

Streitplatz

Abdul Sattar

Pakistans Sicherheitspolitik: Die Reduzierung der nuklearen Gefahr

Mitte des Jahres 1999 hat die Kargil-Krise einmal mehr illustriert, wie dünn der Faden ist, an dem der Frieden zwischen Pakistan und Indien hängt. Glücklicherweise wurde ein erneuter Krieg abgewendet. Beide Staaten, die sich nunmehr offen zu ihrem Kernwaffenbesitz bekannt haben, schienen sich der schrecklichen Gefahr bewußt zu sein, die eine Eskalation mit sich gebracht hätte. Pakistan schickte seine eigenen militärischen Kräfte nicht in die Gefechte. Die Luft- und Landstreitkräfte Indiens gingen nicht so weit, ihre Operationen auf den Raum auszudehnen, in dem sich der Konflikt abspielte. Er blieb auf den im Hochgebirge gelegenen und spärlich besiedelten Kargil-Sektor im nördlichen Kashmir begrenzt. Wie schon im Jahre 1990, als sich die Kashmir-Krise ebenfalls gefährlich zugespitzt hatte, spielten die Vereinigten Staaten bei der Verhütung eines Krieges erneut eine hilfreiche Rolle. Präsident Clinton setzte beim damaligen pakistanischen Premierminister durch, daß dieser der Wiederherstellung der Waffenstillstandslinie von 1971 zustimmte.¹

Kaum hatte sich die Kargil-Krise wieder beruhigt, schossen indische Luftstreitkräfte am 10. August 1999 ein unbewaffnetes pakistanisches Marineflugzeug ab. Dieses befand sich auf einem routinemäßigen Übungsflug innerhalb des pakistanischen Luftraums (nahe Karatschis); zwölf Auszubildende und vier Instrukteure wurden getötet. Die daraus erwachsenden Spannungen hätten noch explosiver werden können, als indische Hubschrauber versuchten, die Trümmer von der pakistani-

* Der Autor ist seit November 1999 Außenminister Pakistans. Abdul Sattar hatte sich bereits ein halbes Jahr zuvor bereit erklärt, für *WeltTrends* vor dem Hintergrund seiner Erfahrungen, Studien und Forschungen einen Beitrag zu schreiben. Der größte Teil dieses Artikels war bereits fertiggestellt, als er in die Regierung von General Pervez Musharraf eintrat. Es muß nicht betont werden, daß dieser Artikel nicht unbedingt den Standpunkt der Regierung von Pakistan wiedergibt.

¹ Offiziell wird sie „Linie der Kontrolle, die sich aus dem Waffenstillstand vom 17. Dezember 1971 ergibt“ genannt.

schen auf die indische Seite der Grenze zu holen. Dies geschah, um die Beweislage zu verfälschen. Sie wurden daraufhin von der pakistanischen Seite mit Raketen unter Beschuß genommen.

Ein Jahr zuvor, am 6. Juni 1998, hatte der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1172 angenommen, nachdem im Mai desselben Jahres zunächst in Indien und dann auch in Pakistan nukleare Tests durchgeführt worden waren. Darin wurden beide Staaten aufgefordert, einen Dialog aufzunehmen, um sich mit den Ursachen der zwischen ihnen bestehenden Spannungen und speziell mit dem Kashmir-Problem zu befassen. Ein Besuch des indischen Premierministers in Pakistan im Februar 1999 ließ Hoffnung auf einen ernsthaften Dialog über den Kashmir aufkommen. Doch diese schwand rasch. Der Dialog hat gar nicht erst begonnen. Indien legte das Kommuniké von Lahore einseitig aus. Es demonstrierte damit vor aller Augen, daß es nicht ernsthaft gewillt ist, den zweiundfünfzig Jahre alten Streit zu lösen, bei dem es um die Zukunft von dreizehn Millionen im Kashmir lebenden Menschen geht.

Rückblickend zeigt sich, daß der Beschluß des UNO-Sicherheitsrates von 1998 nicht der Tragweite des Anliegens angemessen war. Er drängte Indien und Pakistan lediglich zur Fortsetzung des Dialogs, ließ aber keine Entschlossenheit erkennen, weitere Maßnahmen zu ergreifen. Mit diesem Verhalten ignorierte der Sicherheitsrat die Geschichte beständiger Mißerfolge und die Sinnlosigkeit bilateraler Verhandlungen zwischen beiden Ländern zur Beilegung dieses Streits. Dabei gibt es durchaus Beispiele für die friedliche Lösung von Problemen zwischen Pakistan und Indien. Der Streit um das Indus-Becken, bei dem existentielle Interessen der pakistanischen Landwirtschaft berührt waren, wurde durch Vermittlung der Weltbank gelöst, nachdem diese versprochen hatte, Fonds für die Schaffung von Rückhaltebecken und Kanälen zur Ersetzung des von Indien abgeleiteten Wassers zur Verfügung zu stellen. Der künstlich aufgebauchte Grenzstreit im *Rann of Kutch* konnte 1968 von einem internationalen Gericht geschlichtet werden.

Verhandlungen zwischen Pakistan und Indien scheiterten, historisch betrachtet, hauptsächlich, weil Indien versuchte, das Machtungleichgewicht auszunutzen, um seine Ziele durchzusetzen. Es wies alle Anregungen für eine unparteiische Entscheidung der Streitfragen in Übereinstimmung mit den Prinzipien des internationalen Rechts zurück. Es trat sogar von seiner Verpflichtung zurück, die Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates zu verwirklichen. Infolgedessen blieb die Kashmir-Frage über 52 Jahre spannungsgeladen, und selbst relativ unbedeutende Streitfragen konnten nicht gelöst werden. Die trostlose Bilanz unproduktiver Verhandlungen wird durch das immer noch schwelende Grenzproblem im Kutch verdeutlicht. Während der hauptsächlichliche Grenzdisput mittels Schlichtung innerhalb von zwei Jahren gelöst wurde, sperrt sich das verbleibende Problem der Linie im Sir Creek bislang einer vertraglichen Lösung, obwohl dazu in den letzten dreißig Jahren etliche bilaterale Treffen stattgefunden haben.

Selbst wenn Übereinkünfte zustande gekommen waren, blieb deren Verwirklichung wegen Differenzen bei der Auslegung sowie nicht vorhandenen guten Wil-

lens und fehlenden wechselseitigen Entgegenkommens problematisch. Die Lahore-Erklärung, die von den Premierministern beider Länder im Februar 1999 unterschrieben wurde, verwandelte sich in ein praktisch bedeutungsloses Papier, weil sie der indische Sprecher nach seiner Rückkehr nach Neu Delhi in einer Weise auslegte, die Pakistan als nicht konsistent mit dem Geist der Erklärung zum Kashmir bewertete.

Bereits ein Jahrzehnt zuvor hatten die Staatssekretäre für Verteidigung beider Länder eine Übereinkunft über die Entflechtung ihrer Streitkräfte im Gebiet Siachen im Kashmir bekanntgegeben. Indien hat es jedoch abgelehnt, diese Vereinbarung umzusetzen. In der Zwischenzeit verlieren die Streitkräfte beider Seiten mehr Männer durch Frost und Schnee als in Gefechten.

Abrüstungsvision

In der Vergangenheit hat Pakistan alle Beschlüsse der Konferenzen der Vereinten Nationen unterstützt, die auf die Begrenzung, fortschreitende Verringerung und schließliche Eliminierung von Massenvernichtungswaffen gerichtet sind. Es ist den Konventionen über das Verbot biologischer und chemischer Waffen beigetreten. Auch zur Kernwaffenproblematik nahm Pakistan eine eindeutige Haltung ein. Von verbalen Erklärungen abgesehen, verzichtete es 25 Jahre lang darauf, die Verfügung über Kernwaffen zu erlangen, obwohl mit der Politik Indiens die potenzielle Fähigkeit zum Einsatz solcher Waffen in die südasiatische Region gekommen war.

Pakistan unterschrieb 1963 den Teiltteststopvertrag und unterstützte den Vertrag zur Nichtverbreitung von Kernwaffen. Im Sinne dieser Politik entschied es sich auch gegen den Bau von kerntechnischen Anlagen, die zur Herstellung nuklearer Waffen geeignet sind. Seine Reaktoren zur Energieerzeugung und Forschung standen unter Aufsicht der IAEA. Pakistan lehnte ebenfalls ein kommerzielles Angebot zum Bau einer Plutonium-Fabrik ab.

Diese Politik nuklearer Abstinenz erwies sich jedoch angesichts des gefährlichen Sicherheitsumfeldes Pakistans als naiv und kurzsichtig. Die politische Krise im ehemaligen Ost-Pakistan nutzend, griff Indien erst zum Mittel der versteckten politischen Einmischung und dann zur offenen militärischen Intervention und Aggression. Pakistans westliche Verbündete verharrten in der Beobachterposition. Ein sowjetisches Veto lähmte den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen; die UN-Vollversammlung faßte einen Beschluß, den Indien mißachtete. Die an Zahl und Waffen unterlegene pakistanische Armee wurde in Ost-Pakistan besiegt. 60.000 Soldaten gerieten in Gefangenschaft; Pakistan wurde gewaltsam geteilt.

Pakistans traumatische Erfahrung illustriert die Gefahren populistischer Positionen zur globalen Abrüstung und einer Politik, die sich von einer realistischen Bewertung der regionalen Sicherheit gelöst hatte. Ersteres zieht keine Kosten nach sich; das letztere jedoch birgt praktische Risiken. Ein Staat, dessen Sicherheit durch einen mächtigen Nachbarn bedroht ist, muß sich verstärkt um seine Verteidigung kümmern. Die im Artikel 1 der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Festlegungen

über kollektive Maßnahmen zur Verhütung und Beseitigung von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erwiesen sich bedauerlicherweise als leere Versprechen.

Das Desaster von 1971 führte verspätet zu einer schmerzhaften Neubewertung der Politik nuklearer Abstinenz. Das Überleben des Rest-Staates verlangte nach der Entwicklung einer wirksamen Abschreckung. Da Alternativen fehlten, wurde die nukleare Option als Mittel zur Abschreckung von Aggression und zur Verhütung von Krieg ins Auge gefaßt. Es wurde die prinzipielle Entscheidung getroffen, die Verfügung über Kernwaffen anzustreben. Doch ist es leichter, eine politische Entscheidung zu treffen, als diese zu realisieren.²

Nukleare Aufholjagd

Nach dem indischen nuklearen Bomben-Test von 1974, der neuerdings als „friedlicher Test“ bezeichnet wird, verhängten die Vereinigten Staaten und andere Industrieländer strenge Exportkontrollen für Nukleartechnologie. Vorher waren einige dieser Staaten mit Indien sehr großzügig verfahren; sie bildeten dessen Wissenschaftler und Ingenieure in kerntechnischen Laboratorien aus, stellten Technologie zur Verfügung und lieferten Ausrüstungen.³ In den 50er und 60er Jahren erhöhte die amerikanische Politik Indiens Fähigkeit, sich Kernwaffen zu verschaffen. Neben dem Wunsch, Märkte zu gewinnen, wurden Washingtons Erwägungen vom Kalten Krieg motiviert. Die Kennedy-Administration betrachtete es als wünschenswert, „wenn eine freundliche asiatische Macht das kommunistische China an die Wand drängt“ und zu diesem Zweck „Indien geholfen wird, eine nukleare Sprengkraft zu erlangen (*acquire a nuclear explosive*)“.⁴

Als das pakistanische Streben nach Kernwaffen zum offenen Geheimnis wurde, beschlossen die Industrieländer, beträchtliche juristische, technologische und wirtschaftliche Hindernisse zu errichten. Obwohl es Indien war, das die Bombe 1974

² Eine ausführlichere Darstellung findet sich in dem in FN 15 genannten Artikel des Autors.

³ George Perkovich schreibt dazu: Der 1956 gebaute Aspara-Forschungsreaktor „beruhte auf britischen Ingenieur-Entwürfen ... (und) angereichertem Uran-Brennstoff, den das Vereinte Königreich lieferte“ (India's Nuclear Bomb, University of California Press, 1999, S. 27). Der 40 MW „kanadisch-indische Reaktor US“ (CIRUS), der für niedriges Abbrennen konzipiert war, „erlaubte die Erzeugung großer Mengen waffenfähigen Plutoniums, wovon schließlich ein Teil für die 'friedliche nukleare Explosion' von 1974 in Indien gebraucht wurde“ (S. 28). Die Entwürfe für die Anlage zur Separation von Plutonium in Trombay wurden 1961 durch die amerikanische Firma Vitro International außerhalb der IAEA-Kontrollen fertiggestellt (S. 28). Zwischen 1955 und 1974 sind 1.204 indische Wissenschaftler und Ingenieure in den Argonne-Laboratorien der School of Nuclear Science and Engineering in Illinois und an anderen Einrichtungen ausgebildet worden. Sie „förderten die neu veröffentlichte technische Literatur zur Unterweisung in der Konstruktion und im Betrieb nuklearer Einrichtungen zutage“ (S. 30).

⁴ Ebenda, S. 52.

testete, wurde insbesondere Pakistan zum Ziel der nachfolgenden Verweigerungs- und Diskriminierungspolitik. Kanada unterbrach sofort seine Zusammenarbeit mit Pakistan. Dies betraf sogar die Bedienung und Wartung des Kernkraftwerkes von Karatschi, das unter den Sicherheitskontrollen der IAEA stand. Die Vereinigten Staaten froren nicht nur jegliche Zusammenarbeit ein, sondern intervenierten auch, um die Ausführung eines Vertrages zwischen Pakistan und einer französischen Gesellschaft zum Bau einer Plutonium-Anreicherungsanlage zu verhindern, obwohl auch diese unter IAEA-Kontrolle stehen sollte.

Die Symington/Glenn-Gesetze in den USA machten es möglich, Sanktionen gegen die Weiterverbreitung zu erlassen. Deren Anwendung diskriminierte Pakistan möglicherweise sogar absichtlich. Tatsächlich wurden sie 1979 dazu genutzt, um die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit und militärische Verkäufe nach Pakistan zu verweigern. Das Pressler-Gesetz von 1985 machte die wirtschaftliche und militärische Zusammenarbeit mit Pakistan von einer jährlichen Bestätigung durch den US-Präsidenten abhängig, daß dieses keine Kernwaffe besaß. Nach dem Abzug der sowjetischen Streitkräfte aus Afghanistan verweigerte Präsident Bush eine solche Bestätigung. Unverzüglich wurden die US-Wirtschaftshilfe und die militärischen Verkäufe an Pakistan eingestellt. Selbst Vorauszahlungen für Flugzeuge und andere Ausrüstung in Höhe von 1,6 Mrd. Dollar wurden eingefroren.⁵

Pakistan zahlte Straf gelder, die sich auf Milliarden von Dollar⁶ beliefen, und brachte erhebliche Opfer, aber mit seinen beharrlichen Bemühungen, die nukleare Option zu entwickeln, gab es der Sicherheit und dem Überleben Vorrang vor allem anderen. Es bedurfte eines Jahrzehnts entschlossener Arbeit pakistanischer Wissenschaftler und Ingenieure, um die Fähigkeit zur Durchführung nuklearer Explosionen zu erlangen. Nachdem dies erreicht war, kehrte Pakistan zur Politik der Beschränkung zurück. Der Schutz des Friedens und der Sicherheit des Landes war sein alleiniges Ziel. Pakistan zeigte keinerlei Ambitionen, eine Großmacht zu werden. Nachdem die Abschreckung erreicht war, setzte es 1989 seine Produktion spaltbaren Urans aus. Das Schwergewicht wurde nun auf die Verringerung der Gefahren gelegt, die Massenvernichtungswaffen mit sich bringen.⁷

⁵ Pakistans Forderung nach Rückzahlung wurde erst im Dezember 1998 geregelt.

⁶ Die 1990 erfolgte Streichung des Sechs-Jahres-Hilfe-Pakets, das drei Jahre zuvor vereinbart worden war, zog einen Verlust von zwei Mrd. Dollar nach sich.

⁷ S. Rashid Naim, „Aadhi Raat ke Baad“, in: Stephen P. Cohen, Nuclear Proliferation in South Asia. Westview Press, Boulder, Co. 1991. Es wird geschätzt, daß eine 20 Kilotonnen-Bombe, die über einer dicht bevölkerten Stadt explodiert, unmittelbar 130.000 Tote zur Folge haben würde. Außerdem würden über 200.000 Menschen Explosions- und Strahlungsschäden erleiden. Noch mehr Menschen wären durch die große Dosis aufgenommener Strahlung zum Dahinsiechen verurteilt.

Beschränkungen

Pakistans Absicht zielte lediglich auf einen minimalistischen Ansatz. Daher ging Pakistan nicht so weit, seine nuklearen Fähigkeiten in eine nukleare Bewaffnung umzuwandeln. Für eine Reihe von Jahren verließ es sich auf eine „ausgesetzte Abschreckung“ (*recessed deterrence*) und nahm Abstand von Versuchsexplosionen. Islamabad war bestrebt, ja fest entschlossen, eine gegenseitige Beschränkung der Nukleartests zu erreichen. Dieser Ansatz war außerordentlich vernünftig. General Krishnaswamy Sundarji beschrieb ihn folgendermaßen: „Mehr ist nicht nötig, wenn weniger genügt.“⁸

In der Annahme, daß seine minimale Fähigkeit zur Abschreckung ausreichend ist, setzte Pakistan 1989 sogar die weitere Produktion von spaltbarem Uranium aus. Diese Entscheidung mußte 1990 revidiert werden, als bekannt wurde, daß Indien Luftangriffe im Gebiet von Azad Kashmir in Betracht zog.⁹ Dennoch ging Pakistan noch immer nicht zur nuklearen Bewaffnung über. Obwohl vom Atomwissenschaftlern Druck ausgeübt wurde, diese Technologie zu testen, entschied sich die Regierung dagegen. In Übereinstimmung mit dieser Politik stimmte Pakistan für den umfassenden Test-Stop-Vertrag, der durch die UN-Vollversammlung 1996 angenommen wurde. Es unterzeichnete den Vertrag jedoch nicht, weil Indien auf der Abrüstungskonferenz dagegen auftrat und in der UNO Mißtrauen bezüglich der Absichten Neu-Delhis aufkam. Die Besorgnis erwies sich als berechtigt, als Indien am 11. und 13. Mai 1998 mehrere nukleare Explosionen durchführte.

Die pakistanische Öffentlichkeit forderte empört, mit eigenen Tests zu reagieren. Die Regierung widersetzte sich jedoch. Nicht zuletzt wegen der politischen Korruption und der Mißwirtschaft geschuldeten großen finanziellen Schwierigkeiten versuchte sie statt dessen, Sicherheitsgarantien von den Vereinigten Staaten zu erhalten. Während der pakistanische Premierminister um eine Entscheidung rang, äußerten Minister der indischen Regierung Drohungen. Einer von ihnen warnte Pakistan und forderte es auf, die geostrategischen Veränderungen anzuerkennen und seine Politik in Kashmir defensiver zu gestalten.¹⁰ Ein anderer Minister¹¹ forderte Pakistan auf, aufs Schlachtfeld zu kommen. Dies beeinflusste maßgeblich den Fortgang der Auseinandersetzung. Pakistan mußte nun demonstrieren, daß es einsatzfähige Kernwaffen besaß. Aber nachdem es dies am 29. und 30. Mai demonstriert hatte, verkündete Pakistan ein Moratorium für weitere Tests.

⁸ Er war Chef des Stabes der indischen Armee von 1986-1988.

⁹ Der pakistanische Teil Kashmirs.

¹⁰ Home Minister Lal Krishna Advani, nach dem Premierminister der einflußreichste Führer der regierenden Partei.

¹¹ Madan Lal Khurana.

Kriegsverhütung

Die pakistanisch-indischen Beziehungen blieben gespannt, aber Krisen konnten in den letzten zwei Dekaden in vier Fällen eingedämmt oder entschärft werden. Wenn auch keine Kernwaffen hergestellt wurden, war die „ausgesetzte Fähigkeit“ zur Abschreckung doch glaubhaft genug, um die Wahrscheinlichkeit einer Eskalation zu begrenzen.

Die ersten, noch sehr verschwommenen Hinweise auf einen möglichen Einsatz von Kernwaffen erhielt Islamabad Mitte der 80er Jahre. Diese besagten, daß Indien - allein oder in stillem Einverständnis mit einem anderen Staat - einen Luftangriff erwog, um das Werk für Urananreicherung in Kahuta zu zerstören.¹² Die pakistanische Regierung ließ mitteilen, daß sie Indien für eine solche Aggression verantwortlich machen und mit „allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln“ Vergeltung üben würde. Ein Einsatz von Kernwaffen wurde weder ausdrücklich erwähnt noch ausgeschlossen.

Eine andere Krise mit nuklearen Untertönen wurde vom größten Militärmanöver in Indien seit der Unabhängigkeit ausgelöst, das im Winter 1986/87 in der Rajasthan-Ausbuchtung an der Grenze zu Pakistan stattfand. Unter dem Codenamen *Brasstacks* war es - so die indischen Übungsunterlagen - das Ziel, das südliche Pakistan vom nördlichen Landesteil abzuschneiden. Ob indische Militärplaner, wie einige Forscher meinten, die Umwandlung der Übung in eine grenzüberschreitende Operation planten, sei dahingestellt. Jedenfalls hielt sich Indien zurück. Pakistan seinerseits hat Spekulationen nicht bestätigt¹³, wonach es im Falle eines indischen Angriffs gezwungen gewesen wäre, auf die nukleare Abschreckung zurückzugreifen.

Die dritte Krise, in deren Verlauf nach Ansicht von Beobachtern das Gespenst einer nuklearen Konfrontation auftauchte, geht auf die Monate April/Mai 1990 zurück.¹⁴ Indische Militärstrategen, die sich offenbar über den Fortgang des Aufstandes der Sikhs im indischen Punjab sorgten, der durch einen militärischen Angriff auf ihren heiligsten Schrein ausgelöst worden war, sahen sich zusätzlich mit einer Massenerhebung für Freiheit im indisch besetzten Kashmir konfrontiert. In beiden Fällen wurde Pakistan der Anstiftung, politischen Unterstützung und militärischen Hilfe beschuldigt. Einige Hitzköpfe im indischen Generalstab empfahlen - wie berichtet wird - Luftangriffe auf Übungslager, die sich angeblich in Azad Kashmir auf

¹² Die geheimdienstlichen Berichte wurden durch die Enthüllung bestätigt, wonach eine Akte unter dem Titel „Angriff auf Kahuta“ Premierministerin Indira Gandhi vorgelegen habe.

¹³ Siehe die gemeinsame Studie von Bajpai, Chari, Cheema, Cohen and Ganguli, „Brasstacks and Beyond“.

¹⁴ Michael Krepon, Mishi Faruque: Conflict Prevention and Confidence-Building Measures in South Asia. The 1990 Crisis. In: The Henry L. Stimson Center, Occasional Papers Nr. 17, April 1994. Eine andere Arbeit über die Krise von 1990 von P. R. Chari, Pervaiz Iqbal Cheema und Stephen B. Cohen steht kurz vor dem Abschluß.

der pakistanischen Seite der „Kontroll-Linie“ befanden. Dem Vernehmen nach folgerten US-Militäranalysten, daß eine durch eine solche aggressive Aktion provozierte pakistanische Antwort mit hoher Wahrscheinlichkeit zum allgemeinen Krieg eskaliert wäre. In diesem Falle wäre Pakistan - unfähig, sein Territorium mit konventionellen Mitteln zu verteidigen - gezwungen gewesen, Zuflucht zum Einsatz von Kernwaffen (*weapon of last resort*) zu nehmen. Die Besorgnis in Washington war so groß, daß Präsident Bush im April Robert Gates vom Nationalen Sicherheitsrat als persönlichen Beauftragten mit einer Mission präventiver Diplomatie nach Pakistan und Indien entsandte.

Während der letzten Krise vom Mai/Juli 1999 in der Region um Kargil testeten und demonstrierten beide Seiten ihre Möglichkeiten zur Abschreckung. Eine ähnliche Krise - 1965 im Kashmir - eskalierte in einen Krieg, weil jede Seite unverhältnismäßig auf begrenzte Handlungen der jeweils anderen Seite reagierte, dadurch ungehemmt den Einsatz erhöhte und so die Situation schnell außer Kontrolle geriet. Im Unterschied dazu handelten beide Seiten während der Kargil-Krise von 1999 mit Umsicht und bemühten sich, den Konflikt einzudämmen, als sich die Krise vertiefte.

Nuklearer Wettlauf?

Das Konzept des nuklearen Wettlaufs hat einen fundamentalen Defekt. Es verdeckt den grundsätzlichen Punkt, daß nukleare Abschreckung nicht von einer Parität der Arsenale abhängig ist. Pakistan braucht nicht in einen Wettbewerb mit Indien einzutreten. Beschwörungen eines bevorstehenden nuklearen Wettlaufs sind nicht nur irrelevant, sondern auch kontraproduktiv. Stellt man die Ungleichheit in Größe und Ressourcen in Rechnung, so erweist sich die Behauptung als unglaubwürdig, Pakistan fordere Indien durch eine indirekte Bedrohung zum Rüstungswettlauf heraus. Was noch schlimmer ist: Indem solche Interpretationen die Perspektive eines Wettlaufs und enormer zusätzlicher Kosten heraufbeschwören, erzeugen sie den falschen Eindruck, daß Pakistan nicht in der Lage sei, die Abschreckung aufrechtzuerhalten.

Nicht nur ausländische, sondern auch einige besorgte pakistanische Kritiker weisen auf die Lasten, die das strategische Rüstungswettrennen den USA und (in besonderer Weise) der UdSSR auferlegte. Wenngleich die These Paul Kennedys von der imperialen Überdehnung als Hauptfaktor für den Niedergang großer Mächte zutrifft, wäre es eine übertriebene Vereinfachung, den Zerfall der Sowjetunion allein auf deren Ausgaben für strategische Waffen zurückzuführen. Ebenso bedeutsam, wenn nicht noch folgenschwerer, waren das Unterdrückungsregime, die ideologische Rivalität und der Versuch, das russische Reich zu verewigen und zu erweitern.

Pakistan hat aus der russischen Erfahrung die Lehre gezogen, daß ein gutes Regierungssystem unentbehrlich ist. Den Autor - selbst zwischen 1988 und 1990 Botschafter in Moskau - hat die Erosion des Volkswillens in der Sowjetunion sehr be-

troffen gemacht. Das Volk war durch die leeren Versprechungen des Sowjetsystems so desillusioniert und durch politische Fehlleistungen und wuchernde Korruption so angewidert, daß es nicht nur das Vertrauen in die Zukunft der Sowjetunion verloren hatte, sondern sogar ihren Kollaps herbeiwünschte. Eine massive Verringerung der strategischen Waffen allein hätte dem russischen Staat in dieser Lage wenig genutzt.

Um es deutlich zu sagen: Pakistan kann es sich nicht leisten, gleichzeitig zwei grundlegende Probleme auf einmal zu lösen. Überbordende Korruption und schlechtes Regieren haben die Kapazitäten unseres Staates lahmgelegt; der übermäßige Mittelausatz für Verteidigung in der Vergangenheit hat die Entwicklung unseres Landes verkümmern lassen. Aber beidem läßt sich abhelfen. Die Nation wird sich der inkompetenten und unehrlichen Führer entledigen.¹⁵ Die militärischen Ausgaben müssen durch eine innovativere Planung beschränkt werden. Die Zuweisungen für die Verteidigung sind bereits von über sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf unter fünf Prozent gesenkt worden.

Jeder Kernwaffenstaat definiert seine nukleare Statur ausgehend von den eigenen Zielen und der Einschätzung seines Sicherheitsumfeldes. Das USA-UdSSR-Paradigma hat für uns keine Relevanz. Auch Indien kann mit seinem anachronistischen Streben nach Hegemonie, seinem Großmachtstatus und seiner Rivalität im Verhältnis zu China kein Beispiel für Pakistan sein. Pakistans Zielsetzung ist begrenzt und spezifisch. Auf diesem soliden Fundament kann es im Rahmen seiner begrenzten Mittel eine angemessene nukleare Statur erlangen.

Aufwertung minimaler Abschreckung

Indiens „Nukleardoktrin“, die durch eine offiziell ernannte Gruppe einflußreicher Publizisten und Strategen empfohlen und von der indischen Regierung im August 1999 verkündet wurde, sieht den Aufbau eines massiven Arsenal von Kernwaffen und Raketen vor, die vom Boden, aus der Luft und vom Meer gestartet werden können. Der Plan wurde im Kontext der Schaffung einer Zweitschlagskapazität gegenüber China dargelegt. Dieser Prozeß könnte aber gleichzeitig dazu führen, daß Indien eine Erstschlagskapazität gegenüber Pakistan aufbaut. Mit einer starken land-, luft- und seegestützten Streitmacht von Bombern und Raketen, die jeden Winkel Pakistans erreichen können, würde Indien in Zukunft eine weit ernstere Bedrohung darstellen als gegenwärtig. Die öffentliche Meinung Pakistans ist darüber verständlicherweise alarmiert.

Offensichtlich muß Pakistan seine Abschreckungsfähigkeit angesichts der gewachsenen Bedrohung durch Präventivschläge und Abwehrkapazitäten verstärken.

¹⁵ Dieser Teil des Artikels wurde vor dem 12. Oktober 1999, als die vorhergehende Regierung gestürzt wurde, geschrieben; der Referenzartikel erschien in: *The News*, Islamabad, 8.10.1999.

Die Erweiterung des Umfangs und der Vielfalt des strategischen Arsenalts ist unvermeidlich. Genauso wichtig ist eine angemessene Entwicklung der konventionellen Streitkräfte. Ein nuklearer Gegenschlag kann nicht zur Lösung lokaler Probleme ausgelöst werden. Angesichts der Konsequenzen sollte die nukleare Schwelle auf einem hohen Niveau gehalten werden.

Kann Pakistan aber mit der Belastung seines Budgets fertigwerden? Es ist anzunehmen, daß diese Aufgabe trotz seiner begrenzten Ressourcen lösbar ist. Mittels innovativer Planung sollte es möglich sein, die Verteidigungskräfte zu restrukturieren sowie die konventionelle und die nukleare Abschreckung im Rahmen der finanziellen Stärke Pakistans aufeinander abzustimmen. Das künftige Wirtschaftswachstum darf dadurch nicht beeinträchtigt werden, wenn das Land seine Fähigkeit zur Erfüllung langfristiger Verteidigungserfordernisse behaupten will.

In den nächsten Monaten wird sich Pakistan darauf konzentrieren, die Implikationen der Pläne und Handlungen Indiens möglichst objektiv zu analysieren und zu bewerten. Wird die indische Regierung sich wirklich dafür entscheiden, jene Empfehlungen auszuführen, die von den Autoren der nuklearen Doktrin gemacht wurden? Wie lange wird es dauern, bis die angestrebte Streitkräfteplanung realisiert ist? Inwieweit könnte dies die minimale Abschreckung Pakistans durch einen Überraschungsangriff indischer Raketen und Kampfflugzeuge verwundbar machen? Könnte Indien zur der Schlußfolgerung gelangen, daß es durch seine Präventiv- und Abwehrkapazität, die noch durch das von Neu Delhi geplante System antibalistischer Raketen verstärkt würde, gegenüber einem pakistanischen Gegenschlag immun würde? Wenn dem so ist, welche konkreten Schritte sollte Pakistan dann unternehmen, um seine Überlebensfähigkeit und die Glaubwürdigkeit seiner Abschreckung zu sichern?

Bisher hat die pakistanische Regierung lediglich erklärt, daß die nukleare Minimal-Abschreckung das Leitprinzip ihrer Nuklearstrategie bleiben werde. Vernunft und Mäßigung werden das Markenzeichen ihrer Haltung in strategischer Hinsicht bleiben. Die Regierung will sich auf keinerlei nuklearen Wettbewerb oder Rüstungswettlauf einlassen. Dies ist weder notwendig noch finanzierbar. Gleichwohl darf auch eine minimale Abschreckung nicht statisch bleiben. In dem Maße, wie Indien sein Arsenal ausbaut, wird es zur Sicherung der Überlebensfähigkeit und der Glaubwürdigkeit der pakistanischen Abschreckung unvermeidlich sein, ebenfalls bestimmte Aufstockungen und Weiterentwicklungen vorzunehmen.

Auf der Grundlage der Gegenseitigkeit hat sich Pakistan nachdrücklich bemüht, zu Beschränkungen hinsichtlich der Produktion und Dislozierung, der Reichweite und Sprengkraft ballistischer Raketen zu gelangen. Bisher haben seine Erklärungen keinerlei Reaktion gezeitigt. Vor mehreren Jahren hat Indien begonnen, die Prithvi-Rakete herzustellen. Mit einer Reichweite von 150-200 km kann diese für nukleare Sprengköpfe geeignete Mittelstreckenrakete fast jede wichtige Stadt oder Luftwaffenbasis in Pakistan treffen. Einige dieser Raketen sind sogar an Standorte dicht an der pakistanischen Grenze gebracht worden. Dessen ungeachtet hat Pakistan bislang

weder die kleine Zahl taktischer Raketen, die es Ende der 80er Jahre importiert hat, noch die Mittelstreckenraketen, die es in den letzten Jahren eigenständig produziert hat, in Stellung gebracht. Die geographische Nähe und Verletzbarkeit stationärer Raketenrampen machte es notwendig, mobile Raketen herzustellen.

Selbst zwischen großen Mächten können reine Abschreckungskräfte „relativ bescheiden“¹⁶ sein. Ein ständiger Ausbau der Kernwaffen ist unnötig, solange ihre Überlebensfähigkeit im Falle eines Überraschungsangriffs gesichert ist.¹⁷ Auch das strategische Nukleararsenal muß nicht mit dem gegnerischen Arsenal gleichziehen. Denn Kernwaffen sind nicht für die Kriegführung geeignet. Nukleare Abschreckung wird - anders als konventionelle Abschreckung - nicht durch quantitative oder qualitative Ungleichheit abgewertet.

Es liest sich wie ein Kommentar zu den Abwegen, auf denen sich Südasien verirrt hat, wenn man bedenkt, daß Indien - und notgedrungen auch Pakistan - in einem Moment neue nukleare Arsenale aufbauen, da sich die Supermächte zur Reduzierung ihrer strategischen Waffen verpflichtet haben und sich auch die anderen Nuklearstaaten in Richtung Rüstungsbegrenzung zu bewegen scheinen. Es ist schon bedauerlich, daß einflußreiche Staaten dazu geschwiegen haben. Die Großmächte erscheinen geradezu unwillig, ihren Einfluß zu nutzen, um auf Indien einzuwirken, seine ehrgeizigen Pläne aufzugeben. Ihr Wunsch, die Nukleararsenale zu beschränken, scheint abgeebbt zu sein. Es entsteht der Eindruck, als würde ihr politischer Wille von der Besorgnis geschwächt, Nachteile für ihre ökonomischen und politischen Interessen in Indien zu erleiden.

Kein Ersteinsatz

Indiens Erklärung, daß es nicht als erstes einen Kernschlag führen werde, ist eine folgenlose Übung in frömmlicher Propaganda. Erstens wird Indien von keiner Aggression bedroht. Zweitens besitzt Indien überlegene konventionelle Streitkräfte und kann diese in regionalen Kriegen einsetzen, ohne auf seine Nuklearwaffen zurückgreifen zu müssen. Außerdem stimmt Indiens Logik nicht: Der Verzicht allein auf den Ersteinsatz von Kernwaffen erscheint wie eine Ausflucht, um die Absicht zu verdecken, zuerst konventionelle Waffen anwenden zu wollen. Vom Standpunkt Pakistans müssen derartige Überlegungen abgeschreckt werden. Ein Verzicht auf den Ersteinsatz von nuklearen Waffen könnte zur Aggression einladen. Konfrontiert mit der Aussicht auf Zerstörung durch einen Aggressor mit überlegenen konventionellen Streitkräften, kann das potentielle Opfer nicht auf die Möglichkeit der Vergeltung mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln verzichten. Andernfalls würde das Konzept nuklearer Abschreckung *ad absurdum* geführt.

¹⁶ US-Verteidigungsminister Harold Brown, zitiert nach: Waltz, S. 22.

¹⁷ Rodney Jones, *Small Nuclear Forces and US Security Policy*, Lexington MA.: Lexington Books 1984.

Nukleare Abschreckung schließt die Annahme ein, daß Kernwaffen dazu da sind, Kriege zu verhindern und nicht, um Kriege zu führen. Die Umstände, unter denen es zum Gebrauch von Kernwaffen kommen könnte, sind nicht ausdrücklich festgelegt worden, und es mag sehr schwierig sein, diese zu definieren. Ganz offensichtlich ist es jedoch so, daß eine „Waffe letzter Zuflucht“ (*weapon of last resort*) ihrer Bestimmung nach keine Waffe ist, die für Eroberung oder Expansion genutzt werden kann. Pakistan kann daher erklären, daß es niemals auf die Drohung oder den Einsatz von Kernwaffen zurückgreifen wird. Dasselbe gilt für seine konventionellen Kräfte, die es niemals für eine Aggression nutzen wird. Eine einseitige Nichtangriffserklärung schließt automatisch den Ersteinsatz nuklearer wie konventioneller Waffen aus.

Beschränkung und Verantwortung

General Pervez Musharraf, der Chef der Regierung, die am 12. Oktober 1999 die Macht übernahm, hat erklärt, Pakistan werde einer Politik der „Beschränkung und Verantwortung“ folgen. Mit seiner Erklärung wiederholte und bekräftigte er Pakistans Verpflichtung gegenüber der Weltgemeinschaft, die Bemühungen um die Reduzierung der nuklearen Gefahr in Südasien fortzusetzen.

Während dies geschrieben wird, befaßt sich die Regierung ernsthaft mit der Frage der Unterzeichnung des umfassenden Teststopvertrags (CTBT). Unabhängig davon, ob es die Umstände der Regierung tatsächlich gestatten werden, den Vertrag zu unterzeichnen, so hat sie jedenfalls ihre Absicht erklärt, den Geist des Vertrages einzuhalten. In seiner Substanz wird der Vertrag als akzeptabel angesehen. Tatsächlich votierte Pakistan, wie bereits erwähnt, 1996 für diesen Vertrag. Es hat nicht die Absicht, einen weiteren Test durchzuführen und wird es auch nicht tun. Es sei denn, irgendeine unvorhersehbare Handlung Indiens provoziert eine Überprüfung dieser Haltung. Ein Ereignis, das die „höchsten Interessen“ eines Staates gefährdet, wäre selbst für eine Vertragspartei des CTBT ein zulässiger Grund, seinen Rücktritt vom Vertrag zu erklären.

Pakistans Haltung zum Vertrag über den Produktionsstop spaltbaren Materials (*Fissile Material Cut-off Treaty*) stimmt mit seinem traditionell positiven Herangehen an nukleare Probleme überein. Pakistan stimmte daher nicht nur der Teilnahme an den Verhandlungen zu diesem Vertrag zu, seine Grundhaltung zum Vertrag ist positiv. Wenn die Abrüstungskonferenz die verfahrenstechnischen Hürden überwunden haben wird und die Verhandlungen in die substanzielle Phase eintreten, wird Pakistan aktiv daran teilnehmen. Die die Verifizierung und Lagerung betreffenden Probleme haben dabei für Pakistan eine besondere Bedeutung.