1 Die Rückkehr von Verteidigung und Abschreckung

Seit 2014 hat sich die NATO an das Thema Abschreckung herangestastet, seit 2016 ist es wieder ein Kernthema. Auf dem Wales-Gipfel 2014 haben die Alliierten zunächst eine tiefgreifende militärische Neuauflistung der Allianz beschlossen. Ziel war eine umfangreiche Verstärkung und Anpassung der Verteidigungsfähigkeiten und damit eine Rückbesinnung auf Bündnisverteidigung als Priorität unter den drei eigentlich ebenbürtigen Aufgaben der Allianz (Bündnisverteidigung, Krisenmanagement und kooperative Sicherheit²⁰).²¹ In Wales wurde beschlossen, dass die NATO die Verteidigung der östlichen Mitglieder vor allem durch eine Erhöhung der Reaktionsfähigkeit und Einsatzbereitschaft der NATO-Truppen stärken soll. Im Klartext hieß das, dass die NATO Truppenpräsenz in den östlichen Staaten gering bleiben wird, aber eine neue schnelle Eingreiftruppe schnell dorthin verlegt werden kann. Inzwischen hat die Allianz ihre Einsatzbereitschaft und Reaktionsfähigkeit, etwa durch eine neue schnelle Eingreiftruppe (Very High Readiness Joint Task Force – VJTF, bis zu 5.000 Soldaten/-innen), den Aufbau von NATO-Aufnahmestäben (NATO Force Integration Units – NFIU, etwa 40 Soldaten/-innen) als sichtbare und ständige Präsenz in Osteuropa, mehr Manöver und den Ausbau der multinationalen Hauptquartiere in Stettin und Bukarest, erhöht.

Mit dem Gipfel in Warschau 2016 vollzog die Allianz einen weiteren Schritt und ging von der Rückversicherung zur Abschreckung über. Dazu gehört etwa die verstärkte Vornepräsenz (Enhanced Forward Presence) durch multinationale Bataillone (je 800-1.000 Soldaten/-innen) in den drei baltischen Staaten und Polen. Die Allianz bekennt sich außerdem zur nuklearen Abschreckung.

Deutschland prägte maßgeblich die konzeptionelle Weichenstellung zur militärischen Anpassung der NATO auf dem Gipfel in Wales 2014 und die weitere Ausgestaltung in Warschau 2016. Auch zur Umsetzung trägt es seit 2014 substanzell bei: Deutschland war z.B. der größte europäische Truppensteller für die Rückversicherungs- und Anpassungsmaßnahmen, übernahm 2015 als erster die Führung der neuen schnellen Eingreiftruppe, der VJTF und erhöhte sein Personal im multilateralen Hauptquartier in Stettin. Ab 2017 übernimmt Deutschland die Führung eines der vier multinationale Bataillone im Baltikum und Polen, deren Aufstellung die Alliierten in Warschau beschlossen haben.

Der klare Schritt zur Abschreckung war im Bündnis umstritten. Einige Alliierte fürchteten die damit verbundene Debatte um Nuklearwaffen. Zudem stellte sich die Frage, wie das alte Konzept der Abschreckung an die neuen Rahmenbedingungen angepasst werden konnte. Tatsächlich ist fraglich, ob und wie Abschreckung in einer Welt funktionieren kann, in der die Bedrohungslage diffuser geworden ist und Sicherheit von mehr als nur militärischen Optionen abhängt, und insbesondere zivile Mittel wie Propaganda, Cyber oder wirtschaftlicher Druck an Bedeutung gewonnen haben (Stichwort hybride Konflikte).²²

²⁰ Siehe Strategisches Konzept der NATO von 2010.

²¹ Für die folgende Passage siehe Major 2015a; Claudia Major: NATO and European Security: Back to the Roots? In: IAI Working Papers, Issue 15 (53) 2015.

²² Claudia Major, Christian Mölling: Abschreckung neu denken, in: Internationale Politik (1) 2016, S. 110-114.

4.1.2 Elemente einer modernisierten Abschreckung

Bei der weiteren Umsetzung der Abschreckungsstrategie stehen die NATO-Staaten letztlich vor der Frage, wie sie andere Akteure davon abhalten können, Europa mit militärischen und nicht-militärischen Mitteln zu destabilisieren. Sowohl die territoriale Integrität der Staaten als auch die Funktionsfähigkeit ihrer Gesellschaften gilt es zu verteidigen. Daher sollten folgende Elemente bei der Weiterentwicklung der Abschreckungsstrategie bedacht werden:

Die Entwicklung einer zivilen Dimension von Abschreckung ist notwendig. Weil Sicherheit mehr ist als nur territoriale Unversehrtheit, muss auch Abschreckung größere Bereiche abdecken. NATO-Staaten sind nicht nur militärisch verwundbar. Ihre Gesellschaften können ebenso von innen destabilisiert werden, etwa durch Cyberattacken oder die Beschädigung technischer Grundlagen.

Ein Angriff oder eine Eskalation lassen sich dadurch abschrecken, dass die zivilen Strukturen westlicher Gesellschaften resilenter werden, also widerstandsfähiger und belastbarer gegen Versuche, ihre Verwundbarkeiten auszunutzen. Resilienz bedeutet aber auch die Fähigkeit, sich im Falle eines Angriffs rasch wieder zu erholen. Risikovorsorge wird somit eine zentrale Aufgabe. Die Vereinbarung zur Cyberabwehr, in der sich die Alliierten auf dem Warschauer Gipfel verpflichten, ihre Cyberfähigkeiten zu stärken, ist ein Schritt in die diese Richtung, ebenso wie die Zusammenarbeit zwischen EU und NATO, die etwa beim Umgang mit hybriden Bedrohungen besser kooperieren wollen.

Die Rolle der Atomwaffen muss definiert werden. Aufgrund der potenziellen Folgen von Atomschlägen ist die nukleare Dimension der Abschreckung zu Recht ein hochumstrittenes, sensibles Thema. Angesichts des nuklearen Säbelrassels auf russischer Seite muss die Allianz trotzdem den schon begonnenen internen Prozess der Beratung über ihre Nuklearstrategie forsetzen. Gleichzeitig besteht damit das Risiko eines nuklearen Wettrüstens mit Russland, das solche Überlegungen fehlinterpretieren könnte. Abzuwagen sind auch die möglichen Folgen von NATO-Entscheidungen mit Blick auf die Rüstungsdynamik in Asien. Andere Länder könnten daraus folgern, dass es sich wieder mehr lohnt, ein Nukleararsenal zu besitzen. Die Proliferation könnte steigen und so insgesamt die Sicherheit der NATO reduzieren – auch das muss gegen den Sicherheitsgewinn abgewogen werden. Zugleich könnten andere Rationalitäten als die vertrauten aus dem Ost-West-Konflikt zum Tragen kommen. Das Gleichgewicht ist nicht mehr bilateral, sondern vielschichtiger, fragiler und schwerer zu berechnen. Eine neue Nuklearstrategie der Allianz birgt also Risiken.

Abschreckung funktioniert zudem besser mit der Unterstützung der Bevölkerung. Notwendig ist offene und klare Kommunikation durch die Bundesregierung. Dabei gilt es auch zu verdeutlichen, dass Abschreckung kein rein militärisches Konzept mehr ist. Hier hilft der Verweis auf die EU, die mit ihrem umfangreichen zivilen Instrumentarium eine wachsende Rolle spielt.

4.2 Das zweite Ziel: Entspannung – Rüstungskontrolle ergänzt Abschreckung

Die Alliierten haben ein Interesse daran, militärische Eskalationen zu verhindern und die Stabilität für den euro-atlantischen Raum zu

erhöhen und deshalb auch den Kontakt zu Russland zu suchen. Die Détente-Agenda kann in verschiedenen Formaten implementiert werden, die sich im besten Fall gegenseitig bestärken: der NATO-Russland Rat, bi- oder multilateral, in der OSCE, in der EU oder minilateral mit einigen wenigen Staaten (z.B. im Normandie-Format zwischen Russland, Deutschland, Frankreich und Ukraine).

Das bedeutet nicht, den normativen Acquis der Charta von Paris aufzuweichen. Souveränität, territoriale Integrität und freie Bündniswahl sind für die NATO-Staaten nicht verhandelbar. Damit die russische Führung Dialogangebote nicht als Legitimation ihres Vorgehens (etwa in der Ukraine) interpretiert, kann die NATO solche Angebote nur dann unterbreiten, wenn sie gleichzeitig den Schutz der Alliierten durch glaubhafte Abschreckung und Verteidigungsfähigkeit garantiert.

Gerade Deutschland hat sich seit 2014 für einen neuen Doppelansatz im Sinne des Harmel-Berichts stark gemacht und in beiden Bereichen geliefert. Im Bereich Détente waren das vor allem Aufrufe zu Treffen des NATO-Russland-Rates, die Initiative für einen Krisenreaktionsmechanismus zwischen der NATO und Russland 2014, das Engagement für ein Abkommen zwischen Russland und der NATO, um Verhaltensregeln für die Sicherheit von Begegnungen im Luftraum und zur See zu definieren und schließlich die Steinmeier-Initiative für einen Neustart der Rüstungskontrolle vom Sommer 2016.²³

4.2.1 Rüstungskontrolle als Kernelement des Dialogs

Rüstungskontrolle verfolgt nicht nur das gleiche präventive Ziel wie Abschreckung, nämlich Krieg zu verhindern. Auch bei Rüstungskontrolle geht es um die Beeinflussung von Strategie: Politische und militärische Ziele werden in Verbindung zu den militärischen Fähigkeiten gesetzt und versucht, die Kosten- und Nutzenabwägungen und Ziele der Akteure zu beeinflussen. Sie ergänzt die Abschreckung bzw. mildert einige Dilemmata ab, die Abschreckung erzeugt: Nämlich, dass sie Instabilitäten schafft, die zu Krieg führen können, obwohl Abschreckung Krieg verhindern will. So können Abschreckungsaktivitäten als aggressiver Akt verstanden werden und einen Angriff des Gegners überhaupt erst provozieren. Die Beschaffung einer neuen Waffengeneration kann die Gegenseite als Invasionsvorbereitung deuten und zum Anlass für einen Präventivschlag nehmen. Dies ist das klassische Sicherheitsdilemma: Paradoxerweise führt die Absicht aller Beteiligten, mehr Sicherheit zu schaffen, für alle zu weniger Sicherheit, weil Handlungen vom jeweils anderen als Gefahr betrachtet werden und Gegenmaßnahmen hervorrufen.

Rüstungskontrolle hilft vor allem, ein wechselseitiges Verständnis von Zielen und Absichten der Gegner zu entwickeln und somit das Risiko von Fehlverständnissen und ungewollter Eskalation zu vermeiden. Rüstungskontrolle als Prozess ist im Kern auf Gegenseitigkeit angelegt. Die Kontrahenten lassen zu, dass ihre Ziele und Mittel vom Gegenüber beeinflusst werden und umgekehrt. Der wesentliche Punkt ist, dass dies kooperativ geschieht, also die Kontrahenten sich bewusst auf einen „Handel“ einlassen, in dem durch das beiderseitige Abbauen

²³ Siehe Wolfgang Richter: Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa, SWP-Aktuell 2016/A 76, November 2016; Margarete Klein/ Claudia Major: Perspektiven der Nato-Russland-Beziehungen, SWP-Aktuell 2015/A 81, September 2015.

von als bedrohlich empfundenen militärischen Fähigkeiten für beide mehr Sicherheit entsteht. Deshalb ist die korrekte Übersetzung des ursprünglich englischen Begriffs „Arms Control“: kooperative Rüstungssteuerung.²⁴

Leider wird Rüstungskontrolle oft in einem Atemzug mit Abrüstung genannt. Deshalb gilt bis heute – unter anderem in Deutschland – die gängige Logik, dass Rüstungskontrolle dann erfolgreich ist, wenn Waffen vernichtet und Armeen abgebaut werden. Dies erklärt zu einem wesentlichen Teil auch die übliche Kritik an der Rüstungskontrolle. Zugleich weckt diese Verbindung illusorische Erwartungen, die im Gegensatz zum Grund der Entstehung von Rüstungskontrolle stehen: Der Abrüstungsansatz des 19. und 20. Jahrhunderts hatte versagt. Die Kriege in Europa ließen sich nicht dadurch verhindern, dass es durch Abrüstung weniger Waffen gab – dies ist aber die Kernannahme von Abrüstung.²⁵

Rüstungskontrolle ist zudem im historischen Kontext eine Reaktion auf das „Gleichgewicht des Schreckens“ im Kalten Krieg. Die Abwesenheit von Krieg wurde möglich, weil sich die Regierungen der USA und der UdSSR der schrecklichen Möglichkeit eines alles vernichtenden Nuklearkrieges gegenüberstanden. Dieses Gleichgewicht musste aber ständig nachjustiert werden. Eine Konfrontation konventioneller Kräfte hätte zugleich der Einstieg in eine spätere nukleare Eskalation sein können. Es galt also, bereits diesen Einstieg zu verhindern. Deshalb zielt (konventionelle) Rüstungskontrolle darauf ab, Krieg zu verhindern, indem vor allem destabilisierende Strategien/Optionen vermieden werden – also solche, die einem Gegenüber einen entscheidenden militärischen Vorteil erlauben.

Stabilität und die Balance der Kräfte sind deshalb das wesentliche Credo der Rüstungskontrolle. Deshalb unterscheidet man zwischen militärische Fähigkeiten, die Stabilität fördern, und denen, die Instabilität schaffen. Rüstungskontrolle akzeptiert die erste Gruppe und kann sie sogar fördern – während sie versucht die zweite Kategorie zu minimieren.

4.2.2 Elemente einer realistischen Rüstungskontrolle

Um Rüstungskontrolle für die Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts relevant zu machen, ist der Wunsch nach einer friedlichen und sichereren Welt der richtige Ausgangspunkt, reicht aber nicht aus. Die Prinzipien und Ziele der Rüstungskontrolle bleiben auch heute die gleichen. Doch der historische sicherheitspolitische Kontext ändert sich erheblich. Beides muss an die heutigen Realitäten angepasst werden – mehr Realismus ist in drei Bereichen gefragt:

Sicherheitspolitischer Realismus: Insbesondere die Antworten auf die Frage „Wer gefährdet Stabilität und Sicherheit und womit?“ sind heute andere: Das Spektrum der Risiken und Bedrohungen hat sich erweitert. Staaten sind nicht nur militärisch verwundbar, sondern gerade im nicht-militärischen Bereich. Durch Mittel wie Propaganda, Cyberangriffe oder das Ausnutzen wirtschaftlicher Abhängigkeiten etwa können

Gesellschaften von innen destabilisiert, Minderheiten aufgewiegt oder technische Grundlagen öffentlichen Lebens, wie die Wasser- und Stromversorgung angegriffen werden.

Diese wachsenden Möglichkeiten von zivilen Mitteln erlauben, einen Konflikt auf nicht-militärischen Feldern zu eskalieren und unterhalb der Schwelle zu halten, die im Westen als militärische Gewalt angesehen wird und auf die die NATO reagieren könnte.²⁶

Auf der anderen Seite des Spektrums von Gewaltrisiken gewinnen Nuklearwaffen derzeit an Bedeutung. Deshalb rückt die Interaktion von konventionellen und nuklearen militärischen Fähigkeiten verstärkt ins Blickfeld und damit auch die Verbindung von konventioneller und nuklearer Rüstungskontrolle und Abrüstung.

Schließlich hat sich die Gruppe der relevanten Akteure verändert: In der Staatenwelt ist die bipolare Konstellation des Kalten Krieges einem komplexen und dynamischen Netz multilateraler Machtstrukturen gewichen. Veränderungen an einer Stelle haben so schwer kalkulierbare Auswirkungen auf das gesamte Geflecht. Zudem gehen Bedrohungen auch von nicht- oder pseudo-staatlichen Akteuren, z.B. terroristischen Gruppen, aus. Der IS ist nur das jüngste Beispiel dafür. Ein rein staatenbasierter Ansatz würde auch die wachsenden multilateralen Fähigkeiten in EU und NATO nicht angemessen abbilden.

Militärischer Realismus: Bei den klassisch konventionellen Risiken hat die Veränderung von militärischen Fähigkeiten komplett neue Bedingungen für erfolgreiche Rüstungskontrolle geschaffen. Die Massenarmeen des Kalten Krieges sind verschwunden – um ca. 50% hat die Größe der nationalen Armeen abgenommen. An ihre Stelle sind sehr viel kleinere Armeen gerückt. Was im Sinne der Abrüstung zu sein scheint, schafft Instabilitäten: Insbesondere die westeuropäischen und US-Verbände sind zu schnellen Operationen fähig. Doch Russland hat im Georgienkrieg und in der Ukraine bewiesen, dass es solche Operationen im Prinzip ebenfalls ausführen kann. Damit müssen sich Militärplaner beider Seiten auf das Risiko schnell ausgeführter Interventionen einstellen. Besonders sichtbar wurde dies bei den russischen „Snap-Exercises“, bei dem große Verbände kurzfristig alarmiert und verlegbar gemacht wurden.

Insgesamt sind westliche Streitkräfte effizienter geworden, weil sie ihre Mobilität, Feuerkraft und ihren Schutz erhöht haben. Hinzu kommt die stark gewachsene Bedeutung der Verbindung von Streitkräften untereinander: Kampfkraft entsteht weniger aus einzelnen Verbänden, sondern aus der Möglichkeit sie „zusammenzuschalten“. Damit nimmt die Bedeutung einzelner Waffentypen ab und die Bedeutung von „Fähigkeitsverbünden“ zu: Kampfflugzeuge können nur sinnvoll operieren, wenn sie durch elektronische Kampfführung, Aufklärung und Tankflugzeuge unterstützt werden. Zudem sind es weniger die Kampfeinheiten als die Unterstützungseinheiten, die die Leistungsfähigkeit mitbestimmen. Ohne Aufklärung etwa sind die Kampfverbände blind.

Ein dritter Trend ist der Einzug ziviler Technologien und Dienstleistungen in den militärischen Bereich. Westliche Armeen sind von kommerziellen Anbietern für Logistik, Kommunikation

²⁴ Wolf Graf von Baudissin/ Dieter S. Lutz (Hg.): Kooperative Rüstungssteuerung. Sicherheitspolitik und Strategische Stabilität. Nomos Verlag, Baden-Baden 1981.

²⁵ Beispielhaft für viele: Michael Sheehan, Arms Control: Theory and Practice, Blackwell 1988.

²⁶ Claudia Major, Christian Mölling, Abschreckung Plus, Hybride Bedrohungen erfordern eine hybride Sicherheitspolitik, in Internationale Politik (3) 2015: 46-51.

etc. abhängig. Auch die industrielle Basis ist weitgehend privat organisiert und entzieht sich so staatlicher Kontrolle.

Bindnispolitischer Realismus: Deutschland kann Rüstungskontrolle nicht gegen seine sicherheitspolitischen Partner in der NATO machen. Nur der innere Konsens in der Allianz macht einen Rüstungskontrollansatz mit Russland und anderen erfolgversprechend. Deutschland hat in den letzten Jahren erheblich an Gestaltungsmacht in der Allianz gewonnen. Doch diese Macht beruht auf der Annahme der Verbündeten, dass sich Deutschland für die Sicherheitsinteressen aller NATO-Mitglieder einsetzt.

Die jetzt benötigte Rüstungskontrolle wird mit den alten Kategorien und mit dem traditionellen Ansatz der numerischen Obergrenzen nicht mehr viel zu tun haben. Vielmehr könnte eine Art „asymmetrischer“ Rüstungskontrolle stattfinden, bei der eher Fähigkeiten als Waffenplattformen und einzelne Systeme im Vordergrund stehen. Schwierig wird in jedem Fall auch zivile Technologien und Dienstleistungen einzubeziehen.

Um Rüstungskontrolle wieder zu einem wirksamen Instrument zu entwickeln, müssen die Staaten die Rüstungskontrollmechanismen und -parameter so verändern und erneuern, dass diese die wesentlichen Veränderungen militärischer Fähigkeiten erfassen und zum Gegenstand von Rüstungskontrolle machen können.

Ausgangspunkt eines realistischen Ansatzes in der Rüstungskontrolle ist das Grundverständnis für die grundlegende Funktionsweise von Militär heute ebenso sowie Kenntnisse über den derzeitigen Stand und die absehbare zukünftige Entwicklung der militärischen Fähigkeiten.

Ein solcher Ansatz, der Status quo und perspektivische Entwicklung verbindet, erlaubt es auch, nicht nur heutige, sondern auch zukünftig absehbare Entwicklungen systematisch in die Abwägung über Optionen für Rüstungskontrolle mit einzubinden.

Mit Blick auf das erweiterte Spektrum von Risiken und Bedrohungen muss abgewogen werden, ob man einen weiten Ansatz wählt, der die Risiken und Bedrohungen in Verbindung zueinander setzt und so ein angemesseneres Bild zeichnen kann, oder einen engen, der sich auf konventionelle militärische Fähigkeiten beschränkt. Der Vorteil der zweiten Option liegt in der höheren Machbarkeit, der Nachteil in der geringeren Relevanz mit Blick auf die Gesamtheit des Bedrohungsspektrums.

5. Ausblick: Erneuerung von Rüstungskontrolle und Abschreckung

Deutschland ist bislang mit seiner Doppelstrategie erfolgreich gewesen: Glaubliche Beiträge zur Abschreckung ermöglichen Gestaltungsmacht beim Dialog. Dieser Doppelansatz wird durch die oben dargestellte konzeptionelle Verknüpfung von Abschreckung und Rüstungskontrolle unterstützt. Umgekehrt schwächt jeder Alliierte, der nur auf einen Teil der Strategie setzt, nicht nur seine Position in der Allianz, sondern auch die Sicherheit aller.

Die derzeitigen Aktivitäten bei Abschreckung und Entspannung sind noch sehr in ihrer primär militärischen Herkunft und im historischen Kontext gefangen. Die sicherheitspolitischen Veränderungen der letzten Jahre beinträchtigen die Effektivität

sowohl der klassischen Rüstungskontrolle als auch der klassischen Abschreckung. Beide Ansätze müssen weiter angepasst werden, sollen sie mehr Sicherheit für Europa schaffen.²⁷

Um Ergebnisse zu zeitigen, braucht die Dialog-Komponente die Beteiligung Russlands. Wenigstens im Bereich der Rüstungskontrolle ist die Bereitschaft Moskaus zu kooperativen Ansätzen derzeit überschaubar.



Dr. Claudia Major ist Wissenschaftlerin und Projektleiterin in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin. Hier arbeitet sie zu Fragen europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik (EU, NATO, Deutschland, Frankreich).



Dr. Christian Mölling ist stellvertretender Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Berlin. Hier arbeitet er zu Fragen transatlantischer und europäischer Sicherheit, Verteidigung und Rüstung.

²⁷ Ebd.