

Die strategische Rüstungskontrolle zwischen USA und Rußland: Erfolge, Probleme, Perspektiven

Kubbig, Bernd W.; Müller, Harald; Schaper, Annette

Postprint / Postprint

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kubbig, B. W., Müller, H., & Schaper, A. (1996). *Die strategische Rüstungskontrolle zwischen USA und Rußland: Erfolge, Probleme, Perspektiven*. (HSFK-Report, 11/1996). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79731-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



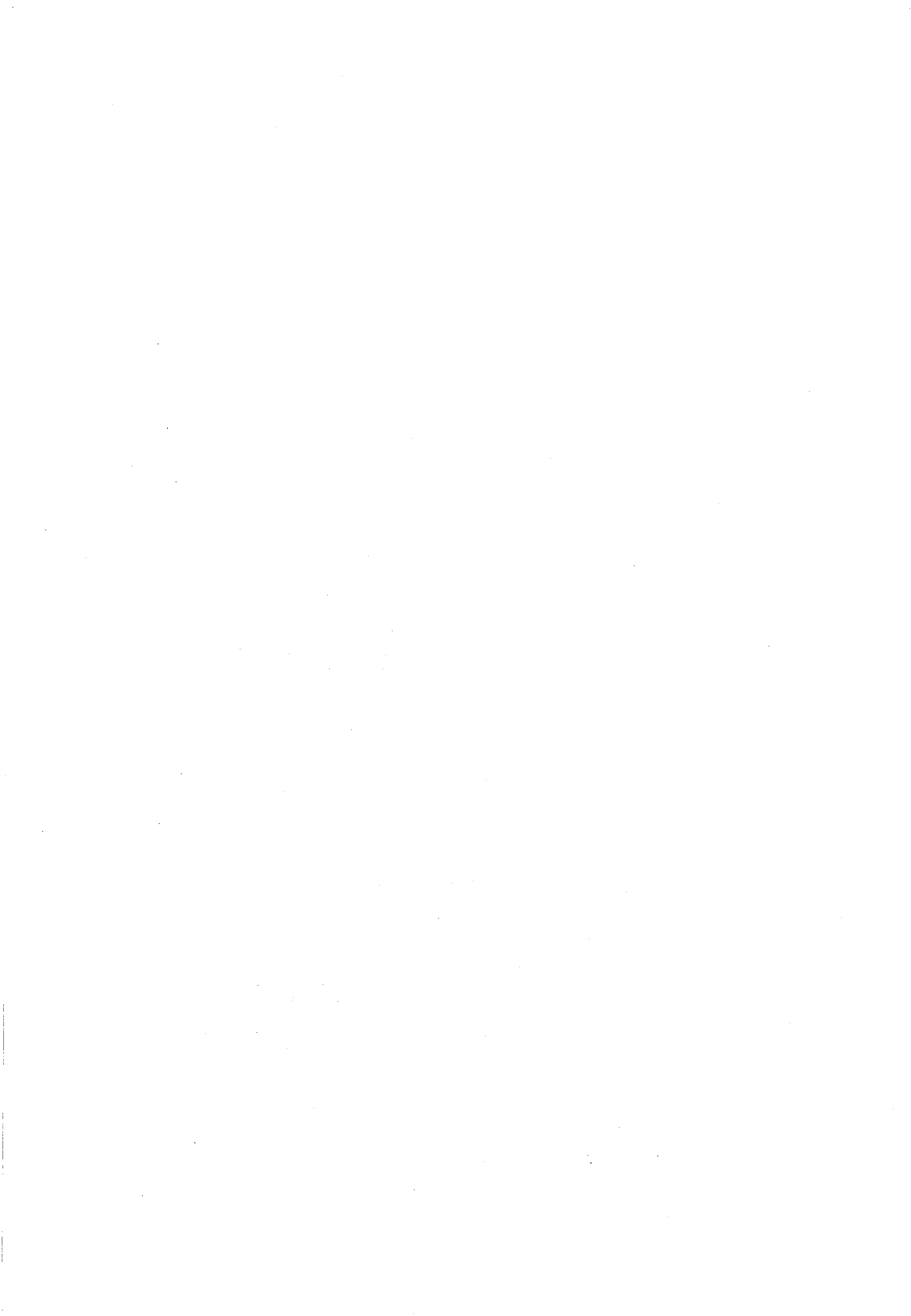
BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FÜR FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Bernd W. Kubbig, Harald Müller, Annette Schaper

**Die strategische Rüstungskontrolle zwischen USA
und Rußland: Erfolge – Probleme – Perspektiven**

HSFK-Report 11/1996



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Bernd W. Kubbig, Harald Müller, Annette Schaper

**Die strategische Rüstungskontrolle zwischen USA
und Rußland: Erfolge – Probleme – Perspektiven**

HSFK-Report 11/1996
November 1996

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon (069) 959104-0

Telefax (069) 558481

e-mail: hsfk@em.uni-frankfurt.de

WWW:<http://www.rz.uni-frankfurt.de/hsfk>

ISBN 3-928965-80-8

DM 12,00

Für die Arbeit an diesem Report wurden auch Titel der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Spezielsammlung "Außenpolitik der USA" benutzt. Die HSFK dankt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für diese Unterstützung.

Zusammenfassung

1996, im Jahr russischer und amerikanischer Präsidentschaftswahlen, ergibt sich ein in mehrfacher Hinsicht widersprüchliches Bild bei der strategischen Rüstungskontrolle der atomaren Mächte Vereinigte Staaten und Rußland. Auf der Haben-Seite ist zu verbuchen, daß der START I-Vertrag inkrafttrat, nachdem die Ukraine, Belarus und Kasachstan zur Mitgliedschaft im nuklearen Nichtweiterverbreitungs-Vertrag (NVV) bewegt werden konnten. Bei der multinationalen Rüstungskontrolle muß positiv hervorgehoben werden, daß der NVV nunmehr von unbegrenzter Gültigkeit ist. Zur gleichen Zeit ist jedoch auf der Soll-Seite zu verbuchen, daß es bei der vertikalen Rüstungskontrolle, also bei der Verminderung der bestehenden Kernwaffenarsenale, nur schleppend vorangeht. Zum widersprüchlichen wie unbefriedigenden Rüstungskontrollbefund gehört auch, daß die Clinton-Administration dabei ist, bei der Raketenabwehr (Anti-Ballistic Missiles, ABM) energisch vorzupreschen. Obwohl die US-Regierung Forderungen der Republikaner im Kongreß nach einem territorialen Schutzschirm abschmettern konnte, ist sie selbst dabei, die technologische Überlegenheit der USA bei der taktischen Raketenabwehr gegenüber Rußland auszunutzen.

Über die Tages- und Verhandlungspolitik von USA und Rußland hinaus geht es in der derzeitigen Transitionsphase im Kern um zweierlei: Erstens um die Anpassung der rüstungs(kontroll)politischen und militärstrategischen Konzeptionen an die drastisch veränderte Lage und zweitens um ihre Einbindung in das Gesamtdesign der jeweiligen Außenpolitik. Deshalb ist es geboten, jetzt den Begriff Rüstungskontrolle konzeptionell offensiv zu fassen und ihn weder in völliger Abhängigkeit von den übergreifenden Rahmenbedingungen noch als bloße Nebenfunktion der Abschreckung zu definieren. Heute kommt erweiterter Rüstungskontrolle daher eine anspruchsvollere Aufgabe zu.

Strategie und Politik sollten daran gemessen werden, wie rüstungskontrollkompatibel und -fördernd die grundsätzlichen außenpolitischen Prämissen, Leitlinien und Zielsetzungen sind; ob sie als eine Direktstrategie zur Verminderung oder gar Behebung der nuklearen Erblasten des Kalten Krieges entworfen sind; ob sie zur progressiven Delegitimierung von Nuklearwaffen beitragen; ob sie im Sinne vertrauensbildender und stabilitätspolitischer Maßnahmen ("operative Stabilität") die konfrontativen Elemente der Nuklearstrategien beseitigen, die auf beiden Seiten zu Irritationen, Verdächtigungen und Mißtrauen geführt haben; ob sie so kohärent angelegt sind, daß sie die größer gewordenen Spielräume zu einer Rüstungsminderungs- und Abrüstungsdynamik nutzen.

Zur rüstungskontrollpolitischen Bewertung und zu den Perspektiven im Nuklearbereich:

Die Präsidenten Clinton und Jelzin haben bei verschiedenen Gelegenheiten in Aussicht gestellt, nach Inkrafttreten von START II weitere nukleare Rüstungskontrollschritte in Erwägung zu ziehen. Die künftigen Maßnahmen könnten zusätzliche Verminderungen, Begrenzungen und vertrauensbildende Maßnahmen umfassen. START III könnte sich auf drei Bereiche erstrecken: auf die weitere Verminderung strategischer Waffen, auf die

Einbeziehung taktischer Kernwaffen sowie auf die vertragliche Vereinbarung der überwachten Demontage der Sprengköpfe.

Die bindende Beendigung der Spaltstoffproduktion für Waffenzwecke (Cut-off) zählt neben dem Teststopp zu den ältesten Forderungen auf der globalen Abrüstungs-Agenda. Ein Cut-off würde auch die Transparenz in Rußland (und China) stärken. START III und ein Cut-off würden die Bandbreite der Kooperation in der Rüstungskontrolle beträchtlich erweitern: Die Festigung der erweiterten Rüstungskontrolle hat die Chance, ihrerseits die fortbestehenden Feindbilder auf beiden Seiten zu demontieren und die virtuelle Feindschaft, wie sie in den Nuklearplanungen gegenwärtig noch besteht, durch eine gefestigte Partnerschaftsbeziehung zu ersetzen. Die schrittweise Verminderung der Kernwaffenbestände über START III hinweg wird nicht von der Abrüstungsagenda verschwinden.

Seit Beginn 1994 haben in der Genfer Abrüstungskonferenz Verhandlungen zu einem Vollständigen Teststoppvertrag (CTBT) stattgefunden. Sie sind im Sommer 1996 zum Abschluß gekommen und in der Vollversammlung der VN mit großer Mehrheit angenommen worden. Die Dynamik der Verhandlungen war durch verschiedene Interessengegensätze gekennzeichnet, die allerdings kaum zwischen den USA und Rußland, sondern in neuen Konstellationen auftraten. Obwohl die USA ein Scheitern auf keinen Fall wollen, müssen sie auch die einflußreiche Lobby der Nuklearkomplexe befriedigen und einige technische Optionen offenlassen. Vor allem die Kernwaffenlaboratorien, deren Status, Haushalte und Personalstand von der Entwicklung und Erprobung von Kernwaffen abhängen, haben in den vergangenen vier Jahren zäh gegen jedes amerikanische Zugeständnis am Verhandlungstisch gekämpft.

Auch in Rußland ist die Einstellung gegenüber Nukleartests und einem Teststopp stark vom Ende des Kalten Krieges beeinflußt worden. Die symbolische Bedeutung der Tests ist in Rußland genau wie in den USA gesehen worden: eine Demonstration von Stärke und die Bekräftigung der Abschreckungsstrategie. Genau wie in den USA ist die Wahrnehmung einer Bedrohung schwächer geworden und gleichzeitig das Interesse an nuklearer Nichtverbreitung gewachsen, was ebenfalls zu einem verstärkten Interesse an einem CTBT geführt hat.

Die Programme zur kooperativen Bedrohungsminde rung ("Nunn-Lugar-Programm") machen die Möglichkeiten und Grenzen der amerikanisch-russischen Beziehungen deutlicher als alle anderen Sektoren der nuklearen Rüstungskontrolle. Die Zusammenarbeit in höchst sensitiven Bereichen der Nuklearkomplexe nimmt sich angesichts der noch vor wenigen Jahren geltenden völligen Geheimhaltung immer noch utopisch aus. Allerdings sollte bei aller Euphorie die Begrenztheit der gegenseitigen Maßnahmen nicht übersehen werden. Der gesamte technische Vorgang der Sprengkopfdemontage ist von der Transparenz noch nicht erreicht, und der Widerstand in Rußland ist beträchtlich. Gerade dieser Bereich muß jedoch von der Rüstungskontrolle durchdrungen werden, um das erforderliche Vertrauensniveau für drastische Reduzierungen herzustellen. Die Unumkehrbarkeit des Abrüstungsprozesses wird erst in Sicht kommen, wenn das Kernstück nuklearer Abrüstung, die Demontage der Kernwaffen selbst, in einer kooperativen und überprüfaren Weise vonstatten geht.

Auf amerikanischer Seite zeigen sich die Grenzen in der Haltung der Kongreßmehrheit, die zwar jederzeit bereit ist, Milliarden für die Raketenabwehr auszugeben, sich jedoch mit den

Millionen des Nunn-Lugar-Programms schwer tut. Auch sind die teilweise höchst engstirnigen Auflagen, mit denen das Parlament die Bereitstellung dieser Mittel versehen hat, einem effizienten Einsatz abträglich. Die einseitigen Vorteile zugunsten amerikanischer Unternehmen beispielsweise entsprechen weder den Notwendigkeiten vor Ort noch können sie das ohnedies ausgeprägte russische Mißtrauen beseitigen, Rußland solle (einmal mehr) über den Tisch gezogen werden.

Im Handlungsfeld Raketenabwehr läßt sich die russische Position, aber auch das Nein der Clinton-Administration zu einem territorialen Schutzschirm durchaus auf dem Haben-Konto in Sachen erweiterter Rüstungskontrolle verbuchen. Die Politik der Clinton-Administration bei der taktischen Raketenabwehr ist mit den aufgestellten Kriterien hingegen kaum vereinbar. Der im Juni bei den Genfer SCC-Gesprächen (Standing Consultative Commission) errungene verhandlungspolitische Sieg der USA über die lange Zeit Widerstand leistenden Russen läuft auf den - traditionellen - Vorrang der Raketenabwehrtechnologien gegenüber den Beschränkungen des ABM-Vertrages hinaus. Immerhin hat die Clinton-Administration die beständigen republikanischen Forderungen nach dem Abbruch der SCC-Gespräche zurückgewiesen. Ihre härtere Linie in Genf ist jedoch mit auf den konservativen Druck zurückzuführen. Sollten die Republikaner ihre Macht in Senat und Repräsentantenhaus halten, dürfte die verhandlungspolitische Linie allein aufgrund der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse vorgezeichnet sein.

Die Ausgangsbasis Rußlands ist dadurch gekennzeichnet, daß es - wie im nuklearstrategischen Bereich - auch bei den Raketenabwehrwaffen dabei ist, zu einer Militärmacht der "zweiten Liga" zu werden. START II hat einen fundamentalen Strategiewandel eingeleitet: In Genf wird die Moskauer Delegation in den nächsten Runden den Kollegen des verhandlungspolitischen Hegemons USA gegenüber sitzen, der wie bisher im kooperativen Gesprächsrahmen unilaterale Definitionen durchsetzt. Die Befürchtungen russischer Politiker und von Sicherheitsfachleuten ähneln spiegelbildlich, und nicht unberechtigt, den Ängsten vieler US-Akteure vor allem in den achtziger Jahren: Washington könne eine militärische Überlegenheit erreichen, mit der es Moskau politisch zu erpressen vermag.

Für die Befürworter kooperativer Sicherheitskonzepte, die die Raketenabwehr als zentralen Bestandteil mit einschließen, stellt sich die Frage: Stellt ein geringes Nukleararsenal einen Anreiz für Moskau dar, das eigene ABM-Potential in Zusammenarbeit mit den USA auszubauen? Diese Option, so attraktiv sie auf den ersten Blick auch erscheinen mag, wirft eine Reihe von Gegenfragen auf. Etwa: Wie soll eine ernst gemeinte kooperative Abwehrpolitik gegenüber Rußland aussehen, das sich mit den US-Waffen vergleichbare Systeme überhaupt nicht leisten kann? Auf derartige Fragen haben weder die Clinton-Administration noch ihre Verbündeten im Kongress bisher eine überzeugende Antwort gegeben.

Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Moskau und Washington wird auch unter den neuen Rahmenbedingungen eine wichtige Determinante für die deutsche Außenpolitik bleiben. Bei der bilateralen Rüstungskontrolle hat Bonn aufgrund des russischen Junktims zwischen der NATO-Erweiterung und der Ratifikation von START II ebenfalls die Möglichkeit, durch die Initiierung flankierender Maßnahmen auf Moskau und Washington einzuwirken. Mit einer Reihe von Initiativen kann Bonn jene Kräfte in Moskau stärken, die

westlich orientiert sind, einen Ausgleich mit dem Westen suchen und deshalb am ehesten daran interessiert sind, den Denuklearisierungsprozeß in Gang zu halten, also START II zu verabschieden und START III mit einer weiteren Verminderung der Anzahl von Nuklearsprengköpfen anzugehen. Dies wäre ein indirekter Beitrag der Bundesregierung dazu, dem aufgestellten Rüstungskontroll-Kriterium der Unumkehrbarkeit des Abrüstungsprozesses und den damit verbundenen erhöhten Anforderungen an die Transparenz gerecht zu werden.

Eine wichtige produktive Maßnahme hätte für die bundesdeutsche Politik sein können, sich gegen die Ost-Erweiterung der NATO zu sperren. Aber genau das Gegenteil hat Bonn getan, es hat die Ausdehnungs-Diskussion mit angeheizt. Inzwischen ist der Fahrplan für die erste Runde der Aufnahme so weit gediehen, daß es nur noch darum gehen kann, Schadensbegrenzung zu betreiben. Angesichts der Ausgrenzung Rußlands durch die NATO-Expansion wird die gegenläufige Strategie seiner Einbindung umso bedeutsamer. Die der russischen Regierung angebotene Charta, in der auch die Kooperation spezifiziert und festgeschrieben wird, ist unter den gegenwärtigen Verhältnissen ein konstruktives Element der politischen Schadensbegrenzung. Allerdings muß dies in einer Weise geschehen, die für die Russische Föderation Verbindlichkeit und politische Verlässlichkeit bedeutet. Mit einem grundlegenden Abkommen würde ja auch Moskau in die Pflicht genommen. "Einbinden statt ausgrenzen" ist auch im Wirtschafts- und Technologiebereich die Devise für eine Politik, die am ehesten verspricht, das nukleare Prestigedenken Rußlands auszugleichen, das sich als Hauptbarriere für den Abrüstungsprozeß erweisen könnte.

Während die Bundesrepublik die Nuklearpolitik im START-Rahmen kaum direkt zu beeinflussen vermag, trägt sie durch ihre Skepsis gegenüber der Raketenabwehr dazu bei, daß die amerikanische Aufrüstung auf diesem Sektor nicht noch durch europäische Abwehrprogramme legitimiert und ergänzt wird. Vielleicht unterstützt Bonn durch seine Zurückhaltung bei der Defensivoption gleichzeitig die Russen psychologisch in ihrer auf Zeitgewinn ausgerichteten Politik bei den SCC-Gesprächen in Genf.

Um die erweiterte Rüstungskontrolle zu verankern, sollten die bestehenden offiziellen Kooperationsstrukturen erhalten und ausgebaut werden. Das Programm zur kooperativen Bedrohungsminde rung mit seiner Vielzahl von Projekten und seiner Interaktionsdichte bietet sich als Impulsgeber für Rüstungskontrollmaßnahmen in anderen Bereichen an. Die erweiterte Rüstungskontrolle muß auch unter den neuen Rahmenbedingungen werden, was sie als "arms control" während des Ost-West-Konflikts war: gesellschaftsfähig. In Deutschland reizt dieses Thema nicht zur Diskussion, geschweige denn zur Gründung von Aktionsbündnissen. So läßt sich die bundesrepublikanische Gesellschaft die Chance entgehen, die Abrüstungspolitik mitzuformulieren und mitzugestalten - und das ausgerechnet in der gegenwärtigen Phase grundlegender Weichenstellungen und beispielloser Chancen für erweiterte Rüstungskontrolle.

Inhalt

1. Erweiterte Rüstungskontrolle: Neue Herausforderungen - Neue Chancen	1
1.1 Das neue Problem: Rüstungskontrolle unter ungleichen Atommächten	1
1.2 Vorläufige Bilanz der nuklearen Rüstungskontrolle: Licht und Schatten	2
1.3 Erweiterte Rüstungskontrolle: Ein Konzept für die Übergangsphase	3
2. Die Übergangsphase im US-russischen Verhältnis: Rahmen- bedingungen für die erweiterte Rüstungskontrolle	6
2.1 Der Beitrag der Clinton-Administration zur Transformation Rußlands	6
2.2 Das unklare Sicherheitskonzept Washingtons gegenüber Moskau	7
3. Handlungsfeld Kernwaffen: Rüstungskontrolle am Scheideweg?	12
3.1 Nukleare Rüstung, Strategie und Rüstungskontrolle	12
3.1.1 START I	12
3.1.2 START II	14
3.1.3 START III	16
3.1.4 Die Ratifikation von START II im US-Senat	18
3.1.5 Rüstungskontrolle und Nuklearstrategie: Die Haltung der Clinton-Administration	20
3.1.6 Feindbilder, Kriegsszenarien und Zielplanung	24
3.1.7 Ergebnis	27
3.2 Das Ringen um den Vollständigen Teststoppvertrag	28
3.3 Die horizontale Rüstungskontrolle: Aktivitäten zur Einhegung der Proliferationsgefahren	34
3.3.1 Die neuen Probleme	34
3.3.2 Verbesserung der Sicherheit von Nuklearwaffen und -material in den Neuen Unabhängigen Staaten: Das Nunn-Lugar-Programm zur kooperativen Bedrohungsminderung	37
3.3.3 Die Zukunft des Nuklearmaterials aus abgerüsteten Kernwaffen	40
3.3.4 Transparenz des Abrüstungsprozesses?	42
3.3.5 Bewertung	44

4.	Handlungsfeld Raketenabwehr: Konsens und Konflikt	45
4.1	Übereinstimmung der Regierungen in Moskau und Washington: Nein zu einem territorialen Abwehrsystem	45
4.2	Unilateralismus in kooperativem Gewande: Die Genfer Verhandlungen zur Anpassung des ABM-Vertrages an die neuen Raketenabwehrsysteme der USA	49
5.	Rüstungskontrollpolitische Perspektiven	53
5.1	Der Nuklearbereich	53
5.1.1	START III	53
5.1.2	Der Cut-off	57
5.1.3	Weitere Optionen für nukleare Abrüstung	60
5.2	Handlungsfeld Raketenabwehr	63
5.2.1	Die Clinton-Administration	63
5.2.2	Die Regierung Jelzin	65
6.	Konzeptionelle und operative Herausforderungen an die bundesdeutsche Politik	69

1. Erweiterte Rüstungskontrolle: Neue Herausforderungen – Neue Chancen

1.1 Das neue Problem: Rüstungskontrolle unter ungleichen Atommächten

Der befürchtete Atomkrieg zwischen den nuklearen Supermächten hat nicht stattgefunden. Der Kalte Krieg ist zu Ende gegangen, aber zehntausende von Sprengköpfen und tausende von Trägersystemen stehen nach wie vor bereit. Nukleare Rüstungskontrolle hat sich mit dieser neuen Aufgabenstellung abzufragen: die aus der alten Konfliktstruktur "überhängenden" Arsenale an eine Lage anzupassen, in der ein amerikanisch-russischer Konflikt nur noch in der virtuellen, aber nicht mehr in der greifbaren politischen Realität existiert. Zugleich muß Rüstungskontrolle den Versuch unternehmen, die noch verbliebenen Spannungsmomente in den Beziehungen abzubauen zu helfen, um einen Rückfall aus dem virtuellen in einen wirklichen Konflikt zu verhindern. Und drittens gilt es, die bilaterale Rüstungskontrolle schrittweise zu multilateralisieren.

Diese drei Zielsetzungen parallel zu verfolgen, ist nicht einfach. Erschwert wird der Erfolg überdies durch eine gänzlich veränderte Machtkonstellation. Es stehen sich nicht mehr zwei im großen und ganzen gleichstarke Parteien gegenüber, die durch Drohung und Zugeständnisse die andere Seite maßgeblich beeinflussen und so auf einen Kompromiß zustreben können. Vielmehr ist nur noch eine Supermacht verblieben, die auf allen Instrumenten der Machtpolitik zu spielen versteht. Mit ihr konfrontiert ist ein Staat, dessen wirtschaftliche und politische Lebensgrundlage auf absehbare Zeit instabil bleiben wird und dessen militärische Macht gebrochen ist. Die Vereinigten Staaten können letztlich die Bedingungen dieser Beziehung diktieren; ihnen steht als Alternative zur Rüstungskontrolle

Dieser Report ist im Rahmen von zwei Projekten entstanden, für deren Finanzierung wir der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und der Volkswagen-Stiftung herzlich danken. Die DFG hat dankenswerterweise auch die Sondermittel für die USA-Bibliothek der HSFK zur Verfügung gestellt, auf die wir auch für die Erarbeitung dieser Studie stark zurückgegriffen haben. Unser Dank gilt auch den Bibliothekarinnen des Amerika-Hauses Frankfurt und Mr. Richard Northrop, Washington, D.C., für den on-line-Service im Hinblick auf aktuelle Publikationen aus den USA. - Konzeption und Kapitel 2, 4, 5.2 und 6: Bernd W. Kubbig; Kapitel 1: Bernd W. Kubbig und Harald Müller; Kapitel 3.1 und 5.1: Harald Müller; Kapitel 3.2 und 3.3: Annette Schaper. Für die Mithilfe bei der Endredaktion danken wir Sabine Eckart und Katja Frank.

und Abrüstung eine technologisch und finanziell bei weitem überlegene Aufrüstungsoption zur Verfügung. Freilich wird eine reflektierte Analyse der Interessen der USA schnell zu dem Schluß führen, daß die hiermit verbundenen Risiken den weiteren Machtzuwachs, den diese Strategiewahl mit sich bringt, mehr als ausgleichen.

Die Vereinigten Staaten bestimmen also in jeder Hinsicht den Gang der Dinge - jedenfalls, solange es in Rußland eine Regierung gibt, die mit sich verhandeln läßt. Die amerikanische Führungsfähigkeit wird aber entschieden getrübt durch die bei zahlreichen oppositionellen Republikanern (und gelegentlich auch einigen Demokraten) stark ausgeprägte Strömung eines entschiedenen, nationalistisch geprägten Unilateralismus, der weder auf die Interessen des schwächeren Partners noch auf bestehende vertragliche Bindungen Rücksicht zu nehmen bereit ist. Die Clinton-Administration und die besonnenen Kräfte im Kongreß haben die teilweise blinde Energie dieser Gruppierung bislang einigermaßen dämpfen und kanalisieren können. Sie waren aber nicht in der Lage, deren Einfluß auf die Politik völlig zu neutralisieren. Kompromisse waren notwendig, wo Kongreßmehrheiten - etwa für haushaltliche Zwecke - gebraucht wurden.

1.2 Vorläufige Bilanz der nuklearen Rüstungskontrolle: Licht und Schatten

1996, im Jahr russischer und amerikanischer Präsidentschaftswahlen, ergibt sich daraus ein in mehrfacher Hinsicht widersprüchliches Bild bei der strategischen Rüstungskontrolle¹ der atomaren Mächte Vereinigte Staaten und Rußland. Auf dem nuklearen Sektor hat sich in einem wichtigen Teilbereich - der technischen Sicherung russischer Kernwaffen und -materialien - die Zusammenarbeit in einem beträchtlichen Ausmaß und in einer beachtlichen Intensität entwickelt. Sie wird der neuen Ära der US-russischen Beziehungen trotz aller Schwierigkeiten und Hemmnisse am ehesten gerecht. Niemand hätte während des Ost-West-Konflikts von dieser Kooperationsvielfalt zu träumen gewagt! Auf der Haben-Seite ist auch zu verbuchen, daß der START I-Vertrag inkrafttrat, nachdem die Ukraine, Belarus und Kasachstan zur Mitgliedschaft im nuklearen Nichtweiterverbreitungs-Vertrag (NVV) bewegt werden konnten. Bei der multinationalen Rüstungskontrolle muß positiv hervorgehoben werden, daß der NVV nunmehr von unbegrenzter Gültigkeit ist. In den Genfer Verhandlungen für einen Umfassenden Nuklearen Teststopp haben sechzig Staaten Einvernehmen erzielt. Lediglich die indische Interessenpolitik verhinderte eine einhellige Empfehlung an die Generalversammlung der Vereinten Nationen, den Vertrag zur Unterzeichnung vorzulegen. Dies soll nun durch die Initiative einer Gruppe gleichgesinnter Staaten erreicht werden. Der beharrlichen, aber auch risikobereiten Diplomatie der Clinton-Administration ist es gelungen, Nord-Korea zum Verzicht auf ein eigenes, militärisch nutzbares Kernenergieprogramm zu bewegen; ein endgültiger Erfolg wird allerdings erst in etwa zehn Jahren feststehen.

¹ Der im Folgenden verwendete Terminus "strategisch" soll die taktischen Raketenabwehrwaffen mitumfassen. Dies ist inhaltlich insofern vertretbar, als die - heftig diskutierte (siehe 4.2) - Grenzziehung zwischen taktisch und strategisch fließend ist.

Zur gleichen Zeit ist jedoch auf der Soll-Seite zu verbuchen, daß es bei der vertikalen Rüstungskontrolle, also bei der Verminderung der bestehenden Kernwaffenarsenale, nur schleppend vorangeht. Der US-Senat hat lange gebraucht, um Anfang 1996 der Ratifikation des START II-Vertrags (mit überwältigender Mehrheit) zuzustimmen; in der Moskauer Duma ist die Verabschiedung dieses Vertrages noch nicht gesichert. Aber auch START II würde die Sprengköpfe beider Seiten mit jeweils 3500 noch im Jahre 2003 auf einem Niveau festschreiben, das der beiderseits ausgerufenen "strategischen Partnerschaft" nicht entspricht. Was die Feinde von einst vermochten, können nach wie vor auch die Partner: einander und die übrige Welt mehrfach vernichten. Blicke es dabei, so wäre das ein Zustand "gravierender Pathologie".²

Zum widersprüchlichen wie unbefriedigenden Rüstungskontrollbefund gehört auch, daß die Clinton-Administration dabei ist, bei der Raketenabwehr (Anti-Ballistic Missiles, ABM) energisch vorzupreschen. Obwohl die US-Regierung Forderungen der Republikaner im Kongreß nach einem territorialen Schutzschirm abschmettern konnte, ist sie selbst dabei, die technologische Überlegenheit der USA bei der taktischen Raketenabwehr gegenüber Rußland auszunutzen. In diesem Rüstungsbereich schimmert unter den Versuchen, die umstrittenen Begriffe des ABM-Vertrages gemeinsam zu definieren (siehe 4.2), die alte Rivalität durch - von der Kooperationsvielfalt im Nuklearbereich ist nichts zu spüren.

1.3 Erweiterte Rüstungskontrolle: Ein Konzept für die Übergangsphase

Über die Tages- und Verhandlungspolitik von USA und Rußland hinaus - so unsere erste Grundannahme - geht es in der derzeitigen Transitionsphase im Kern um zweierlei: Erstens um die Anpassung der rüstungs(kontroll)politischen und militärstrategischen Konzeptionen an die drastisch veränderte Lage und zweitens um ihre Einbindung in das Gesamtdesign der jeweiligen Außenpolitik. Unsere zweite Grundannahme lautet: Mit dem Wegfall der ideologischen Dimension des Ost-West-Antagonismus und seiner Überführung in eine Konstellation zwischen ungleichen Großmächten ergibt sich zwar weiterhin ein Mischungsverhältnis von Konflikt- und Kooperationsmöglichkeiten. Das Fenster der Gelegenheiten für eine erweiterte Rüstungskontrolle ist jedoch so groß und vielversprechend wie nie. Entsprechend müssen die Maßstäbe für derartige Konzepte und für die praktische Politik über die traditionellen Rüstungskontroll-Vorschläge ("arms control") aus der Zeit des Ost-West-Konflikts hinausgehen.

Traditionelle Rüstungskontrolle strebte drei Ziele an: Stabilität, Schadensminderung im Kriegsfall und - als willkommene Nebenfolge - Kostenreduzierung; all dies in einer Konstellation, in der ein gravierender politischer Konflikt vorausgesetzt und ein gewaltsamer Konfliktaustrag nicht ausgeschlossen wurde. Angesichts der veränderten Verhältnisse sind die Voraussetzungen für erweiterte strategische Rüstungskontrolle im

² Fred C. Iklé: The New Strategic Context for Military Planning, in: Charles Wolf, Jr. (Hg.), The Role of the Military Sector in the Economies of Russia and Ukraine. Proceedings of the RAND-Hoover Symposium, November 1992 (National Defense Research Institute), S. 273.

Prinzip so gut wie noch nie nach 1945. Deshalb ist es geboten, jetzt den Begriff konzeptionell offensiv zu fassen und ihn weder in völliger Abhängigkeit von den übergreifenden Rahmenbedingungen noch als bloße Nebenfunktion der Abschreckung zu definieren. Heute kommt erweiterter Rüstungskontrolle daher eine anspruchsvollere Aufgabe zu. Da der Krieg zwischen den Supermächten ausgeschlossen wird, kann das Kriterium der Schadensbegrenzung aufgegeben werden: es kommt daher darauf an, Kriegführungszwecke, die sich zwingend aus dem Ziel der Schadensminderung ergeben, aus den Strategien und den daraus folgenden Beschaffungsprogrammen und Streitkräfte-Kompositionen zu eliminieren. Unabdingbar ist für diesen Zweck die drastische Verminderung der auf nukleare Kriegführung ausgelegten Arsenale, einschließlich der Verringerung der je für besondere Missionen spezialisierten Waffen- und Sprengkopftypen. Dieser große Schritt wird umgekehrt nur möglich sein, wenn das Vertrauen in die ehrlichen Absichten und die getreuliche Erfüllung vertraglicher und anderweitig eingegangener Verpflichtungen der anderen Seite außerordentlich hoch ist. Dazu bedarf es einer Transparenz, die den gesamten militärischen - und perspektivisch auch den zivilen - Nuklearkomplex beider Seiten voll und ausnahmslos erfaßt. Diese Transparenz setzt ihrerseits voraus, daß die Kooperation in diesem sensitivsten Sektor der Militärapparate in eine beispiellose Breite und Tiefe vorangetrieben wird.

Hinsichtlich der Anzahl der Verhandlungspartner, des Umfangs und der Funktionen, der Reichweite und der Intensität kooperativer Maßnahmen ("kooperative Sicherheit"), die sich bis auf die Nuklearstrategien und die Rüstungsbudgets erstrecken sollen, sprengt erweiterte Rüstungskontrolle das herkömmliche Verständnis von "arms control". Erweiterte Rüstungskontrolle nutzt begrifflich die derzeitig zunehmenden Kooperationsmöglichkeiten und die eher abnehmenden Konfliktpotentiale im Ost-West-Verhältnis. Sie versteht sich als ein Konzept in der derzeitigen Übergangsphase zu einer atomwaffenfreien Welt, für die der Terminus Abrüstung nicht nur einen endlosen Prozeß, sondern ein reales, wenn auch fernes Ziel bezeichnet.

Erweiterte strategische Rüstungskontrolle kann aufgrund ihrer Intensität, Reichweite, beachtlichen Bandbreite und vielfältigen Interaktionen als ein Kernbereich der US-russischen Beziehungen angesehen werden, von dem aus der rüstungskontrollpolitische Funke auf andere Handlungsfelder - etwa auf die Raketenabwehr - überzuspringen vermag. Eine als Impulsgeber konzipierte - und politisch wichtig genommene - Politik vermag das zu erreichen, was der traditionellen Rüstungskontrolle gegen Ende des Ost-West-Konflikts wahrscheinlich in wachsendem Ausmaß gelang:³ Das militärische und sicherheitspolitische

³ Die Frage, inwieweit Rüstungskontrolle/Entspannung einerseits bzw. Rüstung andererseits als externe Faktoren zum Zusammenbruch der UdSSR beigetragen haben, ist stark umstritten (und noch nicht ausreichend empirisch untersucht). Zur diesbezüglichen Bedeutung von "arms control"/Détente siehe Raymond L. Garthoff: *The Great Transition. American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, Washington, D.C., 1994; Richard N. Lebow/Janice G. Stein: *We All Lost the Cold War*, Princeton, 1994; Thomas Risse-Kappen: *Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war*, in: *International Organization* 48, 2 (Frühjahr 1994), S. 185ff. Exponierte Vertreter der Auffassung, daß Rüstung vor allem in Form von SDI Einfluß auf das Verhalten der sowjetischen Führung hatte, sind: Robert M. Gates: *From the Shadows: The Ultimate Insider's Story*

Verhalten der anderen Seite zu beeinflussen.⁴ Erweiterte Rüstungskontrolle hat allein deshalb einen Wert an sich bekommen, weil sie die nuklearen Risiken, die als unmittelbare Folge atomarer Aufrüstung und als mittelbare Konsequenz des "Sicherheitsdilemmas" entstanden sind, direkt zu beseitigen vermag.

Strategie und Politik sollten daran gemessen werden,

- wie rüstungskontrollkompatibel und -fördernd die grundsätzlichen außenpolitischen Prämissen, Leitlinien und Zielsetzungen sind;
- ob sie als eine Direktstrategie zur Verminderung oder gar Behebung der nuklearen Erblasten des Kalten Krieges entworfen sind;
- ob sie zur progressiven Delegitimierung von Nuklearwaffen beitragen;
- ob sie im Sinne vertrauensbildender und stabilitätspolitischer Maßnahmen ("operative Stabilität") die konfrontativen Elemente der Nuklearstrategien beseitigen, die auf beiden Seiten zu Irritationen, Verdächtigungen und Mißtrauen geführt haben;
- ob sie so kohärent angelegt sind, daß sie die größer gewordenen Spielräume zu einer Rüstungsminderungs- und Abrüstungsdynamik nutzen – möglichst ohne kompensatorische Aufrüstung in anderen Bereichen zu induzieren. Um große Hürden für die Einführung derartiger neuer Waffen aufzustellen, müssen folgende Fragen beantwortet werden: Sind die Waffen kosteneffektiv? Gibt es zu ihnen günstigere - vor allem nicht-militärische - Alternativen? Handelt es sich um die modernsten Technologien? Auf welche Bedrohungen sind sie eine Antwort, auf welche nicht? Welche Folgen ergeben sich aus der Aufrüstung für andere Länder: Fördert oder bremst sie die dortige Rüstungsdynamik?
- ob sie auf eine Vertiefung und Verstetigung der Kooperation angelegt sind.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden der Sach- und Problemstand bei der nuklearen Rüstungskontrolle und der Raketenabwehr erörtert, die Rahmenbedingungen für Rüstungskontrolle herausgearbeitet und ihre Perspektiven eingeschätzt.

of Five Presidents and How They Won the Cold War, Washington, D.C., 1996, sowie George P. Shultz: Turmoil and Triumph. My Years as Secretary of State, New York u.a., 1993.

⁴ Siehe hierzu auch Harald Müller: Von der Feindschaft zur Sicherheitsgemeinschaft - Eine neue Konzeption der Rüstungskontrolle, in: Berthold Meyer (Hg.), Eine Welt oder Chaos?, Frankfurt am Main, 1996 (Friedensanalysen 25), S. 405.

2. Die Übergangsphase im US-russischen Verhältnis: Rahmenbedingungen für die erweiterte Rüstungskontrolle

2.1 Der Beitrag der Clinton-Administration zur Transformation Rußlands

Das nicht-militärische Hauptziel der amerikanischen Rußlandpolitik lautet auch in der Ära Clinton: Die Einbindung Rußlands als möglichst ausgeprägte Demokratie westlichen Zuschnitts in die globalen Handels- und Finanzinstitutionen. Als wesentliches Mittel hierfür gilt die Unterstützung der vielfältigen wirtschafts-, ordnungs- und sozialpolitischen Transformationsprozesse in Rußland. Sie soll den Gegner von einst makroökonomisch stabilisieren und einen Systemwandel der wirtschaftlichen Strukturen herbeiführen.

In den letzten Jahren dominierten in der US-Politik - im Verbund mit den wichtigsten Industriestaaten - die Bemühungen um eine finanzwirtschaftliche Stabilisierung Rußlands (Regelungen für die Kredite, die Verschuldung und den Außenhandel). Dabei zeigten die westlichen Unterstützungsmaßnahmen eine "vertraute Struktur ohne neue Impulse"⁵ Die Aktivitäten wurden aus den bilateralen Programmen der einzelnen westlichen Industriestaaten herausgenommen und auf niedrigerem Niveau verstärkt im Rahmen der internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen, vor allem vom Internationalen Währungsfonds, abgewickelt.⁶

Für die amerikanische - wie für die gesamte westliche - Rußlandpolitik ist ferner kennzeichnend, daß sie angesichts der Alternativen zum derzeitigen Präsidenten in Moskau ganz auf den "Stabilitätsfaktor" Jelzin zugeschnitten ist. Die Clinton-Administration hat den zunehmend autoritärer werdenden "Reform"-Staat in Kauf genommen und die Rolle Rußlands im Tschetschenien-Krieg auffallend wenig kritisiert. In Abkehr von der langen Tradition des Junktims hat die US-Regierung keine "linkage"-Politik im Bereich Wirtschaft und Handel durchgeführt. Bei der äußerst schwierigen Gratwanderung zwischen den Prinzipien "Anreize schaffen für mehr Demokratie" oder "Druckmittel einsetzen bei nicht akzeptablen innerrussischen Vorgängen" hatte im US-Konzept die wirtschafts- und ordnungspolitisch definierte Stabilität Vorrang vor den Menschenrechten, wie das Wegsehen in der Tschetschenien-Frage in krasser Weise untermauert.

⁵ Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier: Zwischen Neapel und Halifax: Die G7, Rußland und die Ukraine vor und auf dem "Gipfel der Bescheidenheit", Köln, 1995 (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien), S. 33.

⁶ Zur Wirtschafts-, Handels- und Finanzpolitik siehe Anders Åslund: The Russian Road to the Market, in: Current History, 94, 594 (Oktober 1995), S. 311-316; Deborah A. Palmieri: American- Russian Economic Relations in the Post-Cold War Era, in: Sharyl Cross/Marina A. Oborotova (Hg.), The New Chapter in United States-Russian Relations. Opportunities and Challenges, Westport, 1994, S. 71-85; Peter Shearman: Russian Policy Toward the United States, in: ders. (Hg.), Russian Foreign Policy Since 1990, Boulder/Oxford, 1995, S. 111-131.

Für die amerikanische Rußlandpolitik sind im Hinblick auf die Frage nach den Erfolgsbedingungen von erweiterter strategischer Rüstungskontrolle zwei Aspekte bedeutsam:

- Erstens verfügen die USA im Verbund mit den anderen Industriestaaten in der Wirtschaftshilfe nur über begrenzte Instrumentarien zur Steuerung der Transformationsprozesse. Die amerikanischen Hilfeleistungen bleiben wichtig, sie sind aber kein Allheilmittel für eine positive Entwicklung des russischen Riesenreiches.
- Zweitens bleibt der wiedergewählte Präsident Jelzin unter den gegebenen Verhältnissen der vergleichsweise beste Garant für Fortschritte bei der Rüstungsverminderung, zumindest hinsichtlich der Ratifikation von START II.

2.2 Das unklare Sicherheitskonzept Washingtons gegenüber Moskau

Anders als auf dem Wirtschaftssektor ist eine übergreifende sicherheitspolitische Zielsetzung amerikanischer Rußlandpolitik nicht klar zu erkennen. Für die Regierung Clinton ist die Russische Föderation ein ambivalenter Nachfolgestaat der zerfallenen UdSSR, er ist gleichzeitig Kooperationspartner und aufgrund seiner verbliebenen und nicht ausreichend kontrollierbaren Atompotentiale ein doppeltes nukleares Risiko. Die ambivalente Politik der US-Administration gegenüber Moskau ergibt sich aber auch aus der neuen Rolle der USA als uneingeschränktem Sieger im Kalten Krieg. Die Vereinigten Staaten unter Bush und Clinton wußten über Jahre nicht, was sie mit dieser Rolle anfangen sollten, wie sie sich zwischen den Polen Isolationismus und Internationalismus positionieren, und mit welcher Mischung aus politischen und militärischen Instrumenten - eher unilateral oder multilateral - sie ihre Ziele verfolgen sollten.

Die inneramerikanischen Kontroversen und Kräfteverhältnisse führten angesichts der gesellschaftlichen Probleme und außenpolitischen Anforderungen zu folgender Resultante: Die Clinton-Administration trat nach Jahren des Popularitätsverlustes in der Innenpolitik und des Zauderns in der Außenpolitik die Flucht nach außen an. Angesichts des republikanisch beherrschten Kongresses und des Herausforderers Dole im Präsidentschafts-Wahljahr 1996 nahm die Clinton-Regierung die sich bietenden Gelegenheiten in der Außenpolitik wahr. Sie stabilisierte sich innenpolitisch mit dem erneuten Anspruch der USA auf eine Rückkehr zur selektiven oder pragmatischen Weltführungsrolle. Gegenüber dem alten Gegner Rußland wie auch ihren alten Verbündeten auf dem europäischen Kontinent besann sie sich auf die Revitalisierung des Militärischen als traditionell erfolgreiche und institutionell in der NATO am ehesten US-Führung ermöglichende Domäne.

Diese Neuakzentuierung führte zu einer für das US-russische Verhältnis eindeutigen Zielbestimmung, die die Vereinigten Staaten wie zur Zeit des Ost-West-Konflikts zu einem Doppel-Hegemon macht: Die Ausweitung der NATO legitimiert die US-Präsenz in Europa und wird zu einer bedeutenden Rahmenbedingung gegenüber Rußland. Ließ sich in den

ersten Jahren Clintonscher Außenpolitik am deutlichsten sagen, was die USA in diesem Bereich nicht mehr grundsätzlich anstrebten - ein "containment" Rußlands -, so mußte gleichzeitig offenbleiben, was gleichwertig an die Stelle dieses Ziels treten sollte. Inzwischen hat der ursprünglich positive Begriff des "enlargement" - also die Ausweitung der westlichen Sphäre von Demokratie und Marktwirtschaft - durch die hinzugekommene militärische Dimension von Erweiterung eine ganz andere Ausrichtung bekommen und ist zu einem "neo-containment" geworden. Die von der Clinton-Administration mit großem Eifer angestrebte Expansion des westlichen Militärbündnisses bedeutet für die Russische Föderation gerade nicht Einbindung, sondern Ausgrenzung.⁷

Auf russischer Seite ist die gegenwärtige Übergangsphase noch stärker durch Unsicherheiten und Widersprüchlichkeiten gekennzeichnet. Auch hier läßt sich eine Neuakzentuierung in den Außenbeziehungen feststellen. Sie drückte sich in der Ablösung von Außenminister Kosyrew aus, dem seine innenpolitischen Kritiker eine zu stark pro-westliche und zu wenig national ausgerichtete Politik vorwarfen. Wie in den USA haben in Rußland die gesellschaftlichen und parlamentarischen Kräfte zugenommen, die die eigenen Interessen weniger an denen der anderen Seite definieren, vorrangig binnenorientiert sind und bei der Wahl der Mittel eher auf Unilateralismus als auf Kooperation setzen.

Dennoch teilen zumindest die Regierungen beider Staaten das Interesse an der Einbindung Rußlands in die wirtschaftspolitischen Institutionen, an der ökonomischen Stabilisierung und an der demokratischen Fortentwicklung der Russischen Föderation. Das sicherheitspolitische Ziel, als atomare Supermacht anerkannt zu sein, formuliert die Regierung Jelzin klar. Eindeutig ist auch, daß Moskau die Expansionsstrategie der NATO ablehnt; erst ab Mitte 1996 gibt es Anzeichen für eine Kompromißbereitschaft (siehe unten). Rußland vermag bisher nicht überzeugend zu formulieren, welche Rolle es in einer Sicherheitsarchitektur mit den westlichen Staaten - wie auch mit dem nahen Ausland - in einer Weise annehmen will, die für die betroffenen Länder akzeptabel ist.

Die NATO-Erweiterung ist mit der gleichzeitig angestrebten wirtschaftspolitischen und wertemäßigen Einbindung Rußlands unvereinbar. Sie widerspricht auch einem Politikkonzept, das die Bedeutung von Atomwaffen relativieren möchte, für den Fall, daß der Westen mit einer Expansion folgende Maßnahmen verbindet: US-Nukleargarantien für die Osteuropäer und die mögliche Stationierung von Atompotentialen und Truppen in größerer Nähe zum russischen Territorium. Denn diese Maßnahmen würden die nuklearen Arsenale als Sicherheitsgaranten aufwerten.

⁷ Zum Vorangegangenen siehe Ernst-Otto Czempel: Rückkehr in die Führung: Amerikas Weltpolitik im Zeichen der konservativen Revolution, Frankfurt am Main, 1996 (HSFK-Report Nr. 4), sowie Berthold Meyer/Harald Müller/Hans-Joachim Schmidt: NATO: Bündnis im Widerspruch, Frankfurt am Main, 1996 (HSFK-Report Nr. 3); siehe auch Peter Rudolf: Einbinden statt ausgrenzen - Die Rußlandpolitik der USA unter Präsident Clinton, Ebenhausen, 1994 (Stiftung Wissenschaft und Politik), sowie ders.: Unsichere Öffnung. Die USA und die NATO-Erweiterung, Ebenhausen, 1995 (Stiftung Wissenschaft und Politik).

Die vorrangige Politik der NATO-Erweiterung erklärt, warum der Begriff der strategischen Partnerschaft inhaltlich so wenig präzisiert wurde.⁸ Strategische Partnerschaft ließ sich bis zum Frühsommer 1996 über die kooperative Rüstungskontrolle hinaus lediglich als das produktive Management bilateraler Meinungsverschiedenheiten verstehen. Sie können auftreten aufgrund divergierender Ansprüche und des noch nicht ausgehandelten Verhaltenskodexes zwischen Supermacht und regionaler Großmacht. Für diesen Teilaspekt ist die Bilanz der praktischen Politik recht zufriedenstellend. Zu den mit Erfolg beigelegten Meinungsverschiedenheiten gehören:

- die Kontroversen über die Lösung des Balkan-Konflikts. Hier ging es im Kern um die Spielregeln zur konstruktiven Beteiligung Rußlands als anerkannter regionaler Ordnungsmacht im Rahmen der Kontaktgruppe. Den USA gelang es, die russischen Streitkräfte in die Implementation-Force (IFOR) zur Überwachung des Friedensprozesses in Bosnien-Herzegowina auf der Grundlage des Abkommens von Dayton einzubinden.⁹
- der Verzicht der US-Regierung auf einen Konfrontationskurs mit Moskau im Zusammenhang mit der Lieferung russischer Nuklearanlagen an das iranische Kernkraftwerk in Bushir.¹⁰ Diese Meinungsverschiedenheit zeigt beispielhaft einen Konfliktbereich auf, der sich aus einer Mischung von ökonomischen und regionalpolitischen Interessen ergab.

Das produktive Management bilateraler Differenzen allein aber war kein Ersatz für ein ernsthaftes Konzept strategischer Partnerschaft. Bis Mitte 1996 waren weder der NATO-Kooperationsrat, noch der seit Mitte Juli 1995 mit Rußland etablierte NATO-Konsultationsmechanismus "16+1", noch die im Januar 1994 eingerichtete Partnership for Peace (PFP) Instrumente, mit denen die Ausgrenzung Rußlands hätte ausgeglichen werden können. In den zwei Hauptabsichten der PFP wird die Sonderrolle Moskaus deutlich: Die Partnerschaft für den Frieden soll Länder auf die NATO-Mitgliedschaft vorbereiten und eine langfristige Kooperationsstruktur zwischen dem Bündnis und den Staaten aufbauen, die nicht Mitglied im Bündnis werden. Von der ersten Zielsetzung ist Moskau ausgeschlossen, während die zweite auf die Russische Föderation zugeschnitten ist. Auf der operativen Ebene zielt die PFP darauf ab, die osteuropäischen und russischen Militärs mit den NATO-Strukturen bekanntzumachen. Sie hat ferner das Ziel, die Kontrolle der Militärs durch zivile Institutionen voranzubringen. 27 Staaten sind der PFP beigetreten, bis August 1995 fanden 24 gemeinsame militärische Übungen zwischen den NATO-Ländern und ihren Partnern statt. Die Vereinigten Staaten unterhalten zusätzlich zu den NATO-Programmen bilaterale Kooperationsprojekte, für die sie in den Haushaltsjahren 1995 und 1996 insgesamt \$ 130 Mio. ansetzten. Polen, möglicherweise der erste Kandidat für die Aufnahme in die NATO, sollte im Haushaltsjahr 1996 \$ 25 Mio. erhalten; es rangiert damit an erster Stelle, gefolgt von Tschechien, Ungarn, Rumänien und der Ukraine, für die

⁸ Siehe Jerry F. Hough: America's Russia Policy: The Triumph of Neglect, in: Current History, 93, 585 (Oktober 1994), S. 310.

⁹ Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.9. und 24. 10. 1995; siehe Meyer u.a. (Anm. 7), S. 51f.

¹⁰ Siehe Washington Post, 14. 4. 1995.

jeweils \$ 10 Mio. veranschlagt wurden. Rußland sollte \$ 7 Mio. bekommen, von denen \$ 5 Mio. für die Beteiligung seiner Truppen an gemeinsamen PFP-Manövern vorgesehen waren.¹¹

Erst ab Mitte 1996 zeichnet sich erstmals ab, daß die unbeirrbar weiterverfolgte NATO-Expansion durch einen kooperativen Rahmen zwischen dem Bündnis und Rußland ergänzt werden soll. US-Außenminister Christopher machte Moskau das Angebot, die Ziele und Mittel der Zusammenarbeit in einer Charta festzulegen. Eine solche Offerte war bereits 1995 auf Initiative von Bundesaußenminister Kinkel von der EU in die Debatte eingebracht worden; sie war damals aber weder bei der Clinton-Administration noch bei der Regierung Jelzin auf ein positives Echo gestoßen.

Daß Washington sich jetzt den Vorschlag einer grundlegenden Kodifizierung der Zusammenarbeit zueigen macht, dürfte mit mehreren Faktoren zu tun haben: Erstens steht der Fahrplan für die erste Runde der NATO-Erweiterung im Prinzip fest. Die Ausdehnung des Bündnisses ist damit zu einem fait accompli geworden. Zweitens hat Rußland aus der Sicht der Clinton-Administration aufgrund seiner konstruktiven Beteiligung an IFOR den entscheidenden Test für die Aufnahme in den europäischen "Sicherheitskreis" bestanden. Drittens geben sich führende Politiker Moskaus - in oft nicht widerspruchsfreien Äußerungen - gesprächsbereit und loten die Möglichkeiten einer breiteren Kooperation aus. Primakow und Rodionow wenden sich zwar weiterhin scharf gegen eine Expansion des Bündnisses, bekunden aber andererseits explizit das Interesse an verstärkter Zusammenarbeit mit der NATO. Derzeit plädiert Moskau dafür, erst einen völkerrechtlich bindenden Grundlagenvertrag zur Regelung des Verhältnisses von NATO und Rußland abzuschließen und entgegen dem Fahrplan der Allianz das Bündnis zu einem späteren Zeitpunkt zu erweitern. Zudem will die Regierung Jelzin nicht nur konsultiert, sondern auch an den Entscheidungen beteiligt werden.¹²

Das Angebot der in einer Charta formalisierten Kooperation und Kommunikation enthält Anreize und Selbstbeschränkungen. Zur letzten Kategorie gehört der Verzicht, militärische Kapazitäten "nach Osten zu verlagern, weder Truppen noch gar Atomwaffen". Damit käme die NATO der russischen Führung in einem wichtigen Punkt entgegen. Zu den Anreizen gehört zum einen der Ausbau der gegenwärtigen Konsultationsmechanismen zu einem gemeinsamen Rat Rußlands und der NATO. Hier sollen politisch wichtige Fragen erörtert werden. Zum anderen schlägt das Bündnis einen dauerhaften Austausch von hohen Offizieren vor. Russische Repräsentanten soll es im europäischen NATO-Oberkommando

¹¹ Siehe NATO-Briefe 42, 1 (Januar/Februar 1994), S. 12-14; 43, 6 (November 1995), S. 23-25; 44, 1 (Januar 1996), S. 3-6; siehe zu den Zahlenangaben U.S. General Accounting Office, NATO Enlargement. NATO and U.S. Actions Taken to Facilitate Enlargement, Washington, D.C., Mai 1996.

¹² Siehe Clintons Aufruf zum NATO-Gipfel 1997, in: U.S. Policy Information and Texts (USIT), 11. 9. 1996, S. 25; Verteidigungsminister Perrys Lob für Rußland bei IFOR, in: USIT, 1. 10. 1996, S. 3. - Zur flexibleren russischen Position siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. und 21. 9., 1., 7. und 8. 10. 1996.

und in den NATO-Hauptquartieren geben; im Gegenzug sollen Militärs der Allianz in die entsprechenden Einrichtungen Rußlands einziehen.¹³

Kommt es zu dieser Ausgestaltung und zu einer politisch verlässlichen formalen Kodifizierung der strategischen Partnerschaft, dann ließe sich zum ersten Mal davon sprechen, daß dieses Konzept im Hinblick auf Rußland ernst gemeint ist. Das Element der NATO-Erweiterung bekäme eine ergänzende - möglicherweise gleichwertige - Komponente der Kommunikation und Kooperation. Dieser Ansatz zu einer umfassenden europäischen Sicherheitskonzeption ist als erster Schritt nicht nur unerlässlich, um das Sonderverhältnis des Westens zu Rußland und die besondere Rolle der Russischen Föderation in Europa zu betonen. Die in einer Charta verbindlich festgelegten Strukturen der Zusammenarbeit sind auch für eine an effektiver Rüstungskontrolle orientierte Strategie der USA und des Westens insgesamt bedeutsam. Denn sie stellen notwendige Ausgleichsmaßnahmen dar für Moskaus verminderten Nuklearstatus, der sich als größte Hürde auf dem Weg der Denuklearisierung erweisen könnte. Die USA verfügen zusammen mit den westlichen Verbündeten über weitere Mittel, mit denen sie die Einbindung Rußlands in westliche Strukturen und seine Beteiligung an weltpolitischen Entscheidungsprozessen demonstrieren können. Hierzu gehört die Aufnahme in die Welthandelsorganisation genauso wie die Gründung eines Steuerungsausschusses in der OSZE, deren politische Aufwertung vor allem Außenminister Primakow gefordert hat. Und die G 7 könnte sich zu einer G 8 erweitern und so versuchen, Rußland einen Ausgleich für seinen schwindenden Machtstatus anzubieten.¹⁴

¹³ Zu den neuen Vorschlägen siehe USIT, 5. 6. 1996, S. 5f.; 20. 6. 1996, S. 3; 1. 10. 1996, S. 3f.; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. 9. 1996; Zitat: Verteidigungsminister Rühle, in: Der Spiegel, 23. 9. 1996, S. 27.

¹⁴ Mit der Einladung des russischen Präsidenten zur Teilnahme an den Gipfeltreffen der sieben Industriestaaten hat die G 7 ein Mittel zur politischen Aufwertung Moskaus wahrgenommen. Mußte der nicht gewählte sowjetische Präsident Gorbatschow beim Londoner Treffen von 1991 noch am "Katzentisch" sitzen, nahm Jelzin (bzw. 1996 in Lyon Ministerpräsident Tschernomyrdin) seit 1992 beständig an den außenpolitischen Beratungen der Gipfelrunde teil, die sich damit inzwischen zu einer P 8 erweiterte. Gesprächsgegenstand waren der Stand der politischen und wirtschaftlichen Reformen in Rußland, die Voraussetzungen westlicher Unterstützung, der Export russischer Nuklearanlagen für das iranische Kernkraftwerk Buschir, der Krieg in Tschetschenien (Halifax 1995), die nukleare Abrüstung genauso wie die atomare Sicherheit (Moskauer "Nukleargipfel" vom April 1996). Von den eigentlichen weltwirtschaftlichen Beratungen blieb Moskau indes ausgeschlossen.

3. Handlungsfeld Kernwaffen: Rüstungskontrolle am Scheideweg?

3.1 Nukleare Rüstung, Strategie und Rüstungskontrolle

Die beiden START-Verträge sind das Herzstück der nuklearen Rüstungskontrolle. Ihre Durchführung könnte den Übergang von einer konkurrierenden zu einer kooperativen Sicherheitspolitik markieren und den Ausgangspunkt für eine nukleare Abrüstungspolitik bilden, die das System wechselseitiger Abschreckung endgültig überwindet. Die START-Verträge selbst gehen jedoch noch von diesem System aus und versuchen, es durch einen möglichst stabilen und mit kooperativen Elementen durchsetzten politischen Rahmen einzuhegen.

3.1.1 START I

Der START I-Vertrag stellte das erste Abkommen dar, das auf eine Reduzierung der Zahl der auf strategischen Trägersystemen montierten, "anrechenbaren" Sprengköpfe abzielte. Allerdings bestand zwischen "Anrechenbarkeit" und tatsächlicher Sprengkopfzahl eine nicht unerhebliche Differenz. Sie ergab sich daraus, daß für die von strategischen Fernbomben getragenen Kernwaffen eine Normzahl angesetzt wurde, die unter der tatsächlich auf diesen Flugzeugen stationierten Sprengköpfen lag. Diese Regel kam den USA mit ihrer größeren Bomberflotte zugute.

Tabelle 1 START I: Wichtige Bestimmungen

- o 6000 "anrechenbare" Sprengköpfe
- o Beschränkung der Sprengköpfe auf ballistischen Raketen auf 4900
- o Beschränkung der Sprengköpfe auf schweren Raketen auf 1540
- o Beschränkung der Sprengköpfe auf mobilen Raketen auf 1100
- o Zahl der Trägersysteme höchstens 1600

START I sah des weiteren eine Beschränkung der schweren Raketen mit Mehrfachsprengköpfen vor. Dieser wichtige Schritt sollte die Stabilität des Abschreckungssystems erhöhen. Denn diese Raketen waren nicht nur wegen ihrer hohen Zielgenauigkeit und ihrer Fähigkeit, mehrere Ziele gleichzeitig zu bekämpfen, am ehesten

für den Erstschlag geeignet, sie stellten ihrerseits gerade wegen dieser Eigenschaften einen hohen Anreiz für den Erstschlag des Gegners dar: die gefährlichsten und stärksten Waffen des Feindes vor ihrem Einsatz zu vernichten. Daher sollten auf ballistischen Raketen höchstens 4900 Sprengköpfe, auf schweren Interkontinentalraketen (ICBMs) höchstens 1540 Sprengköpfe, auf mobilen ICBMs allenfalls 1100 Sprengköpfe stationiert werden. Insgesamt durfte die Zahl der Trägersysteme 1600 nicht überschreiten.

Der bemerkenswerteste Aspekt des Vertrages waren seine weitreichenden Verifikationsbestimmungen. Die Zerstörung der Raketen sollte unter Beobachtung der jeweiligen Gegenseite stattfinden; die Bomber wurden einer Distanzbesichtigung ausgesetzt, um die Identifizierung ihrer Bewaffnung zu erlauben. Am sensationellsten war die Erlaubnis an die Inspektoren der Gegenseite, einen Blick in die Nasen der Interkontinentalraketen zu werfen, um damit sicherzustellen, daß die Höchstzahl der für den jeweiligen Raketentyp erlaubten Sprengköpfe nicht überschritten war.¹⁵

START I wurde 1991 unterschrieben. Daher wurde es durch den Zerfall der Sowjetunion in Mitleidenschaft gezogen: Nicht nur Rußland, sondern auch Kasachstan, Belarus und die Ukraine erbten Waffensysteme, die unter die Beschränkung des START I-Vertrages fielen. In einer einmaligen, eng koordinierten diplomatischen Kampagne gelang es den Vereinigten Staaten und Rußland, die drei neuen Staaten an die Bestimmungen von START I zu binden. Dies geschah im Protokoll von Lissabon (1992). In diesem Dokument traten alle vier Nachfolgestaaten START I bei. Dabei wurde festgelegt, daß sämtliche in Belarus, Kasachstan und der Ukraine stationierten Kernwaffen unter das Abrüstungsgebot des Vertrags fielen. Bis 1999 sollten die drei Länder kernwaffenfrei werden, und dies sollte durch einen baldigen Beitritt zum Atomwaffensperrvertrag (NVV) besiegelt werden.¹⁶

Zunächst waren diese Verpflichtungen nur durch die Unterschriften der drei Staatspräsidenten verbürgt. Sie durchzusetzen kostete viel Zeit und diplomatische Energie. Während Belarus sich als problemlos erwies - es ratifizierte das Lissabon-Protokoll fast unmittelbar und trat noch 1993 dem NVV bei - gab es in Kasachstan und vor allem in der Ukraine teils heftige Auseinandersetzungen. Es ist vor allem den engagierten Anstrengungen der USA zu verdanken, daß Almaty und Kiew schließlich zur Ratifizierung des Lissabon-Protokolls und zum NVV-Beitritt bewegt werden konnten. Die USA versprachen großzügige finanzielle und technische Unterstützung bei der Abrüstung. Für die devisenschwachen Nachfolgestaaten der Sowjetunion stellte das einen wirksamen Anreiz dar, wenn sie sich auch ständig darüber beschwerten, zu wenig Geld zu spät zu erhalten. Außerdem übernahmen die USA die Federführung bei der Ausarbeitung von Sicherheitsgarantien für die Ukraine. Sie bewegten die westlichen Verbündeten Großbritannien und Frankreich, sich diesen Garantien anzuschließen und überredeten vor allem Rußland, in diesem Dokument die territoriale Integrität der Ukraine anzuerkennen und wirtschaftlichem Druck eine völkerrechtlich bindende Absage zu erteilen. Die Ukraine

¹⁵ Siehe Jozef Goldblat: *Arms Control. A Guide to Negotiations and Agreements*, London u.a., 1994, S. 591 ff.

¹⁶ Ebd., S. 673ff.

wurde schließlich im Dezember 1994 Mitglied im NVV. Damit war die Bedingung erfüllt, daß der START I-Vertrag in Kraft treten konnte.

Verglichen mit der schwierigen Inkraftsetzung ist die Implementation des Vertrages erstaunlich zügig und reibungslos verlaufen. Dies hing damit zusammen, daß die beiden Hauptparteien die Ausführung bereits in Angriff genommen hatten, noch bevor der Vertrag in Kraft trat. Tatsächlich ist es den fünf Partnern gelungen, den Plan "überzuerfüllen": Kasachstan war schon Ende 1995 kernwaffenfrei; Ukraine erreichte diesen Zustand in der Jahresmitte 1996. Belarus, dessen Präsident Lukaschenko noch um höhere finanzielle Zuwendungen aus den USA feilschen wollte, wird Ende 1996 seine letzte Kernwaffe an Rußland überstellt haben.

Auch die beiden Supermächte selbst eilten dem im Vertrag vorgesehenen Zeitplan voraus. Die Vereinigten Staaten hatten Mitte 1996 de facto bereits das Niveau von START I erreicht: 9250 (tatsächliche, nicht anrechenbare) Sprengköpfe auf ca. 1600 Trägerwaffen, einschließlich einer Reserve von mehreren hundert Sprengköpfen, befanden sich noch im operativen Arsenal. Die Streitkräftestruktur war den Vorgaben des Vertrages weitgehend angeglichen.¹⁷ Auch Rußland soll bei der Zahl der Trägersysteme bereits bei 1791 angekommen sein.¹⁸ Es ist absehbar, daß der START I-Vertrag weit vor dem angesteuerten Zieldatum von 1999 voll implementiert sein wird.

Beide Seiten loben den Ablauf der Verifikationsbemühungen. Behinderungen sind weitgehend ausgeblieben. Statt dessen entwickelt sich unter den Inspektoren sogar zunehmende "Kameraderie", eine Art Korpsgeist, der aus dem gemeinsamen Vorhaben erwächst.¹⁹ Die US-russische Kommission, die mit der Klärung von Streitfragen und der Überwachung der Vertragsimplementierung befaßt ist, hat in bislang acht Sitzungen alle bisher aufgetretenen Unstimmigkeiten problemlos auflösen können und mittlerweile sechsunddreißig Vereinbarungen und fünfundzwanzig bilaterale Stellungnahmen aktenfest gemacht. Diese Leistung ist bemerkenswert, wenn man sie mit dem zähen, kontroversen Ringen der Standing Consultative Commission über die Interpretation des ABM-Vertrages vergleicht (siehe 4.2).

3.1.2 START II

1993 wurde START II abgeschlossen. Der Vertrag baut auf seinem Vorgänger auf und setzt dessen Weiterbestand voraus. Er zielt jedoch auf eine weitaus radikalere Verminderung und Umstrukturierung der strategischen Kernwaffenarsenale ab: Er

¹⁷ Siehe Robert Norris/William Arkin: U.S. Nuclear Weapons Stockpile, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 52, 4 (Juli/August) 1996, S. 61-63.

¹⁸ Siehe Arms Control Reporter, 5-1996, 611.B.892.

¹⁹ Siehe Gregory G. Govan: An In-Depth Look at On-Site Inspections, in: Arms Control Today, 25, 7 (September 1995), S. 15-20; siehe auch die Stellungnahme von CIA Deputy Director McEachan, in: 104/1 U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Consideration of Ratification of the Treaty Between the U.S. and the Russian Federation on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (The START Treaty), Hearings, Washington, D.C., 1995, S. 54-58.

verbietet alle landgestützten Mehrfachsprengkopf-Raketen, die – nach genauen Vorschriften – verschrottet, in Einfachsprengkopf-Raketen umgewandelt oder unter Aufsicht dem zivilen Raumfahrtprogramm zugeführt werden sollen (Tabelle 2).

Tabelle 2 START II: Wichtige Bestimmungen

- o 3000-3500 Sprengköpfe auf strategischen Trägersystemen stationiert
- o Nicht mehr als ein Sprengkopf auf landgestützten Interkontinentalraketen
- o Verschrottung aller schweren landgestützten Raketen
- o Zerstörung oder Verkleinerung der Silos der schweren landgestützten Raketen bis auf 105
- o Nicht mehr als 1750 Sprengköpfe auf U-Boot-Raketen
- o Volle Vertragserfüllung im Jahre 2003

Dies trifft das Herzstück der klassischen sowjetischen Abschreckung, die SS-18. Dieses Verhandlungsergebnis stellt eine enorme Konzession Rußlands dar. Mit dem überragenden Anteil der landgestützten Mehrfachraketen an seinem Gesamtarsenal ist es von diesen Vorschriften weitaus stärker betroffen als die USA, deren 50 "Peacekeeper"-Raketen mit insgesamt 500 Sprengköpfen nur einen geringen Teil des Arsenal bildeten. Zudem wird die Ausführung der Vertragsbestimmungen viel Geld kosten, das Rußland nicht hat.

Tabelle 3 Ab- und Umrüstungszwänge für Rußland nach START II

- o Verschrottung von 311 Interkontinentalraketen
- o Zerstörung von 181 Raketensilos
- o Umwandlung von 90 SS-19-Raketen auf Einfach-Sprengkopf-Träger
- o Umstellung von SS-25-Raketen von mobiler auf Silo-Stationierung

Hinzu kommt, daß die Regeln des START II-Vertrags es Rußland nicht gestatten, die Sprengkopffzahl von 3500 durch Ab- und Umrüstung zu erreichen. Rußland müßte vielmehr neue Raketen mit Einfachsprengköpfen bauen, um mit den USA gleichzuziehen - eine weitere finanzielle Belastung. Hierin liegt begründet, warum der Vertrag in der russischen Duma auf erheblichen Widerstand stößt.

Auch die USA waren in der letzten Verhandlungsphase zu Konzessionen bereit.²⁰ Zum einen haben sie die Veränderung der "Anrechenbarkeit" aus START I akzeptiert. Mit anderen Worten: Es gelten jetzt die auf Fernbombern tatsächlich stationierten Sprengköpfe, nicht eine fiktive Zahl. Für die USA wird damit eine Verminderung der strategischen Nuklearbomber-Flotte notwendig. Allerdings wird dieses Problem dadurch kompensiert, daß die amerikanischen Verhandlungspartner die Erlaubnis durchsetzen konnten, die denuklearisierten Flugzeuge künftig für konventionelle Aufträge einzusetzen.

Das zweite amerikanische Zugeständnis betrifft die nuklear bestückten Unterseeboote, das Kernstück der amerikanischen Abschreckungsmacht. Zum erstenmal haben die USA hier quantitative Obergrenzen für die dort stationierte Sprengkopffzahl eingeräumt, nämlich eine Höchstzahl von 1750 für die gesamte U-Boot-Flotte. Allerdings fällt diese Regel weit weniger drastisch aus als für die Interkontinentalraketen: die Stationierung von Systemen mit Mehrfachsprengköpfen, also der modernsten amerikanischen Waffe, der Trident D-5-Rakete, bleibt erlaubt, wenn sie auch nicht bis zu ihrem vollen Wurfgewicht beladen werden darf. Kleinere Konzessionen, die die USA in der Endphase den Russen machten, sind die Erlaubnis, 105 SS-19 mit einem (statt 6) Sprengkopf zu versehen und 90 von 154 SS-18-Silos so zu modifizieren, daß sie nur noch für die kleineren SS-25 brauchbar sind.²¹

Das Verifikationssystem für den Vertrag baut auf START I auf. Zusätzlich wird der Umbau der Silos, die völlige Zerstörung der SS-18 und ihrer Abschlußkanister unter amerikanischer Beobachtung stattfinden. Die Bewaffnung nuklearer Bomber wird besichtigt, ebenso die in konventionelle Aufgaben übergewechselten ehemaligen strategischen Fernbomber.²²

3.1.3 Die russische Ratifikationsdebatte über START II

Im Vergleich der wechselseitigen Konzessionen wird deutlich, daß START II ein ungleicher Vertrag ist. Er verlangt der russischen Seite mehr ab und stellt die USA im Ergebnis besser. Denn bei genauer Analyse der strategischen Fähigkeiten beider Seiten, nachdem START II einmal implementiert sein wird, zeigt sich, daß die USA über eine weitaus größere "Aufwuchs-Fähigkeit" verfügen werden als Rußland: sollte sich Washington dazu entschließen, den Vertrag zu brechen oder rechtmäßig zu beenden, so

²⁰ So Michael Nacht, Assistant Director for Strategic and Eurasian Affairs, ACDA, in: START II, Missile Proliferation and Missile Defense, Proceedings, Washington, D.C., 1996, S. 17 (Nuclear Nonproliferation Project, Carnegie Endowment for International Peace).

²¹ Siehe Arms Control Today, 25, 7 (September 1995), S. 10; Goldblat (Anm. 15), S. 697ff.

²² Siehe U.S. State Department Fact Sheet: Treaty on the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (START II), Washington, D.C., 1996.

könnte es in kurzer Zeit seine Minutemen III-Raketen mit drei statt mit einem Sprengkopf beladen, das volle Wurfgewicht der Trident D-5-Raketen ausschöpfen und die hundert für konventionelle Aufgaben bereitgestellten Fernbomber renuklearisieren. Zusammen ergibt dies ein Potential von 4500 Sprengköpfen, also mehr als das doppelte der unter START II erlaubten Zahl. Dem steht auf russischer Seite ein "Ausbruchspotential" von nur 900 Sprengköpfen gegenüber. Da unter den START-Verträgen keine Verpflichtung zur Verschrottung der strategischen Sprengköpfe besteht, birgt der Vertrag höchst ungleiche Risiken für den Fall einer Verschlechterung der amerikanisch-russischen Beziehungen. Es kann wohl ausgeschlossen werden, daß der amerikanische Senat einen Vertrag mit derartigen Nachteilen zuungunsten der USA jemals ratifiziert hätte.

In der russischen Duma gibt es die Neigung, Junktims mit zwei anderen sicherheitspolitischen Fragen zu knüpfen. Zum einen ist dies der Fortbestand des ABM-Vertrages und der Verzicht der USA auf die einseitige Errichtung eines landesweiten Abwehrsystems. In Rußland weiß man, daß man weder technisch noch finanziell mit einer derartigen amerikanischen Anstrengung würde mithalten können. Solange zwischen beiden Ländern ein latentes Sicherheitsdilemma fortbesteht, sehen viele russische Sicherheitsexperten die Notwendigkeit, ein solches System im Kriegsfall mit den eigenen Interkontinentalraketen saturieren und damit überwinden zu können. Gerade hierfür wären aber die schweren Mehrfachsprengkopf-Raketen am besten geeignet, da sie außer ihrer nuklearen Ladung noch eine Vielzahl von "Täuschkörpern" aufnehmen könnten, mit denen sich gegnerische Abwehrraketen während der Flugphase außerhalb der Atmosphäre ablenken lassen. Viele Duma-Abgeordnete knüpfen daher ihre Bereitschaft, der Verschrottung dieser Waffensysteme zuzustimmen, an ein fortgeltendes Verbot der Raketenabwehr.

Die zweite Frage ist die NATO-Erweiterung. Je mehr die Überlegenheit des westlichen Bündnisses wächst, so die Logik dieses Arguments, desto mehr ist das schwächere Rußland auf seine Kernwaffen angewiesen, um das westliche Bündnis davon abzuhalten, seine Stärke in politischen Druck oder gar militärische Aktionen umzusetzen. Daß die NATO sich das Recht auf die Stationierung taktischer Kernwaffen in den Beitrittsländern vorbehält - wenn auch hierfür keine konkreten Pläne bestehen - verstärkt diese Argumentation nur noch.²³

Schließlich spielt auch der Kostengesichtspunkt eine große Rolle. Statt einer Friedensdividende kommt erst einmal die Finanzierung von Verschrottung, Umrüstung und Aufrüstung mit neuen, kleineren Raketen auf Rußland zu. Angesichts der Haushaltskrise wünschen sich viele Abgeordnete zumindest eine Streckung der Frist für die Durchführung der Vertragsbestimmungen, wenn nicht sogar Änderungen - beispielsweise die Beibehaltung schwerer Raketen -, die zu einer Kostensenkung führen würden.

²³ Zur russischen Ratifikationsdebatte über START II siehe Alexej Arbatov: *Waking Up To A Post-Euphoric World. Untangling the Security Knots of Post-Cold War Years of Mismanaging Russian-Western Relations*, Moskau, 1996 (Carnegie Moscow Center, Paper Prepared for the Conference "Rethinking Russian-American Relations", 10.-11. Mai 1996); Nikolai N. Sokov: *Russia's Approach to Deep Reductions of Nuclear Weapons: Opportunities and Problems*, Washington, D.C., 1996 (Henry L. Stimson Center, Occasional Paper Nr.27).

Diese Bedenken sind vor allem stark bei den oppositionellen Mehrheitsparteien. Aber auch unter den Anhängern Jelzins, in der Rüstungskontroll-Gemeinde und im Militär gibt es Bedenken gegen die einseitigen Vorteile, die der START II-Vertrag den USA verschaffe; auch dort werden Raketenabwehr und NATO-Erweiterung mit dem Ratifikationsprozeß verknüpft, wenn auch die militärische Führung offiziell das Ratifikationsbegehren der Regierung unterstützt.²⁴ (Siehe 5.2.1)

3.1.4 Die Ratifikation von START II im US-Senat

Trotz der unbestreitbaren Vorteile, die der START II-Vertrag den USA beschert, dauerte es überraschend lange, nämlich bis Januar 1996, bis der Senat seinen "Advice and Consent" zur Ratifizierung von START II aussprach, dann allerdings mit der überwältigenden Mehrheit von 87:4.²⁵ Diese Verzögerung hatte allerdings weniger mit dem Vertragsinhalt selbst zu tun. Vielmehr kam sie dadurch zustande, daß die konservativen bis rechtsextremen Vorsitzenden der zuständigen Ausschüsse, Helms im Auswärtigen Ausschuß und Thurmond im Verteidigungsausschuß, den Vertrag zur Geisel für andere politische Konzessionen machten, die sie der Clinton-Administration abpressen wollten.

Helms hielt den Ratifikationsvorgang im Auswärtigen Ausschuß des Senats zurück, um seinen Wunsch nach Abschaffung dreier Institutionen multilateraler Außenpolitik durchzusetzen: der Abrüstungsbehörde ACDA, des Informationsamts USIA und des Entwicklungsamts AID. Als sich die Clinton-Administration weigerte, diesem Verlangen zu folgen, blockierte er als Repressalie ganze Felder der Außenpolitik: die Ernennung von Botschaftern, die Chemiewaffenkonvention und eben auch START II.²⁶ Als die Blockade im Auswärtigen Ausschuß endlich überwunden war und der Ausschuß mit klarer Mehrheit die Ratifikation des Vertrages unterstützt hatte, übernahm der Vorsitzende des Verteidigungsausschusses, der greise General Strom Thurmond, die Blockaderolle, um eine Ratifikation zu verzögern. Er wollte die Verabschiedung eines Zusatzes zur Verteidigungshaushalts-Bewilligung durchsetzen, der die Aufkündigung des ABM-Vertrages und die baldige Aufstellung eines landesweiten Raketenabwehrsystems verbindlich festlegte. Mit seiner Verweigerungshaltung gegen START II wollte er die Administration und seine demokratischen Kollegen im Senat dazu zwingen, ihrerseits den Widerstand gegen seine Gesetzgebungsvorhaben aufzugeben.²⁷

²⁴ Siehe Yuriy Lebedev/Aleksey Podberezkin: Three Years of Expectation and Arguments: Will the Russian Federation State Duma Ratify the Russian-American START II Treaty?, in: Foreign Broadcast Information Service: Arms Control and Proliferation Issues, 20. 3. 1996, S. 43-48; Yuri K. Nazharkin/Rodney W. Jones: Moscow's START II Ratification: Problems and Prospects, in: Arms Control Today, 25, 7 (September 1995), S. 8-14.

²⁵ Siehe Congressional Quarterly Weekly Report, 3. 2. 1996, S. 6.

²⁶ Siehe John Isaacs: Cold Warriors Target Arms Control, in: Arms Control Today, 25, 7 (September 1995), S. 3-7.

²⁷ Siehe Congressional Quarterly Weekly Report, 23. 12. 1995, S. 3896ff.

Daß es letztlich zur Zustimmung des Senats kam, ist dem demokratischen Senator Bingaman, Mehrheitsführer Dole und noch mehr dem republikanischen Verteidigungsexperten Lugar zu verdanken, dem das "Management" der Ratifikationsdebatte übertragen war; die republikanische Senatsführung hatte de facto die beiden Ausschußvorsitzenden vorübergehend entmachtet, um den Vertrag zu verabschieden. Lugar warf sein gesamtes Prestige als Experte und altgedienter Senator in die Waagschale, um die rechten Flügel Männer seiner Partei zur Zustimmung zu bewegen. Dies gelang weitgehend. Allerdings bedurfte es der Mithilfe des demokratischen Senators Bingaman, der am 6. Dezember drohte, sämtliche Plenaraktivitäten des Senats zu blockieren, wenn sich die Mehrheitsführung nicht dazu entschlöße, START II zur Abstimmung zu bringen. Die Senatsdebatte kurz vor Weihnachten 1995 zeigte jedenfalls breite Unterstützung für das Vertragswerk.²⁸

Allerdings fügte der Senat in seiner Ratifikations-EntschlieÙung eine Reihe von Bedingungen und Erläuterungen an, die einen bezeichnenden Einblick in die politische Ausrichtung der Senatsmehrheit geben. Diese Kammer sprach sich u.a. gegen eine Finanzierung der russischen Vertragserfüllung mit amerikanischen Mitteln aus; sie befürwortete die Schließung der russischen Lauschstation Lourdes auf Kuba, die Teil der "Nationalen Technischen Mittel" Rußlands zur Verifikation der START-Verträge ist; sie untersagte dem Präsidenten, ohne Rücksprache mit dem Senat Verminderungen der amerikanischen Nuklearstreitkräfte unter das von START I gebotene Niveau vorzunehmen, solange START II nicht in Kraft tritt. Der Senat verlangte weiterhin, die von beiden Verträgen vorgeschriebenen Reduktionen in einem solchen Rhythmus vorzunehmen, daß Rußland kein strategischer Vorteil durch eine höhere Sprengkopffzahl zuwachsen könnte. Während der Senat weitere Transparenzmaßnahmen und Gespräche über künftige Reduktionen jenseits von START II befürwortete, gab seine Resolution klar der Auffassung Ausdruck, daß strategische Raketenabwehr in Zukunft unverzichtbar sei. Immerhin wurde auf Betreiben der Demokraten darauf verzichtet, in die Resolution eine Polemik gegen den ABM-Vertrag einzufügen; vielmehr wurde das ABM-Projekt als ein kooperativ amerikanisch-russisches Vorhaben bezeichnet.

Der Schlußabschnitt widmete sich dem amerikanischen Arsenal im Rahmen der START-Regeln. Hier ging es dem Senat darum, die Aufrechterhaltung der Kernwaffenproduktionskapazitäten sowie der Kernwaffen-Laboratorien sicherzustellen. Daher verlangte er das Recht der USA, auch im Rahmen eines künftigen Teststoppvertrags Atomtests wiederaufzunehmen, falls nur so das "Vertrauen" in das Arsenal aufrechterhalten werden könnte. Zu diesem Zweck sollte die Testanlage in Nevada so in Bereitschaft bleiben, daß sie innerhalb eines Jahres aktiviert werden könnte.²⁹

²⁸ Siehe ebd., S. 3896; John Isaacs: The Senate's fits and START, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 52, 2 (März/April 1996), S. 13f.

²⁹ Siehe Congressional Record, 26. 1. 1996, S. S461.

3.1.5 Rüstungskontrolle und Nuklearstrategie: Die Haltung der Clinton-Administration

Vor diesem Hintergrund besitzt die Administration einen verhältnismäßig engen Handlungsspielraum, was etwa radikale Änderungen der nuklearen Rüstungspolitik betrifft. Allerdings zeigt sich bei näherem Hinschauen, daß die Regierung einen weiteren Spielraum gar nicht benötigt. Ihre eigene Nuklearstrategie ist konservativ.³⁰

Sie setzt die Vorgaben der Administration Bush konsequent fort. Deren Bestreben, die Eckpunkte der amerikanischen Nuklearstrategie unangetastet zu lassen, hatte nicht zuletzt die Verhandlungsposition zu START II bestimmt. Vor allem ging es darum die Fähigkeit zu behalten, eine große Auswahl an militärisch wichtigen Zielen differenziert und mit hoher Präzision angreifen zu können. Es war dieses Bestreben, daß die amerikanische Delegation in den START II-Verhandlungen den russischen Wunsch zurückweisen ließ, sich auf wesentlich niedrigere Sprengkopffzahlen (um 2500)³¹ zu einigen. Die Russen wollten damit der bereits erwähnten Gefahr entgehen, aufgrund der Regeln von START II - und wegen der ab der Jahrtausendwende ansteigenden technischen Überalterung ihrer Interkontinentalraketen - zu den Obergrenzen von START II **hochrüsten** zu müssen. Hinzu kam das Bestreben der für die Kernwaffen-Missionen zuständigen Abteilungen der Teilstreitkräfte, die nukleare Rolle beizubehalten und demzufolge die amerikanische Triade, d.h. das Zusammenspiel von Bomberflotte, landgestützten Interkontinentalraketen und Langstreckenraketen auf U-Booten, unangetastet zu lassen. Zwar ist es denkbar, die Triade auch bei geringeren Sprengkopfbeständen beizubehalten; man müßte lediglich die D-5-Raketen - die einzigen verbleibenden US-Systeme mit Mehrfachsprengköpfen - in geringerem Umfang beladen. Je geringer jedoch die vereinbarte Sprengkopffzahl wird, desto einleuchtender klingen (auch aus Kostengründen) Forderungen, einen Teil der Triade - im allgemeinen den landgestützten - ganz abzuschaffen.

Derselbe Standpunkt wird nach wie vor von der Clinton-Administration vertreten.³² Wer sich von der Nuclear Posture Review (1994), einer gründlichen Prüfung und Überarbeitung der amerikanischen Nuklearstrategie, die grundlegende Wende versprochen hatte, sah sich enttäuscht. Einerseits wird eingeräumt, daß Kernwaffen für die amerikanische Sicherheit eine kleinere Rolle als in der Vergangenheit spielen und daher einer Verminderung unterzogen werden können. Andererseits erfordere die "Ungewißheit über die Zukunft"

³⁰ Harold Smith, Referent des Verteidigungsministers für Atomenergie, kennzeichnete die amerikanische Nuklearstrategie nach der Nuclear Posture Review mit dem Sprichwort: "The more things change, the more they stay the same", 104/1 U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Commerce, Subcommittee on Energy and Power, Reorganization of the Department of Energy, Hearing, Washington, D.C., 1995, S. 161.

³¹ Siehe Joshua Handler: Russia Ready for START III, in: Bulletin

(wann gibt es die nicht?) "Vorsicht im Angesicht potentieller Risiken". Gegenüber dieser Ungewißheit sollten die Kernwaffen einen "Zaun" ("hedge") darstellen.³³

Die Nuclear Posture Review hielt am Bewährten fest und legte die künftige Streitkräftestruktur unter einem START II-Vertrag wie folgt fest: Ihr Auftrag lautet nach wie vor, bis zu 2500 Ziele in Rußland bekämpfen zu können, falls es zu einem großen Krieg mit diesem Land kommen sollte.³⁴ Zwar wird der Rüstungskontrolle und der "Kooperativen Bedrohungsminderung" (Cooperative Threat Reduction) eine wesentliche Aufgabe zugemessen. Aber vor die Alternative gestellt, einem Wiederaufflammen der nuklearen Bedrohung aus der früheren Sowjetunion mit verstärkter und beschleunigter Abrüstung zu begegnen, hatte sich die Bush-Administration doch für die Aufrechterhaltung einer nach wie vor massiven Abschreckung entschieden, und die Clinton Administration setzt diese Politik fort.³⁵

"Die Vereinigten Staaten werden hinreichende strategische Nuklearstreitkräfte beibehalten, um jeglichen Kernwaffenstaat - sollte er feindselig sein - abzuschrecken und zu überzeugen, daß es vergeblich wäre, irgendeinen Vorteil in Kernwaffen zu suchen. Das verlangt, daß die Vereinigten Staaten weiterhin eine Nuklearstreitmacht von ausreichender Größe und Fähigkeit aufrechterhalten, um ein breites Spektrum an Werten zu bedrohen, die von potentiell feindlichen politischen und militärischen Führern hochgeschätzt werden. Dieses Erfordernis ist voll vereinbar mit der Erfüllung gegenwärtiger Rüstungskontrollverpflichtungen."³⁶ Oder, besser gesagt, die Rüstungskontrollverpflichtungen sind so zurechtgeschneidert worden, daß sie in den Rahmen der bevorzugten Strategie hineinpassen.

Tabelle 4 Geplante Struktur der strategischen amerikanischen Nuklearstreitkräfte unter START II

- o 14 Trident-U-Boote mit je 24 D-5-Raketen zu 5 Sprengköpfen
- o 450 bis 500 Minutemen-Interkontinentalraketen mit je einem Sprengkopf
- o 66 B-52-Bomber mit Marschflugkörpern AGM-86b sowie moderneren STEALTH-Marschflugkörpern AGM-129
- o 20 B-2 STEALTH-Bomber mit je 20 Schwerkraftbomben

³³ William J. Perry, Secretary of Defense: Annual Report to the President and the Congress, Washington, D.C., 1995, S. 83.

³⁴ Siehe R. Jeffrey Smith: Clinton Decides to Retain Bush Nuclear Policy, in: Washington Post, 22. 9. 1994, S. A1, 26.

³⁵ Siehe Perry, (Anm. 33), S. 10f.

³⁶ Ebd., S. 26.

Die strategischen Streitkräfte (Tabelle 4) bilden eine flexible Streitmacht. Sie werden durch die nichtstrategischen Nuklearstreitkräfte ergänzt, die aus lediglich zwei Komponenten bestehen: Kampfbomber mit Schwerebomben sowie aus nuklear bestückten Tomahawk-Marschflugkörpern, die gegenwärtig in den USA gelagert sind, aber jederzeit im Krisenfall auf Jagd-U-Boote verladen werden können.³⁷

Bei aller Kritik am Konservatismus der amerikanischen Nuklearstrategie muß doch gewürdigt werden, daß - überwiegend durch einseitige Entscheidungen - eine große Zahl an Waffentypen aufgegeben wurde: die Entwicklung des Midgetman-ICBM wurde eingestellt; der Peacekeeper (früher MX), das amerikanische Äquivalent zur SS-18, wird unter START II verschrottet, ebenso der Minuteman II, sämtliche taktischen Waffen der Army, die Lance und ihr Nachfolgesystem, die diversen Artilleriegeschosse, die luftgestützten Abstandswaffen TASM, SRAM und SRAM-A. Die Überwasserflotte verliert ihre Anti-U-Boot-Bomben und ihre Schwerebomben. Es läßt sich sagen, daß die Vereinigten Staaten einen Teil der zuvor nahezu unbegrenzten Einsatz-Flexibilität ihres Kernwaffenarsenals eingebüßt haben. Zugleich hat die militärische Führung jedoch eine Zusammensetzung des verbleibenden Kernwaffendispositivs gewählt, die immer noch eine hohe Variation der Einsatzmöglichkeiten gewährleistet. Der Haushaltsposten für die Nuklearstreitkräfte im Verteidigungshaushalt umfaßt nur noch ca. \$ 14 Mrd. statt fast \$ 48 Mrd. vor zehn Jahren. Ein gewaltiger Rückgang, gewiß - aber doch immer noch eine erhebliche Summe (nämlich mehr als 40% des deutschen Verteidigungshaushalts).³⁸

Der Konservatismus der amerikanischen Nuklearstrategie wird noch deutlicher, wenn man sich die Investitionen in die Infrastruktur und die laufenden Programme zur Stärkung des nuklearen Dispositivs ansieht. Die Infrastruktur wird keineswegs nur darauf abgestellt, die bestehenden Kernwaffen unter einem Teststopp so gut wie möglich zu warten und instandzuhalten. Sie soll vielmehr auch in der Lage sein, neue Sprengköpfe herzustellen und in begrenztem Ausmaß auch Änderungen im Design vorzunehmen. Zwar werden sich ohne Testserien keine völlig neuen Sprengkopftypen entwickeln lassen, die Anpassung bewährter Designs an neue Aufgaben ist aber durchaus möglich.³⁹ Allerdings ist gegenwärtig keine neue Sprengkopfproduktion erforderlich. Ein weiteres Ziel ist es, die Fähigkeit der amerikanischen Industrie für die Entwicklung und Produktion von Wiedereintrittskörpern (der konventionellen Hülle nuklearer Raketensprengköpfe) sowie von fortgeschrittenen Steuerungssystemen - unabhängig vom gegenwärtigen oder voraussehbaren Bedarf - zu erhalten.⁴⁰

Noch aufschlußreicher ist der Einblick in das "Überholungsprogramm" der Kernwaffen. Der Raketenkörper - alle drei Antriebsstufen - der Minutemen III, der einzigen verbleibenden landgestützten Interkontinentalraketen, wird erneuert; die Zielgenauigkeit

³⁷ Ebd., S. 87-89, 163.

³⁸ Ebd., S. 86f.

³⁹ Siehe die Stellungnahme von C. Paul Robinson, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 3, März 1996, S. 29-34.

⁴⁰ Perry (Anm. 33), S. 90.

der Minutemen erreicht damit die der modernsten amerikanischen ICBM, des Peacekeeper, mit einem Genauigkeitsradius von 100 m. Die Minutemen erhalten so die Punktzielgenauigkeit gegen gehärtete militärische Angriffsziele.⁴¹

Bezeichnend ist der Plan, alle verbleibenden strategischen Unterseeboote mit der D-5 auszurüsten, die die gleiche Zielgenauigkeit erreicht. Ursprünglich war vorgesehen, nur zehn der 14 U-Boote der strategischen Flotte mit dieser Waffe zu bestücken. Der Nuclear Posture Review war der gesteigerte Kampfwert der restlichen vier Schiffe die zusätzlichen Kosten von \$ 2.65 Mrd. wert. Die Marine erhält das neue "Strategic Retargeting System", das in kürzester Zeit das Zielset der Raketen einzugeben oder zu ändern vermag.⁴² Air Force und Navy koordinieren ihre Forschungsprogramme für verbesserte Wiedereintrittskörper, um die Zerstörungsmacht ihrer Waffen gegen tiefverbunkerte Ziele zu erhöhen.⁴³

Auch die Bomberflotte erhält ihre Modernisierung: der "Behemoth" B-53, eine Waffe mit der enormen Sprengkraft von neun Megatonnen (das entspricht etwa 500 Hiroshima-Bomben) wird verschrottet. Dafür wird die B-61, die bereits seit den achtziger Jahren in Dienst steht, modernisiert. Diese Veränderung betrifft nicht den nuklearen Teil, sondern die konventionellen Komponenten. Sie dienen dazu, der Bombe die Fähigkeit zu geben, tief verbunkerte Ziele anzugreifen. Die Zielgenauigkeit soll bis zu einem Radius von zehn Metern betragen.⁴⁴

Der gemeinsame Nenner all dieser Projekte ist die Verbesserung der nuklearen Kriegsführungsfähigkeit. Sie wird in zwei Komponenten sichtbar: Zum einen erhöhen die Programme die Bereitschaft und Reaktionsfähigkeit der Nuklearstreitkräfte. Dadurch wird die vielgerühmte Erhöhung der strategischen Stabilität durch die Löschung der Daten in den Zielcomputern der Kernwaffen sowie die Absenkung des Bereitschaftsstatus der meisten nuklearen Einheiten kompensiert. Das Pentagon weist selbst darauf hin, daß diese Maßnahmen in kurzer Zeit rückgängig gemacht werden können, und die Umkehrgeschwindigkeit wird sich nach Abschluß der laufenden Programme noch deutlich erhöht haben.⁴⁵ Ein großer Teil der Nuklearstreitkräfte bleibt in extrem hohem Bereitschaftsstatus.

Zum anderen ermöglichen es die Programme, die auf höhere Zielgenauigkeit der verbleibenden Waffen abzielen, eine andere wichtige Voraussetzung nuklearer Kriegsführung zu erfüllen, nämlich Punktziele mit höchster Präzision anzugreifen. Es ergibt sich das erstaunliche Bild, daß fünf Jahre nach Auflösung der Sowjetunion der seit Ende der sechziger Jahre vorherrschende Trend der amerikanischen Nuklearstrategie - die Erweiterung der Optionen zur nuklearen Kriegsführung - trotz der START-Verträge, trotz der erklärten Bereitschaft zu weiteren Reduzierungen und trotz der Programme zur kooperativen Bedrohungsminderung weitergeht. Dies demonstriert eindrucksvoll das

⁴¹ Siehe Congressional Budget Office, Reducing the Deficit, Washington, D.C., 1993, S. 34f.

⁴² Siehe Robert S. Norris/William S. Arkin: U.S. Strategic Forces, End of 1995, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 52, 1 (Januar/Februar 1996), S. 62f.

⁴³ Siehe Norris/Arkin (Anm. 17), S. 61-63.

⁴⁴ Siehe William M. Arkin: New, and stupid, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 52, 1 (Januar/Februar 1996), S. 64.

⁴⁵ Siehe Perry (Anm. 33), S. 166.

Beharrungsvermögen des amerikanischen Nuklearkomplexes und die Starrheit militär-strategischen Denkens.⁴⁶

3.1.6 Feindbilder, Kriegsszenarien und Zielplanung

Es stellt sich vor allem die Frage: Gegen wen sind diese Waffen gerichtet? Zum einen gilt Rußland noch als Unsicherheitsfaktor. Nach der bewährten Methode der "Worst Case Analysis" kalkulieren die amerikanischen Planer mit dem schlimmsten Fall: den Rückfall der einzigen weiteren nuklearen Supermacht in das Stadium der Feindschaft. Vor allem zu diesem Zweck wird die enorme Aufwuchsfähigkeit, die sich aus START II ergibt, vorerst in vollem Umfang erhalten: Ein "operativer" Vorrat an Sprengköpfen, der gegenwärtig mehr als 9000 umfaßt und noch im Jahr 2003 außer den 3500 von START II erlaubten Sprengköpfen 950 nichtstrategische Waffen sowie etwa 500 Ersatzsysteme umfassen soll. Dazu kommt ein Lager von 2500 Bereitschafts-Ersatzsprengköpfen, die für den schnellen Aufwuchs in Krisenlagen genutzt werden können. Ein zusätzlicher, aktiver Lagerbestand von 2500 bis 3000 Sprengköpfen wird die volle Ausbruchquote ausnutzen können, die unter START II auf amerikanischer Seite besteht (siehe 3.1.2).⁴⁷

Die Führung des Verteidigungsministeriums stellt diese Fähigkeit voll als Komponente des "Zaunes" ("hedge") gegen die "unbekannte Zukunft" in Rechnung.⁴⁸ Es ergibt sich daraus der Eindruck, daß das russischerseits so beklagte Ungleichgewicht in der "Ausbruchsfähigkeit", die der START II-Vertrag den USA gewährt, von den amerikanischen Unterhändlern mit voller Absicht durchgesetzt worden ist - nicht gerade ein Musterbeispiel "kooperativer Sicherheit": Die Annahme des "worst case" konstruiert eine virtuelle Gegnerschaft zu Rußland, als habe es die politischen Änderungen nie gegeben, und leitet daraus die Notwendigkeit eines strategischen Kernwaffendispositivs ab, das quantitativ mindestens dem vor Beginn der ersten Entspannungsperiode entspricht und qualitativ, d.h. in der Fähigkeit zu differenzierter Zielwahl und ausgefächerter Optionen, diesem weit überlegen ist.

Rußland ist jedoch nicht die einzige Meßlatte für die Gestaltung des amerikanischen Nukleararsenals. Zunehmend tritt auch China ins Visier der Planer. Die Volksrepublik ist gegenwärtig dabei, ihr relativ bescheidenes Arsenal, das höchstensfalls einige wenige hundert Sprengköpfe umfaßt und nach Zielgenauigkeit und Reichweite um Jahrzehnte hinter den Standards der anderen Atommächte hinterherhinkt, zu modernisieren, um ihre Abschreckungsfähigkeit auch unter einem Teststopp zu gewährleisten. Die militärische Führung der Vereinigten Staaten sieht China in der Lage, in den nächsten Jahren einen kräftigen Aufwuchs seiner nuklearen Streitkräfte zu vollziehen. Dies dient als eine weitere Begründung für die Politik des "Zaunes", d.h. der Beibehaltung umfangreicher

⁴⁶ Siehe die kritische Analyse von Bruce Blair: *Global Zero Alert for Nuclear Forces*, Washington, D.C., 1995.

⁴⁷ Siehe Norris/Arkin (Anm. 17), S. 61-63.

⁴⁸ Siehe Perry (Anm. 33), S. 87f., 168.

Nuklearstreitkräfte und insbesondere einer operativen Reserve, mit deren Hilfe im Bedarfsfall die aktiven Verbände vermehrt werden können.⁴⁹

Der dritte "Ernstfall", für den das amerikanische Nukleararsenal bereitstehen muß, ist der "Schurkenstaat", der "rogue state", der sich Massenvernichtungswaffen beschafft (oder bereits darüber verfügt) und amerikanisches Territorium, vitale Interessen, Verbündete oder auswärtig eingesetzte US-Streitkräfte damit bedroht oder angreift.⁵⁰ Auf der Liste der "Schurkenstaaten" finden sich gegenwärtig Nordkorea, Iran, Irak und Libyen. Aussagen irakischer Politiker nach dem Golfkrieg haben die Strategen in Washington davon überzeugt, daß den Kernwaffen in solchen Fällen eine nützliche Abschreckungsfunktion zuwächst. Von größter Bedeutung ist dabei, daß diese Aufgabe nicht nur gegenüber feindlichen Kernwaffen angenommen wird, sondern auch gegen chemische und biologische Waffen.⁵¹

Damit wird das Einsatzspektrum gegenüber Dritten über die noch 1995 formulierten "negativen Sicherheitsgarantien" hinaus erweitert. Diese Garantien sprechen die Kernwaffenstaaten für Nichtkernwaffenländer aus, die Vertragsparteien des NVV oder vergleichbarer Rechtsinstrumente sind. In den Garantien von 1995 verpflichteten sich die USA, Nichtkernwaffenstaaten weder nuklear zu bedrohen noch anzugreifen, außer wenn sie die USA, ihre Truppen oder Verbündeten in Allianz oder im Verbund mit einem Kernwaffenstaat angreifen. Neuerdings wird jedoch zusehends klar, daß Nichtkernwaffenstaaten, die mit Massenvernichtungswaffen drohen oder sie einsetzen, Ziel amerikanischer Nuklearschläge werden können, auch wenn sie alleine, d.h. außerhalb einer Allianz mit einem Kernwaffenstaat handeln. In diesem Sinne haben sich Verteidigungsminister Perry und ein hochrangiger Mitarbeiter des Nationalen Sicherheitsrats, Bell, geäußert.⁵²

Auch bei der Unterzeichnung der Protokolle für die neue Kernwaffenfreie Zone Afrika haben die Vereinigten Staaten eine Erklärung abgegeben, in der zunächst der Verzicht der Zonen-Mitglieder auf alle Massenvernichtungswaffen gefordert und sodann festgestellt wird: das Protokoll, das eine unbedingte und rechtlich bindende Sicherheitsgarantie für die Staaten der Zone ausspricht, werde unter der Maßgabe dieser Erklärung unterzeichnet. Damit wird, wenn auch stark verklausuliert, das amerikanische Recht geltend gemacht, auch innerhalb dieser Zone auf den Einsatz von biologischen und chemischen Waffen nuklear zu reagieren. Die Erklärung war das Ergebnis einer ausführlichen interministeriellen Diskussion, in der die Unterzeichnung der Protokolle prinzipiell auf

⁴⁹ Siehe Perry (Anm. 33), S. 163.

⁵⁰ Siehe Perry (Anm. 33), S. 163; weitaus deutlicher ist das Strategic Assessment 1996 der National Defense University, Institute for National Strategic Studies, Washington, D.C., 1996, S. 202-205.

⁵¹ In einer offiziellen Stellungnahme heißt es hierzu: "A key part of our strategy is to seek to stem the proliferation of such weapons and to develop an effective capability to deal with these threats. We also need to maintain robust strategic nuclear forces and to implement existing strategic arms agreements." (President of the United States: A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, Washington, D.C., Februar 1996, S. 19.)

⁵² Siehe Disarmament Diplomacy, Nr. 5 (Mai 1996), S. 51; William M. Arkin: Nuking Libya, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 52, 4 (Juli/August 1996), S. 64; vgl. auch Spurgeon M. Keeny, Jr.: Nuclear Policy in Disarray, in: Arms Control Today, 26, 3 (April 1996), S. 2.

dem Spiel stand. Das Pentagon wollte auf keinen Fall auf die Nuklearkoption gegen Libyen verzichten, während die ACDA und das State Department darauf bestanden, zur Stärkung des Nichtverbreitungsregimes den Protokollen beizutreten.⁵³

Die Bereitstellung des amerikanischen Nukleararsenals für diesen Einsatzfall gilt übrigens auch im Rahmen der NATO. Wiederholt haben Dokumente der Allianz in allgemeiner Form erläutert, daß im Kampf gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen den nuklearen Streitkräften der NATO eine generelle Abschreckungsrolle zufiele.⁵⁴ Hingegen ist die amerikanische Counterproliferations-Initiative demonstrativ auf konventionelle Projekte beschränkt geblieben, wobei der Raketenabwehr der Löwenanteil der Investitionen zufällt. Im Verteidigungshaushalt 1996 sind \$ 165.2 Mio. für spezielle Counterproliferations-Projekte vorgesehen. Hinzu kommen \$ 33.8 Mrd. für andere Vorhaben, die im engen Zusammenhang mit der Counterproliferation stehen. Davon entfallen \$ 2.4 Mrd. auf die Raketenabwehr.⁵⁵ Bezeichnend ist beispielsweise der Plan, konventionelle Angriffsmöglichkeiten gegen tiefverbunkerte Ziele zu entwickeln.⁵⁶ Natürlich wünschen die amerikanischen Militärplaner, gegenüber Gegnern mit Massenvernichtungswaffen über eine möglichst glaubwürdige und praktikable konventionelle Gegenwehr zu verfügen. Zu einem Kernwaffeneinsatz gedrängt zu werden, ist für einen amerikanischen Präsidenten keinesfalls eine komfortable Lage. Auch im Golfkrieg hatte man ja nach eingehender Prüfung Kernwaffeneinsätze ausgeschlossen. Die Möglichkeit dazu soll jedoch auf jeden Fall offengehalten werden.

Diese Politik ist problematisch. Sie facht erneut den Streit zwischen Nichtkernwaffenstaaten und Kernwaffenstaaten über rechtlich bindende Sicherheitsgarantien an. Sie führt in der Praxis der Verbände zu Planungen und Übungen, die von den potentiellen Zielen solcher Einsätze als bedrohlich wahrgenommen werden und somit einen zusätzlichen Proliferationsschub auslösen können.⁵⁷ Die Politik weckt die Gelüste der unermüdlich nach neuen Aufträgen suchenden, weil ansonsten von Beschäftigungslosigkeit bedrohten Kernwaffen-Laboratorien.⁵⁸ Und sie droht eines der Ziele des atomaren Teststopps zu unterminieren, nämlich die Beendigung des qualitativen Rüstungswettlaufs. Für die

⁵³ Editor's Note - Negative Security Assurances, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 5, Mai 1996, S. 42.

⁵⁴ Siehe NATO Press Release 95/124, 29. 11. 1995: NATO's Response to Proliferation of Weapons of Mass Destruction. Facts and Ways Ahead; Press Communiqué M-DPC/NPG.2 (95) 117, 29. 11. 1995, S. 4; siehe auch die Ausführungen des (amerikanischen) Direktors der nuklearen Planungsgruppe der NATO: Gregory L. Schulte: Responding to Proliferation - NATO's Role, in: NATO Review, 43, 4 (Juli 1995), S. 15-19.

⁵⁵ Office of the Secretary of Defense: Proliferation: Threat and Response, Washington, D.C., 1996, S. 50.

⁵⁶ Ebd., S. 54.

⁵⁷ Arkin (Anm. 52), S. 64; William M. Arkin: Iran in the cross-hairs, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 51, 4 (Juli/August 1995), S. 80.

⁵⁸ Siehe Kathleen C. Bailey: Responding to the Threat of Biological Weapons, in: Security Dialogue, 26, 4 (Dezember 1995), S. 391-393; Emmett E. Stobbs, Jr.: Tactical Nuclear Weapons: Do They have a Role in the US Military Strategy?, Springfield, VA, 1994 (Lawrence Livermore National Laboratory, Director's Series on Proliferation Nr. 3), S. 1-14.

Ohnedies schon mißtrauischen und frustrierten Nichtkernwaffenländer der blockfreien Welt wäre es unerträglich, wenn in den USA pausenlos Diskussionen über neue, gegen Länder der Dritten Welt gerichtete Kernwaffendesigns geführt würden, selbst wenn die praktischen Verwirklichungsmöglichkeiten durch den Teststopp beschränkt blieben.

3.1.7 Ergebnis

Immerhin haben die START-Verträge die Bandbreite der nuklearen Rüstungskontrolle durch die Erfassung der Trägermittel und ihrer Sprengköpfe bedeutend erweitert. Zusätzliche Absprachen - das Löschen der Daten in den Zielcomputern, ein niedrigerer Bereitschaftsgrad - haben überdies auch die Operationen der nuklearen Streitkräfte einbezogen. Die jeweiligen Infrastrukturen blieben allerdings davon zunächst noch unberührt.

Die wechselseitige Information über die Nuklearstreitkräfte sowie das intensive Verifikationssystem schaffen eine sehr hohe Transparenz. Die Größe der Arsenale, ihre Zusammensetzung und ihre Standorte sind wechselseitig ohne Einschränkung bekannt. Allerdings legt nur die amerikanische Seite auch ihre Zukunftsplanung weitgehend der Öffentlichkeit dar, während in Rußland eine solche Offenheit noch nicht erreicht ist. Gegenwärtig verlangen die Rüstungskontrollvereinbarungen noch keine völlige Planungstransparenz.

Während diese Praxis den in START festgelegten Regeln nicht widerspricht, wird sie auf Dauer mit den ehrgeizigeren Zielen von erweiterter Rüstungskontrolle, noch mehr mit denen der Abrüstung kollidieren. Beide sind mit der Steigerung der Kriegführungsfähigkeit auf niederem quantitativen Niveau nicht verträglich; das Mißtrauen, das durch diese Richtung der Rüstungsplanung erzeugt und vermehrt wird - vor allem im Zusammenspiel mit dem Ausbau der Raketenabwehr (siehe 4.) - verschärft das Sicherheitsdilemma und droht, die noch günstigen politischen Rahmenbedingungen zu beeinträchtigen. Die hinter dieser Planung stehende Zielsetzung - die Triade voll zu erhalten und nach wie vor ein sehr großes Raster an militärisch wichtigen Zielen angreifen zu können - steht zudem einer neuerlichen, weitgehenden Reduzierung der Sprengkopffzahlen und somit der Abrüstung im Wege.

Damit ist der "Point of no Return", die Unumkehrbarkeit der Entwicklung weg von der nuklearen Konfrontation, noch nicht sichergestellt. Dies wird vor allem an den Rüstungsprogrammen deutlich, mit denen die Vereinigten Staaten - parallel und in Ergänzung zu den Rüstungskontrollverträgen - nicht nur die Qualität, Verlässlichkeit und Sicherheit ihres nach den Reduzierungen verbleibenden nuklearen Dispositivs sichern wollen, sondern auch unbeirrt dessen militärische Fähigkeiten zu erhöhen trachten.

Zwar passen die START-Verträge nicht zu einer Vision des amerikanisch-russischen Verhältnisses, das sich schnell aus dem Zustand der Feindschaft auf eine Lage zubewegt, in der ein Krieg zwischen beiden Ländern allein wegen der Qualität der Beziehungen selbst undenkbar ist. Zugleich lassen die Verträge jedoch eine amerikanische Rüstungspolitik zu, die auf einer virtuellen Wirklichkeit beruht, nämlich der fortbestehenden nuklearen

Konfrontation, und für diesen Zweck Vorkehrungen trifft. Dieser Widerspruch zwischen der Richtung der Rüstungskontrolle und den bestehenden politischen Rahmenbedingungen einerseits, der Nuklearstrategie und Rüstungsplanung andererseits, kann nicht lange fortbestehen. Die Rahmenbedingungen sind selbst zu labil, um gegenüber den militärischen Aktivitäten unverwundbar zu sein. Schon steigt in Moskau das Mißtrauen gegenüber der amerikanischen Politik. Wenn sich das US-russische Verhältnis dadurch wieder verschlechtern sollte, wird auch die Rüstungskontrolle stagnieren. Ein neuer Rüstungswettkampf könnte die Folge sein.

Die START-Verträge erreichen die äußerste Grenze klassischer nuklearer Rüstungskontrolle, überschreiten sie aber nicht.⁵⁹ Dies entspricht den Vorgaben der amerikanischen Nuklearstrategie und ihrer operativen Planung, die nicht nur eine Rückversicherung gegenüber Rußland darstellen soll. Vielmehr hat sie auch China und die mit Massenvernichtungswaffen ausgestatteten "Schurkenstaaten" ins Visier genommen. Diese Ausgangslage läßt zwei Möglichkeiten offen: Einerseits ein Vorantreiben der Rüstungskontrolle in einen vom Konzept kooperativer Sicherheit geleiteten Abrüstungsprozeß; hierfür steht vor allem die Führung der amerikanischen Abrüstungsbehörde. Sie hat es immerhin dazu gebracht, daß die Präsidenten Clinton und Jelzin gemeinsam die Möglichkeit, wenn auch nicht die feste Absicht, erklärt haben, nach Inkrafttreten von START II Gespräche über weitere Reduktionen und Begrenzungen vorzunehmen.⁶⁰ Andererseits ist auch eine neue, vor allem qualitative, möglicherweise aber auch wieder quantitative Rüstungsdynamik denkbar. Die Entscheidung über die Alternativen könnte bereits mit der Konzeptualisierungsphase von START III notwendig werden. Die gegenwärtige Haltung der Regierung - keine Gespräche über weitere Reduzierungen, bevor START II nicht in Kraft ist - schiebt diesen Zeitpunkt auf. Offiziell geht es darum, START II-Gegnern in der Duma nicht neue Argumente gegen die Ratifikation in die Hand zu geben.⁶¹ Gleich wahrscheinlich ist jedoch, daß alle Streitparteien in der Washingtoner Regierung damit zufrieden sind, daß die Stunde der Wahrheit noch nicht gekommen ist.

3.2 Das Ringen um den Vollständigen Teststoppvertrag

Seit Beginn 1994 haben in der Genfer Abrüstungskonferenz Verhandlungen zu einem Vollständigen Teststoppvertrag (CTBT) stattgefunden. Sie sind im Sommer 1996 zum

⁵⁹ Wir kommen insoweit zu einer weniger optimistischen Einschätzung als unser Kollege Matthias Dembinski: Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung: Positionen der Regierung Clinton, Ebenhausen, 1996, S. 30 ff.

⁶⁰ Siehe die Stellungnahme von Außenminister Christopher: 104/1 US Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Consideration of Ratification of the Treaty Between The U.S. and the Russian Federation on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (The START Treaty), Hearings, Washington, D.C., 1995, S. 10.

⁶¹ So Michael Nacht, Assistant Director for Strategic and Eurasian Affairs, ACDA, in: START II, Missile Proliferation and Missile Defense, Proceedings, Washington, D.C., 1996, S. 17 (Nuclear Nonproliferation Project, Carnegie Endowment for International Peace).

Abschluß gekommen und in der Vollversammlung der VN mit großer Mehrheit angenommen worden.⁶² Die Dynamik der Verhandlungen war durch verschiedene Interessengegensätze gekennzeichnet, die allerdings kaum zwischen den USA und Rußland, sondern in neuen Konstellationen auftraten.

Zustande kamen die Verhandlungen vor allem durch eine Wende in der US-Außenpolitik Ende 1993, als "der Abschluß eines Teststoppvertrages zum frühestmöglichen Zeitpunkt" zu einem wichtigen Ziel amerikanischer Politik erklärt wurde.⁶³ Bis in die frühen neunziger Jahre weigerten sich die verschiedenen US-Regierungen, auf einen Teststopp hinzuarbeiten, trotz des steigenden internationalen und nationalen Drucks. Der Kongreß hatte wiederholt einen CTBT gefordert. Internationaler Druck wurde auf verschiedene Weise ausgedrückt, u.a. während einer Konferenz 1991 zur Erweiterung des Begrenzten Teststoppvertrages von 1963, Thema und ein wichtiges Zentrum des Interesses war der CTBT ebenso auf jeder Überprüfungskonferenz des NVV.⁶⁴ Die Opposition der Reagan- und Bush-Regierungen wurde durch weite Kreise der sicherheitspolitischen Elite in den USA unterstützt.⁶⁵

Andererseits gab es bereits frühzeitig Druck für einen CTBT auch aus den Kernwaffenlabors selbst, einschließlich seitens prominenter Kernwaffenwissenschaftler.⁶⁶ Die Debatte konzentrierte sich vor allem auf technische Argumente: die Gegner eines CTBT argumentierten, die Möglichkeit für neue Waffenentwicklungen müsse erhalten und die Anpassung an modernere Bauteile möglich bleiben, Untersuchungen der Wirkung von Kernwaffenstrahlung auf militärisches Gerät seien nur mit realen Kernwaffentests möglich, die Sicherheit und Zuverlässigkeit des existierenden Arsenalts müsse auch in Zukunft gewährleistet werden, die Kernwaffenlabors müßten weiterhin attraktiv für qualifizierten

⁶² Die detailliertesten und genauesten Quellen für die Entwicklungen in der CD und in den VN sind die Berichte von Rebecca Johnson in den Acronym Reports und den Periodika Nuclear Proliferation News (bis Ende 1995) und Disarmament Diplomacy (ab 1996). Siehe auch PPNN Newsbriefs.

Zur Interpretation der Verhandlungen siehe Annette Schaper: Der Vollständige Teststoppvertrag: kurz vor dem Ziel - oder gescheitert?, Frankfurt am Main, 1996 (HSFK-Standpunkt Nr. 7).

⁶³ Siehe Katherine Magraw: The United States, in: Eric Arnett (Hg.), Nuclear Weapons after the Comprehensive Test Ban - Implications for Modernization and Proliferation, Oxford, 1996, S. 116-128.

⁶⁴ Siehe Harald Müller: Prospects for the fourth review of the Non-Proliferation Treaty, in: Harald Müller/Richard Kokoski (Hg.), The Non-Proliferation Treaty - Political and Technological Prospects and Dangers in 1990, Solna, 1990 (SIPRI Research Report), S. 1-52.

⁶⁵ Siehe Steve Fetter: Toward a Comprehensive Test Ban, Cambridge, MA, 1988; Jozef Goldblat/David Cox: Summary and Conclusions, in: dies. (Hg.), Nuclear Weapon Tests - Prohibition or Limitation?, Oxford, 1988, S. 3-28.

⁶⁶ Hierzu zählen u.a. Hans Bethe, Hugh DeWitt, Frank von Hippel und Ray Kidder. Siehe Hugh E. DeWitt/Robert B. Barker: Debate on a comprehensive nuclear weapons test ban - Pro Con, in: Physics Today, 36, 8 (August 1983) S. 24-29; Ray E. Kidder: Assessment of the Safety of US Nuclear Weapons & Related Nuclear Test Requirements, in: Science & Global Security, 2, 2-3 (1991), S. 273-278; ders.: Maintaining the U.S. Stockpile of Nuclear Weapons During a Low-Threshold or Comprehensive Test Ban, Livermore, 1987 (Lawrence Livermore National Laboratory, Working Paper UCRL-53820).

Nachwuchs bleiben und die Verifikation sei unzulänglich. Es könne nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, daß die Sowjets nicht betrügen. Die Befürworter argumentierten, daß die meisten dieser technischen Argumente widerlegbar seien, für viele technische Ziele wie die Erhaltung der Sicherheit und Zuverlässigkeit gebe es technische Alternativen. Die Möglichkeit für neue Waffenentwicklungen allerdings solle ja gerade durch einen CTBT abgeschafft werden, dessen Ziel es sei, den qualitativen Rüstungswettlauf zu beenden.

Drei Faktoren sind im Prinzip für die Wende in der amerikanischen Haltung zum Teststopp verantwortlich:⁶⁷ Erstens hat das Ende des Kalten Krieges die Weiterentwicklung der US-Kernwaffen angehalten. Daher war der Hauptgrund gegen einen Teststopp, die Möglichkeit für Neuentwicklungen, unwichtiger geworden. Seit Juni 1990 sind in den USA keine neuen Kernwaffensprengköpfe mehr hergestellt worden. Mitte 1992 kündigte Präsident Bush an, daß alle Programme für Sprengkopfneuentwicklungen gestoppt würden. Nukleartests hatten während des Kalten Krieges auch eine wichtige symbolische Rolle; sie drückten vor allem die Entschlossenheit aus, im nuklearen Rüstungswettlauf mitzuhalten und die Abschreckungsstrategie aufrechtzuerhalten. Zweitens hatte sich das amerikanische Interesse an nuklearer Nichtverbreitung verstärkt, da die Wahrnehmung einer Bedrohung durch die Sowjetunion geschwunden war. Die Vorteile, die ein CTBT auch für die Nichtverbreitung bringen würde, wurden von der US-Regierung deutlicher gesehen: der CTBT würde auch die Entwicklungsmöglichkeiten in Schwellenstaaten einschränken und er würde eine wichtige Forderung der NVV-Überprüfungskonferenzen erfüllen. Letzteres würde sich vorteilhaft auf die unbegrenzte Verlängerung des NVV auswirken.⁶⁸ Die Bedeutung für die NVV-Verlängerung wurde verstärkt durch die Einigung auf die *Prinzipien und Ziele* der NVV-Überprüfung, in denen ein Teststopp ausdrücklich als Abrüstungsmaßnahme bezeichnet wurde, und in denen auch die Frist bis 1996 festgelegt wurde. Ein Scheitern der Teststoppverhandlungen würde der Bedeutung der Prinzipien und Ziele und damit dem gesamten Nichtverbreitungsregime schweren Schaden zufügen. Das Interesse der USA ist aber eindeutig auf eine Stärkung des Regimes gerichtet, sie versuchen deshalb mit großem Engagement, ein Scheitern zu verhindern. Der dritte Grund liegt darin, daß der Kongreß Druck für einen Teststopp gemacht hat: der Druck kulminierte im September 1992 mit der Verabschiedung eines Gesetzes, das mit sofortiger Wirkung ein neunmonatiges Testmoratorium einführte und den Präsidenten verpflichtete, einen Plan für einen CTBT vorzulegen.⁶⁹ Dieses wurde von Präsident Bush unterschrieben, wenn auch zögerlich.

Obwohl die USA ein Scheitern auf keinen Fall wollen, müssen sie auch die einflußreiche Lobby der Nuklearkomplexe befriedigen und einige technische Optionen offenlassen. Vor allem die Kernwaffenlaboratorien, deren Status, Haushalte und Personalstand von der Entwicklung und Erprobung von Kernwaffen abhängen, haben in den vergangenen vier Jahren zäh gegen jedes amerikanische Zugeständnis am Verhandlungstisch gekämpft. Insbesondere wollten sich die Laboratorien die Möglichkeit zu hydronuklearen Tests

67 Siehe Magraw (Anm. 63).

68 Siehe Harald Müller: *Historische Entscheidung? Zur Verlängerung des Atomwaffensperrvertrags*, Frankfurt am Main, 1995 (HSFK Standpunkt Nr. 5).

69 Siehe das Hatfield-Exon-Mitchell Amendment zur FY 1993 Energy and Water Appropriation Bill.

erhalten. Diese Versuchsform entspricht Kernexplosionen bis zu einer sehr niedrigen Schwelle und gibt den Waffendesignern weitaus größere Spielräume bei der Entwicklung neuer Kernwaffendesigns als die von den USA gewählte Option der "Null-Schwelle". Der Einfluß der Führung der Waffenlaboratorien zeigte sich daran, daß der Kongreß noch 1995 - ungebeten von der Administration - eine Summe von \$ 50 Mio. für hydronukleare Experimente ansetzte, kurz bevor sich die Exekutive entschloß, in Genf die Null-Option zu vertreten. Dieser interne Widerstand ist dafür verantwortlich, daß das "Stockpile Stewardship"-Programm Züge aufweist, die einem Teststoppregime politisch nicht zuträglich sind: Die Bereitschaft, in der das Testgelände in Nevada gehalten werden soll, die Ausführung subkritischer Tests sowie der Bau der gigantischen National Ignition Facility sind alles Aktivitäten, die bei den Nichtkernwaffenstaaten, aber auch bei den Schwellenländern den Verdacht erwecken, es ginge den USA darum, um jeden Preis die Fähigkeit zur Weiterentwicklung ihres Kernwaffenarsenals zu erhalten.

Auch in Rußland ist die Einstellung gegenüber Nukleartests und einem Teststopp stark vom Ende des Kalten Krieges beeinflusst worden.⁷⁰ In der Russischen Föderation sind immense ökonomische Schwierigkeiten durch den gesellschaftlichen Umbruch entstanden, infolgedessen auch der aufgeblähte militärische Nuklearkomplex nicht mehr finanziert werden kann. Der letzte Test war auf dem bisher genutzten Testgelände in Nowaja Semlja in Kasachstan im Oktober 1989 durchgeführt worden. Obwohl Präsident Jelzin seit 1990 Druck machte, das Gelände wieder zu öffnen, ist es im August 1991 vom kasachischen Präsidenten Nasarbajew geschlossen worden. Das US-Testmoratorium und die fehlende Verfügung über ein Testgelände haben die russische Regierung bewogen, sich dem Moratorium anzuschließen. Weitere Faktoren, die die russische Nuklearpolitik beeinflusst haben, sind die nukleare Abrüstung, die alle Kräfte des militärischen Nuklearkomplexes absorbiert und die daraus resultierende Unmöglichkeit, an der Neuentwicklung weiterer Sprengköpfe zu arbeiten.

Die symbolische Bedeutung der Tests ist in Rußland genau wie in den USA gesehen worden: eine Demonstration von Stärke und die Bekräftigung der Abschreckungsstrategie. Genau wie in den USA ist die Wahrnehmung einer Bedrohung schwächer geworden und gleichzeitig das Interesse an nuklearer Nichtverbreitung gewachsen, was ebenfalls zu einem verstärkten Interesse an einem CTBT geführt hat.

Auch die Debatte in der russischen sicherheitspolitischen Elite ist mit denselben Argumenten geführt worden wie in den USA: die Sicherheit und Zuverlässigkeit der Sprengköpfe müsse aufrecht erhalten werden, die "Kompetenz" der Kernwaffenphysiker könne ohne Tests nicht weiter garantiert werden, und ein Teststopp könne letztlich nicht zuverlässig verifiziert werden. Auch die Gegenargumente waren die gleichen wie in den USA, wobei auch deutlich wird, wie das Denken der russischen sicherheitspolitischen Eliten durch die öffentlichen Debatten in den USA beeinflusst worden ist.⁷¹ Wie in den USA haben auch in Rußland vor allem Angehörige des Kernwaffenkomplexes versucht,

70 Siehe Sergey V. Kortunov: Russia, in: Eric Arnett (Hg.), Nuclear Weapons after the Comprehensive Test Ban - Implications for Modernization and Proliferation, Oxford, 1996, S. 87-98.

71 Ebd.

das zentrale Experiment ihrer Arbeit, den Nukleartest, zu retten. Aus der Sicht eines unpolitischen Physikers kann kein anderes Experiment dem Vergleich mit einem Nukleartest standhalten, was den Grad der Attraktivität betrifft. Die russischen Physiker haben sich intensiv, aber vergeblich darum bemüht, ihre Regierung zu bewegen, für friedliche Kernsprengungen einzutreten.⁷²

Die Interessen der USA und Rußlands an einem CTBT sind also sehr ähnlich. Entsprechend konnte beobachtet werden, daß beide Staaten während der Verhandlungen ähnliche Positionen vertraten und konstruktiv zusammengearbeitet haben.⁷³ Der alte Interessengegensatz spielte während der Verhandlungen kaum noch eine Rolle. Zu beobachten war eine starke Dominanz der USA, die von Rußland aber nicht herausgefordert wurde.

Gemeinsam ist beiden auch der innenpolitische Druck der Teststoppgegner. In Rußland gab es von militärischer Seite und aus dem Atomministerium starken Druck auf den Präsidenten, vor Abschluß eines Vertrages nach französischem und chinesischem Vorbild noch eine Testserie durchzuführen. Auch bevorzugte das Atomministerium eine hohe Schwelle für hydronukleare Tests: Von mehreren hundert Tonnen Sprengkraft war die Rede. Den intensiven Bemühungen der amerikanischen Diplomaten ist es zu verdanken, daß Rußland in allen wichtigen Punkten letztlich US-Positionen übernahm. Bei der Verifikation hatte Rußland zuletzt den Einwand erhoben, sein Testgelände auf Nowaja Semlja werde durch die nahegelegenen skandinavischen seismischen Stationen genauer ausgemessen als amerikanische Testgelände.

Auch das Interesse an einer Stärkung des NV-Regimes teilen die USA und Rußland, obwohl es in Rußland keinen vergleichbar starken Druck in Richtung nukleare Abrüstung gibt. Für Rußland überwiegt jedoch das Interesse, auch Indien in diesen Prozeß miteinzubeziehen, das an Abrüstung bei weitem. So läßt sich sein Insistieren auf diesem Punkt erklären.

Daher hatten beide Staaten, wie die anderen drei Kernwaffenstaaten auch, das Ziel, den Abrüstungsaspekt möglichst nicht zu stark vorherrschen zu lassen. Dem Drängen der russischen Nuklearlobby nach "friedlichen Kernexplosionen" entsprach die zeitweilige Forderung der Amerikaner nach der Möglichkeit, nach zehn Jahren doch einige Tests

72 So sind zum Beispiel bei der Pugwash-Tagung vom 24.-26. März 1996 in Moskau über "The Future of the Nuclear-Weapon Complexes of Russia and the USA" eine große Anzahl von Vorträgen von Kernwaffenwissenschaftlern präsentiert worden, die vehement für solche friedlichen Kernwaffenexplosionen eintraten. Ein typisches Beispiel ist: Alexander B. Koldobskij: Zivile Atomexplosionen: Geschichte, Folgen, Perspektiven, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 34, 2 (1996), S. 143. Zu diesem Thema haben vor allem auch russische und chinesische Wissenschaftler eng zusammengearbeitet: Die russische Handschrift läßt sich leicht wiedererkennen in chinesischen Publikationen zum gleichen Thema, die von der Regierung in Peking aufgegriffen worden sind. Ein Beispiel ist: Hu Side/Tian Dongfeng: Peaceful Nuclear Explosions and the Comprehensive Test Ban, in: Arms Control Collected Works, Program for Science and National Security Studies, Institute of Applied Physics and Computational Mathematics Beijing, Beijing, 1995.

73 Siehe Berichte von Rebecca Johnson (Anm. 62).

durchführen zu dürfen. Sie gaben diese Position aber bereits vor der Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages auf, um dort ein günstigeres Verhandlungsklima zu schaffen.

Die Teststoppverhandlungen machen deutlich, daß inzwischen die Interessenkoalitionen, die nichts mehr mit der alten Ost-West-Konfrontation zu tun haben, überwiegen. Auch die Blockfreien sind nicht mehr als ein "Lager" zu erkennen. Vor allem die Kernwaffenstaaten hatten viele gemeinsame Interessen, und unter diesen wiederum zeitweilig die USA und Rußland als die beiden größten Kernwaffenstaaten die meisten Gemeinsamkeiten. Beide wollten von Anfang an einen Vertrag, im Gegensatz zu den anderen drei: Frankreich, Großbritannien und China, die sich offenbar erst später hierzu durchgerungen haben. Im Verhältnis zwischen den USA und Rußland wird aber trotz aller Gemeinsamkeiten das Ungleichgewicht sehr deutlich: die Initiative ging fast immer von den USA aus,⁷⁴ Rußland kooperierte meistens, aber oft erst nach einigem Zögern. Gemeinsam war beiden vor allem das Ziel, China, Indien und Pakistan einzubinden, die alle drei, obwohl teilweise selbst Rivalen, wiederum vor allem in den USA ihren größten Widersacher sehen. Als Frankreich 1995 seine Nukleartests wieder aufnahm, gab es vorübergehend eine Koalition zwischen Frankreich und China, die sich beide mit internationalen Protesten gegen ihre Tests konfrontiert sahen. Beide hatten zu dieser Zeit auch das Ziel, die Verhandlungen aufzuhalten. Dies hatte sich geändert, als Frankreich seine Tests beendete und als infolge der Prinzipien und Ziele der NVV-Überprüfung, die das Zeitlimit auf 1996 festlegten, der Druck auf die Verhandlungen verstärkt worden war.

Der Clinton-Administration muß hoch angerechnet werden, daß sie die seit 1980 vorhandene Blockadepolitik der USA aufgegeben und mit großem Einsatz auf einen Teststopp hingearbeitet hat. Es ist ihr dabei gelungen, die widerstrebenden Kräfte in Rußland zu neutralisieren und Rußland zu einem manchmal wohl schwierigen, insgesamt aber doch konstruktiven Juniorpartner in den Verhandlungen zu machen, ohne daß es zu einer öffentlichen Konfrontation oder gar zu einer Demütigung Moskaus gekommen wäre.

Allerdings hat die Clinton-Administration im eigenen Lande mehr Zugeständnisse machen müssen, als im Interesse eines politisch und technisch voll wirksamen Vertragsregimes wünschenswert wäre. Das Stockpile Stewardship-Programm zeigt in eindrucksvoller Weise, daß eine liberale Regierung einen wichtigen Rüstungskontrollvertrag nur dadurch innenpolitisch absichern kann, daß die Möglichkeit eines Rückgriffs auf vertraglich verbotene Aktivitäten in möglichst kurzer Zeit und auf möglichst hohem Niveau offengehalten wird. Bedauerlicherweise wird dadurch auch die Transparenz der zukünftigen Vertragseinhaltung beeinträchtigt. Da auf dem Testgelände militärisch sensitive Aktivitäten fortgesetzt werden, sollen weitreichende Transparenzmaßnahmen nicht zugelassen werden. Damit kann jedoch auch der Rüstungskontrollwert des Vertrages nicht optimiert werden, weil der Verdacht bestehen bleibt, daß zumindest begrenzte qualitative Weiterentwicklungen der Kernwaffenarsenale möglich blieben.

74 Eine Ausnahme ist die Ankündigung der Nulloption als Verhandlungsziel für den Verbotstatbestand, wobei Frankreich den USA um einen Tag zuvor kam. Es ist aber zu vermuten, daß die USA diese Entscheidung trotzdem eher getroffen hatten, und daß Chirac Clinton nur "die Show stehen" wollte.

3.3 Die horizontale Rüstungskontrolle: Aktivitäten zur Einhegung der Proliferationsgefahren

3.3.1 Die neuen Probleme

Von den Folgen des wirtschaftlichen Umbruchs in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion sind auch die zivilen und militärischen nuklearen Forschungseinrichtungen und die Nuklearindustrie betroffen. Die Sicherung des Materials vor unbefugter Abzweigung funktionierte in der Sowjetunion fast ausschließlich mit Hilfe von Personal, dessen Disziplin durch die gesellschaftlichen Strukturen und die Abschottung nach außen gesichert war. Technisch gesicherter Materialschutz und zentralisierte und standardisierte Materialbilanzen, wie sie bei der Euratom üblich sind, waren unbekannt. Mit der allmählichen Auflösung der alten Strukturen funktionierte dieses System immer schlechter. Seitdem steigt die Zahl von Fällen krimineller Abzweigung und von Versuchen illegaler Verschiebung ins Ausland stetig an.⁷⁵

Der russische militärische Nuklearkomplex besteht im wesentlichen aus zehn bis heute geschlossenen Städten, in denen die Forschung und Produktion stattfindet.⁷⁶

75 Zum Nuklearschmuggel in Deutschland siehe Annette Schaper: Vagabundierendes Nuklearpotential der ehemaligen Sowjetunion, in: antimilitarismus information, 24, 12 (Dezember 1994), S. 69-77.

Eine aktuelle Einschätzung aller relevanten Fälle gibt William C. Potter: Before the Deluge? Assessing the Threat Of Nuclear Leakage From the Post-Soviet States, in: Arms Control Today, 25, 8 (Oktober 1995), S. 9-16; siehe auch William C. Potter: Oral Presentation Before the Permanent Subcommittee on Investigations, U.S. Senate Committee on Governmental Affairs, March 13, 1996 (Typoskript).

76 Siehe Thomas B. Cochran/Robert S. Norris: Russian/Soviet Nuclear Warhead Production, Washington, D.C., 1992 (Natural Resources Defense Council, NWD 92-4).

Einen detaillierten Überblick bietet William C. Potter: Nuclear Profiles of the Soviet Successor States, Monterey, 1993.

Den aktuellsten Überblick gibt die jeweils neueste Ausgabe von: Monterey Institute of International Studies/Carnegie Endowment for International Peace: Nuclear Successor States of the Soviet Union - Nuclear Weapon and Sensitive Export Status Report, Washington, D.C./Monterey, CA/Moskau.

Name	Code-Name	Einwohnerzahl	wichtigste Aufgaben
Kremlev	Arzamas-16	80.300	Kernwaffendesign
Sunezhinsk	Chelyabinsk-70	46.300	Kernwaffendesign
Ozharsk	Chelyabinsk-65	83.500	Plutonium-, Tritiumproduktion
Seversk	Tomsk-7	107.700	Plutonium-, Tritiumproduktion
Zhelenogorsk	Krasnoyarsk-26	90.300	Plutonium-, Tritiumproduktion
Zelnogorsk	Krasnoyarsk-45	63.300	Urananreicherung
Novouralsk	Sverdlovsk-44	88.500	Sprengeköpfe, Urananreicherung
Rusnoy	Sverdlovsk-45	54.700	Sprengeköpfe
Zarchinuy	Penza-19	62.400	Sprengekopfteile
Torifugornuy	Zlatoust-36	29.800	Wiedereintrittskörper von Raketen

In diesen Städten ist der militärische Nuklearkomplex der GUS konzentriert. Ungefähr 100000 Mitarbeiter sind hier beschäftigt. Es gibt vielfältige interne Kontrollen, so daß eine signifikante Entwendung von kernwaffenrelevantem Material nur möglich wird, wenn sich genügend leitende Funktionsträger daran beteiligen. Befürchtet wird aber auch eine Abwanderung von Fachkräften mit Kenntnissen, die in einem Kernwaffenprojekt substantielle Beiträge leisten könnten. Man geht davon aus, daß etwa 10000 bis 15000 Mitarbeiter ein solches Wissen haben. Hierzu zählen aber auch Fachleute zu Teilaspekten wie Anreicherung, wie es sie auch in verschiedenen industrialisierten Nichtkernwaffenstaaten, z.B. der Bundesrepublik gibt. Hier hatte es auch schon Fälle von Vor-Ort-Beratung in verschiedenen Nuklearprojekten, u.a. auch im Irak, gegeben. Etwa 2000 bis 4000 Mitarbeiter haben spezielle Kenntnisse, die sich direkt auf die Konstruktion und die Funktionsweise von Kernwaffen beziehen. Hierzu gehört z.B., mit Hilfe von komplizierten Sprengstoffanordnungen und Zündmechanismen das Waffenmaterial zu komprimieren. Ein Fachmann hätte im Irak einige experimentelle Testserien um mehrere Jahre verkürzen können. Das traditionelle soziale System der vergleichweisen Privilegierung in diesen Städten ist brüchig oder wird nur noch mit großer Mühe aufrecht erhalten. Außenstehende haben zur Zeit noch keine Chance, dort einzudringen. Es sind erhebliche Probleme des Nachschubs und der Versorgung festzustellen, und der Lebensstandard hat sich deutlich verschlechtert.⁷⁷ Russischen Angaben zufolge ist noch kein Kernwaffenspezialist

77 Siehe U.S. Congress, Office of Technology Assessment: Proliferation and the Former Soviet Union, Washington, D.C., 1994.

abgewandert, wohl aber hochqualifiziertes Personal aus der nuklearen Grundlagenforschung und zivilen Forschungsprogrammen.⁷⁸

Ein weiteres Problem entsteht aus der nuklearen Abrüstung: die START-Verträge sehen nur vor, daß die Trägersysteme, nicht jedoch die Sprengköpfe zerstört werden. Trotzdem haben beide Seiten mit der Demontage ihrer Sprengköpfe begonnen. Hierbei kann man mehrere Stufen unterscheiden, wobei jede die Unumkehrbarkeit des technischen Abrüstungsprozesses erhöht. In einer ersten Stufe erhält man den sogenannten "Pit": hierbei handelt es sich um den spaltbaren Teil eines Kernsprengkopfes. Die Umkehrbarkeit ist hier noch sehr hoch, denn die Zündtechnik kann auf einfache Weise wieder hergestellt werden. Andererseits ist die Materialbilanzierung relativ einfach, da einzelne Stücke gezählt werden können. Bei weiterem Fortschreiten der Demontage erhält man die Kernwaffenmaterialien Plutonium und hochangereichertes Uran (HEU), die in einer proliferationsresistenten Weise entsorgt werden müssen, entweder durch eine sichere Form der Endlagerung oder durch die Überführung in zivile Nutzung. Alle diese Prozesse sind mit Transporten, Abzweigungsgefahren und ansteigender Komplexität der Materialbilanzierung und -sicherung verbunden. In Rußland entsprechen die Sicherungsmaßnahmen in keiner Weise den westlichen Standards, so daß hier ein dringender Handlungsbedarf besteht. Es kommt hinzu, daß der technische Abrüstungsprozeß, da freiwillig, international nicht verifiziert wird, weder in den USA noch in Rußland. Die Bereitschaft hierfür ist in den Vereinigten Staaten gering, aber ansteigend, in Rußland jedoch nicht vorhanden.

Insbesondere hat man in den USA und in Westeuropa drei Befürchtungen: Erstens könnte dieses Material durch kriminelle Abzweigung und Verschiebung in die Hände von potentiellen Proliferatoren geraten, zweitens könnte im Fall einer Disintegration Rußlands ein kleinerer und machtinteressierter Nachfolgestaat dieses Material für Kernwaffenzwecke nutzen, und drittens könnte es, wenn der russische Reform- und Demokratisierungsprozeß doch wieder rückgängig gemacht werden sollte, für eine russische nukleare Wiederaufrüstung verwendet werden.

Prinzipiell sind die folgenden Abhilfemaßnahmen nötig:

- Heranführung an westliche Standards bei der Materialsicherung, beim physischen Schutz von zivilen und militärischen Nukleareinrichtungen und bei der Transportsicherung
- Einführung von Materialbuchhaltungssystemen, einschließlich der Errichtung eines zentralen Meldesystems
- Reform der Exportkontrolle
- Verbesserung der Grenzkontrollen
- Konversion der Arbeitsplätze im militärischen Nuklearbereich
- Errichtung von gesicherten Speicheranlagen
- Sicherung bei der Demontage von Sprengköpfen

78 Siehe Kathleen Hart: Russian weapons scientists said to be working on foreign nuclear projects, in: Nuclear Fuel, 19, 24 (November 1994), S. 2.

- Implementierung von technischen Lösungen zur Entsorgung bzw. zivilen Verwendung des militärischen Plutoniums und HEU
- Einführung internationaler Safeguards im zivilen Nuklearkomplex und beim Material aus abgerüsteten Kernwaffen
- Verifikation des Abrüstungsprozesses

Die meisten dieser Maßnahmen sind technischer Natur. In seiner gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage ist Moskau außerstande, diese Aufgaben allein zu bewältigen. Die Notwendigkeit einer Verbesserung der Sicherheit wird jedoch deutlich gesehen. Politische Maßnahmen wären die Einführung internationaler Safeguards und die Verifikation des Abrüstungsprozesses. Beide könnten nur zustande kommen, wenn sie sowohl in den USA als auch in Rußland eingeführt werden. Gut entwickelte Beziehungen zwischen beiden Staaten sind dabei aber eine wichtige Voraussetzung.

3.3.2 Verbesserung der Sicherheit von Nuklearwaffen und -material in den Neuen Unabhängigen Staaten: Das Nunn-Lugar-Programm zur kooperativen Bedrohungsminderung

Im September 1991 kündigte Präsident Bush unilaterale Maßnahmen an, mit denen die Gefahr eines Nuklearkrieges vermindert werden sollte.⁷⁹ Er schlug vor, die Möglichkeiten einer technischen Kooperation mit der Sowjetunion in den Bereichen der sicheren Lagerung, Transporte und Demontage von Kernwaffen zu untersuchen. Im Oktober 1991 antwortete Gorbatschow mit der Ankündigung, sowjetische taktische Kernwaffen zu demontieren. Im November 1991 wurden auf Vorschlag der Senatoren Nunn und Lugar vom Kongreß \$ 400 Mio. bereitgestellt, um diese Initiative zu unterstützen. Diese wurde 1992 und 1993 auf \$ 1,2 Mrd. aufgestockt und unter dem Namen "Cooperative Threat Reduction Program" (CTR) bekannt. Als Ergebnis bildete die US-Regierung eine die Ministerien übergreifende Gruppe zur sicheren Demontage von Kernwaffen. Untergruppen befassen sich mit Einzelthemen wie der Kontrolle, der Transporte, der Zerstörung von Sprengköpfen, der zentralen Lagerung und des physischen Schutzes. Projekte, die durch das CTR finanziert werden können, decken sich weitgehend mit der obigen Maßnahmenliste, bisher gab es Projekte zur Sicherung des Transports, Materialkontrollen, Lagerausrüstungen, Handhabung nuklearer Abfälle, Exportkontrollen und Konversion. Partnerländer sind Rußland, die Ukraine, Weißrußland und Kasachstan.

79 Siehe Matthias Dembinski: Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung: Positionen der Regierung Clinton, Ebenhausen, 1996 (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP - S 409); Oleg Bukharin: U.S.-Russian cooperation in the area of nuclear safeguards, in: *The Nonproliferation Review*, 2, 1 (Herbst 1994), S. 30-37; Graham T. Allison/Owen R. Coté, Jr./Richard A. Falkenrath/Steven E. Miller: *Avoiding Nuclear Anarchy - Containing the Threat of Loose Russian Nuclear Weapons and Fissile Material*, Cambridge, MA/London, 1995 ; Annette Schaper: Proliferation risks from the former Soviet Union and ways to address them, in: Vincente Garrido/Antonio Marquina/Harald Müller (Hg), *The implications of 1995 NPT Review and extension conference - A Spanish point of view*, Madrid, 1996 (UNISCI Papers No 7), S. 51-58.

Das Programm zur kooperativen Bedrohungsminde­rung hatte erhebliche Anlaufschwierigkeiten: die USA konnten ihre Hilfe nur in Form von Sachmitteln leisten, jedoch keine Gehälter zahlen und keine russischen Technologien kaufen. Darüber machte sich bei den GUS-Partnerländern große Enttäuschung breit. Es kam hinzu, daß die amerikanische Bürokratie in der Bewilligung äußerst langsam vorging, so daß einige Gelder bereits wegen des Ablaufs des Haushaltsjahres verfielen. Auf der Empfängerseite entwickelte sich die Wahrnehmung, daß es sich in Wahrheit nur um Geschäfte für westliche Firmen handele, und daß dabei gleichzeitig russisches Wissen ausspioniert und aufgekauft werden sollte. Die Erwartungen auf amerikanischer Seite wurden ebenfalls enttäuscht: amerikanischen Zugang zu sensitiven Bereichen will Rußland nicht akzeptieren, und an vielen Stellen war eine Überprüfung der sinnvollen Verwendung der Hilfe überhaupt nicht möglich. Neben der gegenseitigen Enttäuschung, der fehlenden russischen Bereitschaft, etwas mehr Einblick zu gewähren und der langsamen Bürokratie gab es noch einen Grund, warum dieser "Ansatz von oben" scheiterte: die Koordination in Rußland war äußerst komplex und hat kaum funktioniert. Ein weiterer Fehler war, daß die amerikanische Regierung als wichtigsten Partner das russische Atomministerium ausgewählt hat, denn dieses hat vor allem Interesse am Ausbau der zivilen Kernenergie, jedoch untersteht ihm nicht das Material in den Kernwaffen und auch nicht der Demontageprozeß.⁸⁰ Stattdessen hätte mit Gosatomnadzor, das für die Sicherheit und Sicherung allen Nuklearmaterials in Rußland zuständig ist, stärker kooperiert werden müssen. Dies hätte andererseits - so die Gegenmeinung - zu einem unproduktiven Machtkampf in Moskau geführt.

Die EU wählte währenddessen einen anderen Ansatz: im finanziellen Umfang waren ihre Aufwendungen mit denen des CTR nicht zu vergleichen,⁸¹ das Vorgehen war jedoch verschieden. Ein wichtiges Beispiel ist der Aufbau eines Trainingszentrums bei Obninsk (nahe Moskau), in dem zukünftige Inspektoren und Fachleute zu Sicherungsmaßnahmen und zum Erstellen von Materialbilanzen ausgebildet werden. Alle Aktivitäten des Zentrums waren mit den Russen abgestimmt, und es wurde so weit wie möglich Gebrauch von russischer Technologie gemacht. Auch eine direkte Finanzierung war möglich, und die Zusammenarbeit wurde von beiden Seiten positiv bewertet. Im Gegensatz zu den Amerikanern bestanden die Europäer auch nicht auf dem Zugang zu Bereichen, die die Russen nicht zu öffnen bereit waren.

Eine Wende in der russisch-amerikanischen Kooperation brachte 1994 das sogenannte "Lab-to-Lab"-Programm, mit dem aus den bisherigen Erfahrungen gelernt wurde. Der Ansatz war diesmal, die Wissenschaftler direkt miteinander kooperieren zu lassen, ohne Umwege über ihre Regierungen und bürokratische Hierarchien. Die Zusammenarbeit soll auf gemeinsame Verbesserung von Kontroll- und Materialbilanzierungssystemen abzielen.

80 Siehe Bukharin (Anm. 79).

81 Die Hilfe der EU im Rahmen des TACIS-Programms konzentriert sich zum ganz überwiegenden Teil auf Hilfe zur Verbesserung des Unfallschutzes bei zivilen Nuklearanlagen und auf ökologische Projekte. Der Umfang dieser Aufwendungen ist dem des CTR vergleichbar. Die Hilfe zur Bekämpfung der Proliferationsgefahren macht davon nur wenige Prozent aus. Siehe Europäische Kommission: TACIS-Jahresbericht 1995, Brüssel, 1996.

Dieses Programm wird von beiden Seiten sehr positiv beurteilt und trägt dazu bei, das gegenseitige Vertrauen zu erhöhen. Als Folge war es möglich, modernere Sicherungssysteme für die Kernmaterialüberwachung in einigen größeren russischen Fabriken für Nuklearmaterial und in Zerlegungsanlagen für Kernwaffen zu installieren. Ein weiteres Beispiel ist das zivil-militärische Kurtschatow-Institut in Moskau, in dem ebenfalls Kontrollpunkte und Sicherungen implementiert werden konnten. Der Erfolg läßt sich vor allem durch den Wegfall der Bürokratien, durch direkte Finanzierung von Projekten und vor allem auch durch die Einbeziehung von russischen Technologien erklären. In der russischen Wahrnehmung hat sich vor allem eine Wende von einer demütigenden "Hilfe" zu einer gleichberechtigten "Kooperation" vollzogen. Als Konsequenz plant die US-Regierung, dem Lab-to-Lab-Programm bei der zukünftigen Finanzierung die höchste Priorität zu geben. Zu kritisieren ist, daß diese Initiative, wie auch die europäischen Aktivitäten, nur auf zivil-militärische Einrichtungen wirkt, nicht jedoch auf rein militärische. Der Prozeß der Demontage von Kernwaffen wird bisher nicht berührt. Andererseits kann man davon ausgehen, daß sich durch die Kooperation und die Berührung mit westlichen Sicherungsmaßnahmen und -technologien auch in Rußland eine neue Kultur der Materialsicherung verbreiten wird. Die Notwendigkeit von Verbesserungen wird russischerseits deutlich wahrgenommen.

Ein wichtiges Teilprojekt ist das Internationale Wissenschafts- und Technologiezentrum (ISTC), dessen Aufgabe darin besteht, Wissenschaftlern und Ingenieuren, die bisher in der Erforschung, Entwicklung und Herstellung von Massenvernichtungswaffen beschäftigt waren, die Bearbeitung alternativer, ziviler Projekte anzubieten. Das Ziel ist, die Abwanderung dieser Fachleute und damit die Verbreitung ihres speziellen Wissens zu verhindern und sie dabei gleichzeitig in die zivile internationale Wissenschaftlergemeinschaft zu integrieren. In Moskau und in Kiew ist je ein Büro eingerichtet worden. Diese Zentren werden nicht nur von den USA, sondern auch von der Europäischen Union, Japan und weiteren Ländern finanziert.⁸² Nach einer eher mühseligen Anlaufphase, die auch auf den komplizierten Abstimmungsprozeß unter den westlichen Partnerländern zurückzuführen war⁸³, konnte das ISTC in den letzten beiden Jahren eine positive Erfolgsbilanz vorweisen:⁸⁴ Mit \$ 82 Mio. konnten über 200 Projekte mit Beteiligung von 11.000 Wissenschaftlern und Ingenieuren finanziert werden.

82 Zu den europäischen Aktivitäten siehe European Commission: Illicit trafficking in nuclear materials and radioactive substances, Brüssel, April 1996 (COM (96) 171).

Zu den Aktivitäten der IAEO siehe Sven Thorstensen: Nuclear material accounting and control: Coordinating assistance to newly independent States, in: IAEA Bulletin, 37, 1 (1995), S. 29-32.

Eine Einschätzung der amerikanischen Aktivitäten ist auch enthalten in: Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil und National Academy of Sciences: Deutsch-Amerikanische Zusammenarbeit bei der Beseitigung überschüssigen Waffenplutoniums, Bonn, 1995.

Siehe auch Dembinski (Anm. 79), S. 52f.

83 So mußten z.B. alle Vereinbarungen in alle Sprachen der EU und der beteiligten Geberländer übersetzt werden.

84 Siehe The International Science and Technology Center: Second Annual Report, 1995, Moskau 1996.

3.3.3 Die Zukunft des Nuklearnaterials aus abgerüsteten Kernwaffen

Die beiden Kernmaterialien, die durch die Abrüstung frei werden, sind Plutonium und hochangereichertes Uran (HEU). Beide sollten in einer Weise verarbeitet werden, die einer militärischen Wiederverwendung möglichst hohe Hürden in den Weg stellt.

Für das waffenfähige Uran existiert eine vergleichsweise einfache Lösung: das HEU, das zu über 90% U-235 enthält, wird mit Natururan oder abgereichertem Uran, von dem große Mengen zur Verfügung stehen, verdünnt. Dadurch wird es für Waffenzwecke unbrauchbar, aber es kann noch zivil in Leichtwasserreaktoren verwendet werden. Aus diesem Grund ist zwischen den USA und Rußland ein Handel abgeschlossen worden, der den Kauf des russischen HEU vorsieht, mit dem Ziel, es langfristig in den zivilen Kreislauf zu überführen. Hierbei hat es Schwierigkeiten gegeben, die jedoch alle auf wirtschaftliche Faktoren zurückzuführen sind. Der Uranmarkt könnte eine so große Menge zusätzlichen Urans ohne Preisverfall nicht verkraften. Beauftragt mit der Abwicklung des Geschäfts wurde aber eine Firma, deren eigenes Interesse es gleichzeitig war, den Uranpreis stabil zu halten. Die dadurch entstehenden Probleme scheinen aber lösbar zu sein und werden die Abrüstung nicht gefährden.⁸⁵

Eine ähnlich einfache Lösung gibt es für Plutonium nicht, da alle Isotopengemische von Plutonium, die man aus vorhandenem Material herstellen kann, für Waffenzwecke verwendet werden können.⁸⁶ Trotzdem kann man die militärische Wiederverwertung erschweren. Um die verschiedenen Möglichkeiten, die vorgeschlagen worden sind, zu beurteilen, ist es hilfreich, einen Begriff zu benutzen, den die National Academy of Sciences (NAS) definiert hat:⁸⁷ den "Standard der abgebrannten Brennelemente". Entsorgungsoptionen sollten das Plutonium mindestens ähnlich unzugänglich machen wie das, welches in gewöhnlichen, zivilen abgebrannten Brennelementen enthalten ist. Abgebrannte Brennelemente sind hochradioaktiv und schwer, beides zusammen erschwert eine illegale Abzweigung und auch die Wiedergewinnung des Plutoniums. Über diesen Standard hinauszugehen, ist für Waffenplutonium nur dann sinnvoll, wenn man gleichzeitig auch eine Entsorgung für das in noch viel größeren Mengen vorhandene Plutonium in zivilen Brennelementen findet. Da es eine Entsorgung derzeit nicht gibt, beschränkt sich die Diskussion auf die Frage, wie das Waffenplutonium in den Standard der abgebrannten Brennelemente überführt werden kann. Die NAS kommt zu dem Schluß, daß es zur Zeit nur zwei Möglichkeiten gibt, die eine realistische Aussicht auf eine praktische Umsetzung haben.

85 Siehe Richard Falkenrath: *The U.S.-Russian HEU Purchase Agreement: Achievements, Problems, Prospects*, Cambridge, MA, 1995 (John F. Kennedy School of Government, Report 95-07).

86 Siehe Egbert Kankeleit/Christian Küppers/Ulrich Imkeller: *Bericht zur Waffentauglichkeit von Reaktorplutonium*, Darmstadt, 1989 (IANUS, Arbeitsbericht 1/1989); J. Carson Mark: *Explosive Properties of Reactor-Grade Plutonium*, in: *Science & Global Security*, 4, 1 (1993), S. 111-128.

87 Siehe National Academy of Sciences, *Committee on International Security and Arms Control: Management and Disposition of Excess Weapon Plutonium*, Washington, D.C., 1994; National Academy of Sciences, *Committee on International Security and Arms Control: Management and Disposition of Excess Weapon Plutonium - Reactor-Related Options*, Washington, D.C., 1995.

- Die Verarbeitung in Mischoxidbrennstoff (MOX) und die anschließende Bestrahlung mit Neutronen in Leichtwasserreaktoren
- Die Verglasung zusammen mit hochradioaktivem Abfall

Diese beiden Optionen würden den Standard erfüllen und sind schon so ausgereift, daß sie in einigen Jahren technisch realisiert werden könnten. Alle anderen Lösungen würden entweder den Standard nicht erfüllen, wären zu teuer oder zu umweltgefährdend oder hätten eine zu lange Vorlaufzeit, so daß das Material doch viele Jahrzehnte gelagert werden müßte, wovon dringend abgeraten werden muß. Die Vorschläge und Überlegungen der NAS sind vom amerikanischen Energieministerium weitgehend übernommen worden.⁸⁸

Ein weiteres Problem besteht in völlig unterschiedlichen und sich widersprechenden Auffassungen der USA und Rußlands über Nuklearpolitik und Plutoniumwirtschaft: Die amerikanische Nuklearpolitik hat sich seit der Carter-Regierung von der Plutoniumwiederverwertung abgekehrt. Aus diesem Grunde gibt es in den Vereinigten Staaten keine MOX-Fabrikation und keine Erfahrung mit MOX in Leichtwasserreaktoren. Wegen der Proliferationsgefahren, die sie in einer Plutoniumwirtschaft sehen, versuchen die USA, andere Länder davon abzubringen, und unterstützen keinen Technologietransfer von Elementen eines geschlossenen Brennstoffkreislaufes. Trotzdem werden sich die USA wahrscheinlich zu dem Bau einer MOX-Anlage ausschließlich für Abrüstungszwecke entschließen.

Die russische zivile Nuklearpolitik ist anders orientiert. Die Russen sehen in dem Plutonium einen wertvollen Rohstoff, den sie am liebsten in Schnellen Brütern verwerten wollen. Hierfür fehlen ihnen jedoch die finanziellen Mittel. Sie lehnen die Verglasungsoption völlig ab, wären aber an der MOX-Technologie interessiert, da sie einen geschlossenen Brennstoffkreislauf aufbauen wollen, und die MOX-Technologie wichtig wäre. Langfristig wollen sie auch die Wiederaufbereitung und Entsorgung für ausländische Kunden anbieten. Bislang haben aber die Russen, wie die Amerikaner, keine praktischen Erfahrungen mit MOX.

Bei dem Problem der Plutoniumentsorgung bestehen schwer miteinander vereinbare Interessen. Auf russischer Seite geht es primär um Wirtschaftsinteressen, auf amerikanischer Seite sind sicherheitspolitische Prinzipien berührt, die allerdings weniger auf Rußland als auf proliferationsverdächtige Drittländer zielen. Auch mit anderen plutoniumnutzenden Partnern wie Japan oder der EU gibt es Konflikte, bei denen letztlich doch immer Kompromisse möglich waren. Die USA sind im Hinblick auf die MOX-Option in Rußland durchaus zu Kompromissen bereit. Eine Möglichkeit, zu der es in Washington viele positive Stimmen gab, wäre die sogenannte "Hanau-Option" gewesen, die jedoch an fehlender deutscher Akzeptanz scheiterte:⁸⁹ das Plutonium wäre in Hanau zu

88 U.S. Department of Energy, Office of Arms Control and Nonproliferation (NN-40): Draft, Nonproliferation and Arms Control Assessment of Weapons-Usable Fissile Material Storage and Plutonium Disposition Alternatives, Washington, D.C., 1996.

89 Studie des Deutsch-Amerikanischen Akademischen Konzils und der National Academy of Sciences (Anm. 82).

Reaktorbrennstoff für deutsche oder kanadische zivile Reaktoren verarbeitet worden. Dies hätte die Menge des in Deutschland genutzten zivilen Plutoniums weiter reduziert und wäre damit der Nichtverbreitungspolitik der Amerikaner entgegengekommen. Der Hauptvorteil wäre die intensive internationale Verifikation gewesen, die das Abzweigungsrisiko praktisch auf Null reduziert hätte. Es ist unwahrscheinlich, daß die Russen eine solche Kontrollmaßnahme bei sich akzeptieren könnten. Im Rahmen verschiedener internationaler Studien zum Thema Entsorgung von Waffenplutonium waren sie nicht einmal bereit, auch nur die Isotopenzusammensetzung ihres Plutoniums preiszugeben, es wurden stets in amerikanischer Literatur veröffentlichte Werte benutzt.

Inzwischen würden die Amerikaner auch den Transfer von MOX-Technologie nach Rußland akzeptieren. Vor allem Deutschland und Frankreich haben hieran Interesse.⁹⁰ Es taucht hier jedoch ein Finanzierungsproblem auf, für das eine Lösung nicht in Sicht scheint. Es ist zu vermuten, daß das Material auf Jahrzehnte hinaus ohne weitere Verarbeitung gelagert werden wird, natürlich mit dem hohen Risiko einer militärischen Wiederverwendung.

3.3.4 Transparenz des Abrüstungsprozesses?

Das Fehlen jeglicher Transparenz bei allen technischen Vorgängen der nuklearen Abrüstung ist durch ein immer noch vorhandenes traditionelles Mißtrauen zu erklären, zusätzlich aber auch durch die Symbolkraft, die der russische Nuklearkomplex für Moskau nach wie vor hat: die Preisgabe von weiteren Geheimnissen wird als Niederlage empfunden. Ein Beispiel ist die Weigerung, die Zusammensetzung des Waffenplutoniums bekanntzugeben.⁹¹

Ebenso sind bisher alle Bemühungen gescheitert, den Demontageprozeß der Sprengköpfe einer internationalen Kontrolle zu unterziehen. Wünschenswert wäre eine internationale Kontrolle, dies ist jedoch für Rußland derzeit unakzeptabel und auch nicht verhandelbar.⁹² Die Begründung lautet, es würden zu viele sensitive Informationen preisgegeben.⁹³ Die

Zum Scheitern der Option siehe: Annette Schaper: Using Existing European MOX Fabrication Plants for the Disposal of Plutonium from Dismantled Warheads, in: William G. Sutcliffe (Hg.), Selected Papers from Global '95, Livermore, 1996, S.197.

90 Hier ist mehr Konkurrenz als Kooperation zwischen diesen beiden Ländern zu beobachten. Pikanterweise interessiert sich die deutsche Öffentlichkeit nicht dafür, daß die MOX-Produktion in Rußland mit sehr viel höheren Risiken behaftet ist, sowohl bei der Unfallsicherheit als auch bei den Abzweigungsgefahren.

91 Es hat verschiedene internationale Studien zur Entsorgung des Plutoniums gegeben, an denen das russische Atomministerium beteiligt war. In allen Studien wurden jedoch nur hypothetische Werte zur Isotopenzusammensetzung angenommen, die der offenen Literatur entnommen waren.

92 Interview einer Delegation des 3rd Pugwash Workshop on "The Future of the Nuclear Weapon Complexes of Russia and the USA", 25.-26. 3. 1996 in Moskau mit Atomminister Michailow.

93 Es ist jedoch demonstriert worden, daß eine relativ verlässliche Verifikation der Zerstörung von Sprengköpfen möglich ist, auch ohne wesentliche Preisgabe von sensitiver Information. Siehe United

USA haben sich bemüht, zumindest über bilaterale Verifikation zu verhandeln, aber diese Gespräche haben die Russen im Januar 1996 abgebrochen. Eine Wiederaufnahme würde von amerikanischer Seite zwar begrüßt, aber nicht vorangetrieben. Seitdem hat es nur noch Bemühungen gegeben, zumindest das aus der Abrüstung resultierende Material internationalen Kontrollen der IAEA zu unterstellen. Aber auch hierfür fehlt in Moskau zur Zeit noch die Bereitschaft. So können nicht einmal Zweifel ausgeräumt werden, daß das hochangereicherte Uran, dessen Verkauf in die USA geplant ist, wirklich aus der nuklearen Abrüstung stammt.⁹⁴

Andererseits gibt es derzeit mehrere internationale Bemühungen, die auf verstärkte Kontrollen der IAEA auch in Kernwaffenstaaten abzielt:⁹⁵ diese sind erstens Konsultationen zu einem Internationalen Plutoniummanagement, das auf mehr Transparenz und eine Minimierung der Abzweigungsrisiken abzielt. Sie werden zwischen den USA, Rußland und einigen weiteren kernenergienutzenden Staaten unter der Schirmherrschaft der IAEA geführt. Zweitens wird in der IAEA über eine Reform der Safeguards verhandelt, die unter dem Namen "93+2" bekannt ist. Die USA haben hier vor allem ein Interesse an einer Erhöhung der Transparenz in Nichtkernwaffenstaaten, um ein Unterlaufen der Kontrollen wie im irakischen Kernwaffenprogramm in Zukunft unmöglich zu machen. Die Nichtkernwaffenstaaten mit ziviler Kernindustrie haben vor allem das Interesse, die Universalität dieser Kontrollen einzuführen, um perzipierte Wettbewerbsnachteile zu vermindern. Während zunächst sowohl die USA als auch Rußland sich wenig geneigt zeigten, sich ebenfalls diesen Kontrollen zu unterziehen, scheint es in letzter Zeit mehr Offenheit, auch auf russischer Seite zu geben. Das Thema IAEA-Kontrollen auch in Kernwaffenstaaten wird außerdem in einem dritten Zusammenhang, den Cut-Off-Verhandlungen, an denen die USA aus den gleichen Gründen wie beim Teststopp ein großes Interesse haben, zur Debatte stehen. Das russische Zögern ist vor allem mit der Angst vor einem Statusverlust zu erklären. Ähnliche Haltungen sind auch in anderen Kernwaffenstaaten, vor allem Frankreich und China, zu beobachten. Die etwas größere Bereitschaft der Amerikaner zum Umdenken hat zwei Gründe: zum einen haben sie ein besonders starkes Interesse an nuklearer Nichtverbreitung, zum anderen haben sie als Supermacht kaum Probleme mit ihrem Status. Trotzdem ist auch bei den Amerikanern immer noch Zurückhaltung bezüglich der Transparenz ihrer Kernwaffen zu beobachten. Ein Beispiel ist die Zurückweisung des Vorschlags von Außenminister Kinkel, bei den Vereinten Nationen ein Kernwaffenregister einzurichten.⁹⁶

States Arms Control and Disarmament Agency: Final Report: Field Test FR-23 - Demonstrated Destruction of Nuclear Weapons, Washington, D.C., 1969.

94 Siehe z.B. Michael Knapik: Mikhailov wants Russia to deliver 24 MT of blended-down HEU to USEC in 1998, in: Nuclear Fuel, 21, 19 (September 1996), S. 1.

95 Siehe Annette Schaper: A Cut-off Convention, an International Plutonium Regime, 93+2 Safeguards Reforms and the Europeans, Presentation at the Workshop 29 September-2 October 1996, Ochsenfurt.

96 Siehe Harald Müller: Transparency in Nuclear Arms: Toward a Nuclear Weapons Register, in: Arms Control Today, 24, 8 (Oktober 1994), S. 3-7.

3.3.5 Bewertung

Die Programme zur kooperativen Bedrohungsminde- rung machen die Möglichkeiten und Grenzen der amerikanisch-russischen Beziehungen deutlicher als alle anderen Sektoren der nuklearen Rüstungskontrolle. Die Zusammenarbeit in höchst sensitiven Bereichen der Nuklearkomplexe nimmt sich angesichts der noch vor wenigen Jahren geltenden völligen Geheimhaltung immer noch utopisch aus. Daß amerikanische Experten aus dem Kern- waffenbereich ihren russischen Kollegen dabei helfen, Anlagen, in denen Spaltmaterial zirkuliert, sicherer zu machen, hat die Bandbreite rüstungskontrollpolitischer Zusammen- arbeit bis in die militärisch-nukleare Infrastruktur hinein vergrößert. Die Zusammensetzung und Struktur des russischen Nuklearkomplexes ist daher heute weitgehend bekannt. Auf amerikanischer Seite hat man sich unter der tatkräftigen Führung der Energieministerin O'Leary zu einer weitreichenden Offenlegung der eigenen militärischen Spaltmaterial- bestände durchgerungen, nicht zuletzt, um dem russischen Partner so die Zustimmung zu weiteren Transparenzmaßnahmen zu erleichtern. Wenn dieser Prozeß fortgeführt werden kann, werden hier mehr als in allen anderen Bereichen der Rüstungskontrolle die Voraus- setzungen dafür geschaffen, weitere, radikale Reduzierungen der Bestände vorzunehmen, ja sogar eine völlige nukleare Abrüstung ins Auge zu fassen: Denn die verlässliche Kontrolle der Nuklearkomplexe ist die unabdingbare Vertrauensbasis, um einen heimlichen Vertragsbruch auszuschließen. Die Grundlagen dafür entstehen in den USA und in Rußland.

Allerdings sollte bei aller Euphorie die Begrenztheit der gegenseitigen Maßnahmen nicht übersehen werden. Der gesamte technische Vorgang der Sprengkopfdemontage ist von der Transparenz noch nicht erreicht, und der Widerstand in Rußland ist beträchtlich. Gerade dieser Bereich muß jedoch von der Rüstungskontrolle durchdrungen werden, um das erforderliche Vertrauensniveau für drastische Reduzierungen herzustellen. Die Unumkehr- barkeit des Abrüstungsprozesses wird erst in Sicht kommen, wenn das Kernstück nuklearer Abrüstung, die Demontage der Kernwaffen selbst, in einer kooperativen und überprüf- baren Weise vonstatten geht.

Auf amerikanischer Seite zeigen sich die Grenzen in der Haltung der Kongreßmehrheit, die zwar jederzeit bereit ist, Milliarden für die Raketenabwehr auszugeben, sich jedoch mit den Millionen des Nunn-Lugar-Programms schwer tut. Auch sind die teilweise höchst engstirnigen Auflagen, mit denen das Parlament die Bereitstellung dieser Mittel versehen hat, einem effizienten Einsatz abträglich. Die einseitigen Vorteile zugunsten amerikani- scher Unternehmen beispielsweise entsprechen weder den Notwendigkeiten vor Ort noch können sie das ohnedies ausgeprägte russische Mißtrauen beseitigen, Rußland solle (ein- mal mehr) über den Tisch gezogen werden.

Auch für den fortgeschrittensten Teil amerikanisch-russischer nuklearer Rüstungskontrolle gilt daher, daß man hier noch am Scheideweg steht. Das kooperative Bedrohungsminde- rungs-Programm darf seine Dynamik nicht verlieren und muß weiter darauf abzielen, die verbleibenden starken Widerstände zu überwinden.

4. Handlungsfeld Raketenabwehr: Konsens und Konflikt

4.1 Übereinstimmung der Regierungen in Moskau und Washington: Nein zu einem territorialen Abwehrsystem

Anders als die Administrationen von Reagan und Bush hat die Regierung Clinton den Hauptakzent ihrer Raketenabwehrpolitik auf die Waffen zum Abfangen taktischer Flugkörper gelegt (Theater Missile Defense, TMD). Der territoriale Abwehrschirm (Ballistic Missile Defense, BMD), spielt sowohl konzeptionell als auch finanziell eine geringe Rolle. Allerdings sieht sich die US-Regierung gerade im Wahljahr 1996 einem verstärkten Druck der Republikaner und des Herausforderers von Präsident Clinton, Robert Dole, gegenüber. Wenn es einen politischen Bereich gibt, in dem die Republikanische Partei ein Unterscheidungsmerkmal und ein identitätsstiftendes Element aufbaut, dann ist es die Raketenabwehr in Form eines territorialen Schutzes für die Vereinigten Staaten. Eine verstärkte Rückbesinnung auf die Innenpolitik der USA und die militärtechnologische Fundierung ihrer Überlegenheit ("America First"), eine Rückkehr zur primär unilateralen Lösung sicherheitspolitischer Fragen und die parteipolitische "Defensiv"-Tradition mit Ronald Reagan als SDI-Exponenten kommen in diesem Weltbild sowie in den entsprechenden Forderungen zum Tragen. Diese Parlamentarier sind Teil eines inzwischen festgezurrten Raketenabwehr-Netzwerks von Akteuren in Gesellschaft und politischem System, die sicherheitspolitische, wirtschaftliche und bürokratische Interessen vertreten ("Eisernes Viereck").⁹⁷

Das vorrangige Ziel eines flächendeckenden Schutzes hat sich die Republikanische Partei vor allem im Wahljahr auf ihre parteipolitischen Fahnen geschrieben. Robert Dole profilierte sich damit, daß er zusammen mit Newt Gingrich, dem Sprecher des Repräsentantenhauses, im März den "Defend America Act of 1996" einbrachte. Dieser Gesetzesentwurf enthält, wie die frühere Version von 1995 auch, die sicherheitspolitischen Prinzipien und die Programmatik der meisten Republikaner. Was sie ausmacht - und von vielen Demokraten gerade im Wahljahr 1996 trennt - ist das Bestreben, der Regierung einen verbindlichen Beschluß für die terminlich festgelegte Aufstellung eines umfassenden Raketenabwehrsystems abzurufen. Die Mehrzahl der Republikaner nimmt hierfür den unilateralen Bruch des ABM-Vertrages in Kauf, auch wenn die Gesetzesvorlage dies nicht explizit verlangt.⁹⁸

Beide Parteien - wie die Clinton-Administration - stimmen hingegen darin überein, daß die US-Truppen und -Verbündeten durch taktische Defensivwaffen geschützt werden sollen. Für die Demokraten, auch die konservativen unter ihnen wie Senator Nunn, sind andere Prinzipien und Präferenzen positionsbestimmend als für die Republikaner. Für viele von

⁹⁷ Siehe Bernd W. Kubbig: Aufrüstung vor Rüstungskontrolle. Amerikanische Raketenabwehrpolitik während der Clinton-Administration, Frankfurt am Main, 1996 (HSFK Report Nr. 1), S. 32ff.

⁹⁸ Siehe Defense Daily, 22. 3. 1996, S. 437; 22. 4. 1996, S.124f.

ihnen ist die amerikanische Sicherheit nicht ausschließlich oder primär durch Raketen vor allem aus Mächteger-Nuklearstaaten gefährdet. Ihre Hauptsorge gilt vielmehr der gegenwärtigen Bedrohung der USA und ihrer Interessen aufgrund der bedenklichen Situation der Atomwaffen auf dem Boden der früheren Sowjetunion. Sicherheit für die Vereinigten Staaten läßt sich daher ausschließlich in Kooperation mit Rußland erreichen, und zwar nicht nur praktisch wie durch das von den Senatoren Nunn und Lugar initiierte Programm zur kooperativen Bedrohungsminde rung, sondern auch politisch (russisches Junktim zwischen ABM-Vertrag und START II; siehe 5.2.2).

Viele Demokraten sind ebenfalls einem flächendeckenden Abwehrsystem zugeneigt, es soll jedoch möglichst vereinbar mit dem ABM-Abkommen sein. Die gegebenenfalls erforderlichen Revisionen sollen nicht unilateral, sondern in Absprache mit den Russen durchgeführt werden. Ferner sind Demokraten wie Nunn gegen einen Freifahrtschein für die Raketenabwehr. Sie wollen die Stationierung der Systeme an bestimmte, nachprüf bare Kriterien binden, vor allem an das der Kosteneffizienz und an die Garantie modernster Technologien.⁹⁹

Bereits zu Beginn des Wahljahres 1996 sah sich die Clinton-Administration nicht aus Überzeugung, sondern unter dem wachsenden konservativen Druck zu gewissen Zugeständnissen in der territorialen Abwehr gezwungen, die sie 1995 zu einem bloßen Projekt herabgestuft hatte, das lediglich die Fertigstellung der Technologien anstrebte ("technology readiness program"). Mitte Februar wurden die gebündelten Aktivitäten für einen kontinentalen Schutzschirm zu einem Programm aufgewertet, das auf die Stationierung ausgerichtet ist ("deployment readiness program"). Die den früheren Ansatz quantitativ präzisierende "3 + 3"-Formel besagt: Die militärtechnologische Infrastruktur der USA soll so ausgelegt sein, daß die Administration innerhalb von drei Jahren die Fähigkeit für ein flächendeckendes System zu demonstrieren vermag, das dann in den drei Folgejahren aufgestellt werden kann.¹⁰⁰

Um seine Entschlossenheit hierfür unter Beweis zu stellen, hat das Pentagon im Rahmen der Ballistic Missile Defense Organization (BMDO), die für die Raketenabwehr zuständig ist, ein neues Büro eingerichtet. Desgleichen will das Verteidigungsministerium im Rahmen der Veränderungen für die nächsten sechs Jahre insgesamt \$ 200 Mio. mehr für die territoriale Abwehr bereitstellen, für die es allein im kommenden Haushaltsjahr \$ 508.4 Mio. veranschlagt. Das ist ein vergleichsweise kleiner Tribut an die besonders lautstark

⁹⁹ Siehe Defense Daily, 26. 3. 1996, S. 458f.; 22. 4. 1996, S. 124f.; 24. 4. 1996, S. 137.

¹⁰⁰ Grundlegend für die Umorientierung: Paul G. Kaminski, Under Secretary of Defense for Acquisition and Technology: Statement on Ballistic Missile Defense before the U.S. Senate Committee on Armed Services, 6. 3. 1996 (Typoskript); William J. Perry, Secretary of Defense: Statement in Connection with the FY 1997 Defense Budget before the U.S. House Appropriations Committee, Subcommittee on National Security, 7. 3. 1996 (Typoskript); Richard D. West, Director (Acting): Ballistic Missile Defense Organization, Department of Defense: Statement before the U.S. House Committee on National Security, Subcommittees on Research & Development, and on Military Procurement, Washington, D.C., 18. 6. 1996 (Typoskript); siehe auch BMD Monitor, 23. 2. 1996, S. 33; Defense Daily, 11. 4. 1996, S. 65; Inside Missile Defense, 17. 4. 1996, S. 4.

vorgetragene Forderung der Republikaner, die den Raketenabwehrhaushalt jährlich um etwa \$ 1 Mrd. steigern wollen. Die aus der Sicht der Abwehrebefürworter entscheidende Bastion ist jedoch nicht gefallen: Die Administration hat sich bisher weder auf ein Ja zu einer Aufstellung noch zu einem Termin für einen entsprechenden Beschluß festlegen lassen.

Die Clinton-Regierung begründete ihre im Grundsatz unveränderte Politik mit einer neuen Bedrohungsanalyse aller US-Geheimdienste ("National Intelligence Estimates", NIE), die eine Einschätzung der CIA von 1993 im wesentlichen wiederholt. Der NIE zufolge, die unter entschiedenen Raketenabwehrebefürwortern im Wahljahr 1996 einen Sturm der Entrüstung entfachte und zur Initiierung von angeblich weniger politisierten Gegeneinschätzungen führte¹⁰¹, ist es "höchst unwahrscheinlich", daß zusätzlich zu Rußland und China weitere Länder in den nächsten 15 Jahren Interkontinentalraketen (ICBM) aufstellen werden, die die USA erreichen können. Was die bereits vorhandenen russischen und chinesischen ICBM-Arsenale anbelangt, so kommen die Geheimdienste zu dem gleichen Schluß wie in den Jahren zuvor: Die gegenwärtige Bedrohung für Nordamerika aufgrund von unautorisiert oder versehentlich abgeschossenen Raketen aus diesen beiden Ländern "bleibt gering und hat sich gegenüber dem letzten Jahrzehnt nicht wesentlich verändert".¹⁰² Vor diesem Hintergrund wird die finanzielle Wahljahrs-Konzession an die Republikaner für die territoriale Abwehr noch einmal besonders deutlich. Die Bedrohungsanalyse diente der Administration auch dazu, die Verminderung des Raketenhaushalts für die nächsten sechs Jahre um rund \$ 2.5 Mrd. auf etwa \$ 13.5 Mrd. zu legitimieren.¹⁰³ Diese Reduktion war wegen der haushaltspolitischen Zwänge und der von der militärischen Führung erhobenen Mittelforderungen für andere Waffen notwendig geworden.¹⁰⁴

Auf sowjetischer/russischer Seite ist die Hauptrichtung der Regierungspolitik Gorbatschows und Jelzins - ein konsequentes Nein zu einem territorialen Abwehrgürtel - ebenfalls bemerkenswert konstant geblieben. Eine Ausnahme war Präsident Jelzins nur vorübergehender rhetorischer Flirt mit der Idee eines umfassenden Abwehrsystems; für die Verhandlungs- und Beschaffungspolitik blieb er folgenlos. Jelzins entsprechender Vorschlag von Ende Januar 1992 ist wohl am plausibelsten zu erklären als kooperationspoliti-

¹⁰¹ Siehe Missile Defense Report, 1. 3. 1996, S. 1; Defense Week, 4. 3. 1996, S. 5, 13; Inside Missile Defense, 15. 5. 1996, S. 1, 16.

¹⁰² So Robert Cooper, Chairman des National Intelligence Council, vor dem House National Security Committee am 28. 2. 1996 (Zitate im Transkript S. 5 bzw. S. 2); siehe auch John Deutch, Director, Central Intelligence Agency: The Threat of Nuclear Diversion. Statement for the Record to the Permanent Subcommittee on Investigations of the U.S. Senate Committee on Government Affairs, 20. 3. 1996 (Typoskript), sowie Gordon C. Oehler, Director, Nonproliferation Center, CIA: The Continuing Threat from Weapons of Mass Destruction, Statement for the Record to the Senate Armed Services Committee, 27. 3. 1996 (Typoskript). Zur Kritik an den NIE siehe U.S. General Accounting Office, Foreign Missile Threats, Washington, D.C., August 1996.

¹⁰³ Siehe Aviation Week & Space Technology, 26. 2. 1996, S. 24; Defense Daily, 8. 3. 1996, S. 356; siehe auch Malcolm R. O'Neill, Director, Ballistic Missile Defense Organization, Department of Defense: Statement before the U.S. Senate Committee on Armed Services, Subcommittee on Strategic Forces, 25. 3. 1996, S. 1ff. (Typoskript).

¹⁰⁴ Siehe Inside Missile Defense, 7. 2. 1996, S. 3.

sches Signal für eine möglichst umfassende politisch-technologische Anbindung Rußlands an den Westen. Inzwischen sind derartige Hoffnungen verfliegen und mit ihnen - möglicherweise nur vorübergehend - der Einfluß derjenigen Kräfte in Rußland, die für eine solche Option plädieren.¹⁰⁵

Alle wichtigen Akteure in Moskau - ungeachtet ihrer politischen Ausrichtung und unabhängig davon, ob sie für oder gegen die Ratifikation von START II sind¹⁰⁶ - eint der sich in letzter Zeit verfestigende Konsens: Die Einhaltung des ABM-Vertrages durch die USA sei eine zentrale Voraussetzung für die Verabschiedung von START II. Moskau besitzt mit dem Junktims zwischen der strikten Befolgung des ABM-Abkommens einerseits sowie der eigenen Ratifikation und Durchführung von START II andererseits einen politischen Hebel. Das gemeinsame Grundinteresse der russischen Gegner und Befürworter von START II besteht darin, mit der Junktimsforderung eine militärstrategische Verschlechterung von Rußlands Position zu vermeiden. Selbst entschiedene Verfechter der Ratifikation von START II in der Duma halten es deshalb als Mindestmaßnahme für unerläßlich, ein offizielles "unilaterales Statement"¹⁰⁷ nachzuholen. Es soll der Russischen Föderation bei einem materiellen Bruch des ABM-Vertrages oder einer Aufkündigung durch die USA das Recht einräumen, START II "zu kündigen". (Eine solche Junktims-Erklärung hatte Rußland zuvor nur 1991 vor der Paraphierung von START I abgegeben.) Mit der Wahl Jelzins im Juni ist ein Befürworter der Ratifikation - und des Junktims - Präsident geblieben. Mit Sjuganow, der die START-Gegner gestärkt hätte, wäre wohl nur ein Befürworter der "linkage"-Politik an die Macht gekommen. Inzwischen hat sich Verteidigungsminister Rodionow angesichts des anhaltenden Widerstandes in der Duma gegen eine Ratifikation für eine Abänderung des START II-Vertrages ausgesprochen.¹⁰⁸

Die Clinton-Administration nimmt diese Junktimspolitik ernst, sie hat ihre Raketenabwehrpolitik ganz darauf eingestellt. Nicht nur ihr Nein zu einem kontinentalen Schutzsystem - und entsprechend zu einem offenen Bruch des ABM-Vertrages -, sondern auch ihre Ablehnung der konservativen Forderung nach einem brüskem Abbruch der Genfer Gespräche zeigen dies (siehe 4.2). Die harschen Moskauer Reaktionen auf diese beiden republikanischen Positionen signalisierten der Clinton-Administration offenbar, wo die Schmerzgrenze der Jelzin-Regierung liegt.

¹⁰⁵ Siehe Bernd W. Kubbig/Harald Müller: Nuklearexport und Aufrüstung. Neue Bedrohungen und Friedensperspektiven, Frankfurt am Main, 1993, S. 58ff.

¹⁰⁶ Eine Ausnahme dürften Mitglieder der "neuen" "epistemic community" sein; sie setzt sich aus Befürwortern einer technologischen Kooperation mit dem Westen und aus Repräsentanten zusammen, die sich von Raketenabwehrprogrammen eine Abfederung der Rüstungstransformation versprechen. Siehe Kubbig (Anm. 97), S. 28ff.; siehe auch Andrei Kortunov/Andrei Shoumikhin: Russia: Changing Attitudes Toward Proliferation of Missiles and Weapons of Mass Destruction, in: Comparative Strategy, 15, 2 (April-Juni 1996), S. 161-167.

¹⁰⁷ So Yuri Nazarkin: Russian and US Concessions Should Be Comparable, in: International Affairs, Nr. 8, 1995, S.17.

¹⁰⁸ Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. 10. 1996.

4.2 Unilateralismus in kooperativem Gewande: Die Genfer Verhandlungen zur Anpassung des ABM-Vertrages an die neuen Raketenabwehrsysteme der USA

Mit den bei den Genfer Gesprächen im Rahmen der Standing Consultative Commission (SCC) verfolgten Zielsetzungen steht die Clinton-Administration in einer Tradition amerikanischer Verhandlungsziele, die in konzeptionell-strategischer Hinsicht erstmals die Reagan-Regierung formulierte. Ihr Bestreben ist es, die Russen zu einer allmählichen Aufweichung des ABM-Abkommens zu bewegen, die es den USA erlaubt, ihre neuen und für notwendig erachteten - aber derzeit vertragsinkompatiblen - Raketenabwehrsysteme aufzustellen. Das Ziel ist ein US-Militärdispositiv, in dem die Raketenabwehr eine wichtigere Rolle einnimmt.

Eine entscheidende Neuakzentuierung der gegenwärtigen US-Regierung gegenüber ihren beiden republikanischen Vorgängerinnen ist, daß sie bei der taktischen Raketenabwehr ansetzt - und nicht bei den Waffen mit eindeutig strategischer Reichweite. Diese Schwerpunktverlagerung folgt aus der Einbettung der Raketenabwehr in die Militärstrategie der USA, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts darauf ausgerichtet ist, ein "Wiederaufleben der nuklearen Gefahr" zu verhindern. Entsprechend sind die Abwehrpotentiale in die globale Politik des regionalen US-Krisenmanagements eingebunden. Durch die Counterproliferations-Politik sind sie zu einem festen Bestandteil der amerikanischen Strategie zur Eindämmung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen aufgewertet worden.

Rußlands Position in diesem Konzept als Gefahrenherd und unerläßlicher Kooperationspartner ist ambivalent. Es stellt einerseits zwar keine primäre Gefahr mehr dar - weil massive nukleare Angriffe nicht zu befürchten sind, ist auch ein territorialer Schutz der USA nicht notwendig. Andererseits gehen von Rußland nicht nur durch den Zerfall der Sowjetunion bedingte atomare Proliferationsrisiken aus. Die USA wollen auch im Sinne einer Rückversicherung für den Fall gerüstet sein, daß in Rußland ein Regime entsteht, das "den US-Interessen feindlich gesinnt" ist.¹⁰⁹ Auf diese Bedrohungen - wie auch auf die Proliferationsgefahren - wollen die USA mit ihrer dreifachen Strategie reagieren, in der die Abwehr ein Element darstellt neben der nuklearen Abschreckung und der Vermeidung und Verminderung der Risiken durch Diplomatie, internationale Regime, Rüstungskontrollabkommen wie START I/II und kooperative Maßnahmen wie das von den Senatoren Nunn und Lugar ins Leben gerufene Programm.¹¹⁰

Die Clinton-Administration benötigt Rußland als Kooperationspartner, damit der ABM-Vertrag, gegen den die zentralen, den russischen Waffen weit überlegenen US-Abwehrsysteme verstoßen, in gemeinsamem Einverständnis abgeändert wird. Diese Zielsetzung bestimmt Washingtons konkrete Verhandlungspolitik in Genf. Vermittelt über diese Gespräche und deren Ergebnisse können die taktischen Raketenabwehrwaffen mit

¹⁰⁹ U.S. Department of Defense, Office of the Secretary of Defense: Proliferation: Threat and Response, Washington, D.C., April 1996, S. 29.

¹¹⁰ Ebd., S. 47ff.; siehe auch BMD Monitor, 23. 2. 1996, S. 55.

(potentiell) strategischen Fähigkeiten zu einem Steuerungselement in den US-russischen Beziehungen werden. Direkt angestrebt wird dies jedoch nicht. Es gibt daher auch keine Regierungsdokumente und autoritativen Erklärungen von führenden Politikern und Bürokraten darüber, daß die Administration auf ein Mischungsverhältnis von Offensiv- und Raketenabwehrwaffen in beiden Militärdispositiven abzielt. Nicht klar ist im übrigen ebenfalls das von der Clinton-Administration angestrebte Fernziel.¹¹¹ Es scheint, daß die Administration, die um die Schwierigkeiten dieses Prozesses weiß, nicht im Sinn eines ausgeklügelten Plans auf ein System zusteuert, in dem etwa Defensivwaffen im Kontext von Minimalabschreckung dominieren oder in dem es keine Nukleararsenale mehr gibt (wie dies mehrere der erörterten Konzepte von kooperativer Sicherheit anstreben).

Während die Regierung Clinton mit Beharrlichkeit und Verve am ABM-Vertrag rüttelt, versucht Moskau "kooperativ" in Genf, mit den rüstungskontrollpolitischen Muskeln des ABM-Vertrages die Einführung neuer US-Waffen zu verhindern oder zumindest zu verlangsamen. Die Jelzin-Regierung verhandelt auf der Basis, daß sie mit den USA bei der Raketenabwehr weder technologisch noch ökonomisch mithalten kann. Nur durch diese Verzögerungspolitik läßt sich das Tempo vermindern, in dem die Weltmacht USA ihr Übergewicht durch die Einführung neuer Abwehrraketen weiter ausbaut. Daß Moskau seine militärtechnologische Eindämmungspolitik am Verhandlungstisch durchführt, dürfte im wesentlichen drei Gründe haben:

- Erstens ist die Regierung Jelzin nicht grundsätzlich gegen die Raketenabwehr als Reaktion auf das Proliferationsproblem. Allerdings ist auffällig, daß sie gegenüber den ersten Jahren ihrer Amtszeit eine Überlegenheit der USA bei den Raketenabwehrwaffen mehr zu fürchten scheint als die Gefahren, die Rußland von China, Indien, Pakistan und möglichen Kernwaffenstaaten aus der Region des Persischen Golfes drohen könnten.
- Zweitens hat die Regierung Jelzin keine andere Wahl. Die Alternative zur Zusammenarbeit - der Unilateralismus der bei der taktischen Raketenabwehr nahezu unbeirrt vortretenden Clinton-Administration - ist für Moskau noch weniger akzeptabel. Auch seine Junktimpolitik würde damit obsolet.
- Drittens werten die bilateralen Gespräche die Russische Föderation als Kooperationspartner auf und kommen ihrem Statusdenken als atomarer Supermacht entgegen. Denn die Verhandlungen vermögen den Russen das gesichtswahrende Gefühl zu geben, gleichwertige Partner in einem faktisch längst asymmetrischen strategischen Beziehungsmuster zu sein und auf dem Verhandlungswege erzielte Ergebnisse zu akzeptieren, die sich im Grunde wie ein Diktat lesen (siehe unten).

Auch im Wahljahr 1996 machen sich, wie in den letzten Jahren, die höchst unterschiedlichen Interessen und Zielvorstellungen der Verhandlungspartner in Genf an einem auf der Oberfläche rein technisch anmutenden Disput fest. Hier geht es um die Aushandlung von für beide Seiten akzeptablen Kriterien für die Trennungslinie

¹¹¹ Siehe beispielsweise U.S. Department of Defense (Anm. 109), sowie President of the United States (Anm. 51).

("demarcation") zwischen im ABM-Abkommen erlaubten und verbotenen Raketenabwehrsystemen. Der ABM-Vertrag erlaubt taktische Defensivwaffen, untersagt aber strategische, ohne jedoch genau festzulegen, was "strategisch" heißt. Seit Ende 1993 ringen Washington und Moskau in den langwierigen SCC-Gesprächen darum, diese Grauzone möglichst zu ihren Gunsten zu bestimmen.

Die Ende Juni 1996 erzielte erste Einigung in der Frage der Grenzziehung besagt: Raketenabwehrwaffen, die mit einer Geschwindigkeit von bis zu 3 km/s fliegen, sind erlaubt, solange sie nicht gegen Raketen getestet wurden, die eine Geschwindigkeit bis zu 5 km/s und eine Reichweite von maximal 3500 km haben ("lower velocity systems"). Diese Übereinkunft läßt keinen Zweifel daran, daß sich die USA nach manchen vorübergehenden Konzessionen am Genfer Verhandlungstisch in den zwei entscheidenden Punkten gegenüber Rußland durchgesetzt haben:¹¹²

- Junktum zwischen der im Juni erzielten Aushandlung eines Verbots für "lower velocity systems" und Flugkörpern mit größerer Geschwindigkeit. Die Russen hatten darauf bestanden, daß die "demarcation"-Frage erst dann als gelöst zu betrachten sei, wenn es im Anschluß an das im Juni erreichte Resultat "ohne Verzögerung" zu einer weiteren Übereinkunft über Flugkörper mit höherer Geschwindigkeit kommt. Die Amerikaner lehnten ein solches Junktum ab. Die russische Seite willigte schließlich ein und akzeptierte eine Entkopplung der beiden Verhandlungsphasen und -ergebnisse.¹¹³
- Unilaterale Definition der taktischen Raketenabwehrwaffen, die vor einer Übereinkunft in Genf als legal oder als illegal anzusehen sind, also als mit dem ABM-Vertrag vereinbar gelten sollen oder nicht. Die russische Seite bestand darauf, daß erst ein ausgehandeltes und von beiden Seiten akzeptiertes Abkommen bestimmen sollte, welche Waffen erlaubt und verboten seien. Die amerikanische Seite hingegen will in der Zeit, in der noch keine weitere Übereinkunft erzielt worden ist, unilateral definieren, welche Systeme legal sind und welche nicht.

Diese beiden verhandlungspolitischen Siege bedeuten im Klartext, daß zum einen die zentralen taktischen Raketenabwehrwaffen als vereinbar mit dem ABM-Abkommen gelten und aufgestellt werden können. Hierunter fallen die Patriot, die THAAD und das "Lower Tier"-System der Marine; noch nicht geklärt ist offenbar, ob die THAAD-Waffen im Weltraum stationierte und damit vertragswidrige Sensoren verwenden dürfen, die die Zerstörungsfähigkeit dieses Systems beträchtlich erhöhen würden. Zum anderen ist die Clinton-Administration bestrebt, den noch nicht erfaßten und gleichsam für wichtig gehaltenen, schnelleren Systemen ebenfalls keine Fesseln anlegen zu lassen. So hat Ashton Carter, Assistant Secretary of Defense for International Security Policy im Pentagon, am US-Unilateralismus und an dessen Folgen für die Ergebnisse der bilateralen

¹¹² Siehe USIT, 3. 7. 1996, S. 24, sowie 25. 9. 1996, S. 7.

¹¹³ So der russische Chef-Unterhändler, Botschafter Koltunow, in seinem Genfer Eröffnungsstatement am 27. 2. 1996, zitiert in einer Depesche des amerikanischen SCC-Verhandlungsführers Stanley Riveles vom 7. März, das wiederum dem nach wie vor ausgezeichnet informierten Journalisten Bill Gertz von der "Washington Times" vorlag. Zitat in: Washington Times, 14. 3. 1996.

Verhandlungen in Genf keinen Zweifel gelassen. Die Clinton-Administration habe den Russen "sehr klar gemacht", daß sie keine Beschränkungen für Systeme akzeptieren werde, die "wir unilateral als ABM-vertragskompatibel bewertet haben". Überraschend teilte die russische Regierung der amerikanischen Botschaft jedoch am 25. Oktober mit, daß sie das Abkommen vom Juni nicht zu unterzeichnen gedenke. Damit ist, möglicherweise vorübergehend, der alte Konflikt wieder aufgebrochen. Die russische Reaktion könnte die von Carter angesprochene unilaterale Politik der US-Administration verstärken.¹¹⁴

Gerade wegen der erzielten Einigung über die Trennungslinie zwischen taktisch und strategisch wird diese Grenzziehung aufgrund der weitreichenden Fähigkeiten der Waffen in Wirklichkeit zunehmend verwischt. Es ist das Verdienst vor allem von amerikanischen ABM-Kritikern um den MIT-Physiker Ted Postol, dies herausgearbeitet zu haben. Daß die von den Russen akzeptierte THAAD potentiell auch strategische Waffen abfangen kann, müssen inzwischen auch Vertreter der Administration einräumen.¹¹⁵ Für die noch nicht verhandelten Systeme mit größerer Geschwindigkeit wird dies in noch stärkerem Ausmaß gelten.

¹¹⁴ Siehe Washington Times, 30. 10. 1996; Zitat: Arms Control Reporter, 4-96, 603 B. 276. 9.

¹¹⁵ So der führende Fachmann für ABM-Fragen im Weißen Haus, Bob Bell, in: BMD Monitor, 17. 5. 1996, S. 168.

5. Rüstungskontrollpolitische Perspektiven

5.1 Der Nuklearbereich

Wenn man sich über die nächsten Schritte in der nuklearen Rüstungskontrolle Gedanken macht, so muß man sicher zwischen Wünschenswertem und Erwartbarem unterscheiden. Die ausführliche Diskussion der kontroversen Positionen in Washington hat deutlich gemacht, daß die Spielräume wohl in absehbarer Zeit aus innenpolitischen Gründen enger sein werden, als dies aus Sicht einer dynamischen Abrüstungspolitik notwendig erscheint. Für Moskau gilt letztlich dasselbe, da der Wert des Kernwaffenarsenals sich für die russische Führung eher erhöht hat. Angesichts der fundamentalen Schwäche des Landes ist es einzig dieses Arsenal, das Rußland noch Supermachtstatus verleiht und dazu führt, daß es von den USA ernst genommen wird. Und wegen der veränderten Kräfteverhältnisse in Europa (zunehmend auch in Asien) gelten Kernwaffen der militärischen Führung in immer höherem Maße als Garant für die Sicherheit Rußlands.

Geht man von dieser ernüchternden Feststellung aus, so stehen - eine Ratifikation von START II und einen Abschluß des Teststopps einmal vorausgesetzt - zwei mögliche Abkommen auf der Verhandlungsagenda: START III und ein Übereinkommen zur Beendigung der Spaltstoffproduktion für explosive Zwecke (Cut-off). Die Verwirklichung beider Projekte setzt voraus, daß sich die amerikanisch-russischen Beziehungen nicht verschlechtern, da sich sonst vor allem für Rußland die tieferen Einschnitte in die Kernwaffenarsenale sowie die weitreichenden Verifikationsmaßnahmen in der nuklearen Infrastruktur, die mit dem Cut-off verbunden sein werden, wohl verbieten würden.

5.1.1 START III

Die Präsidenten Clinton und Jelzin haben bei verschiedenen Gelegenheiten in Aussicht gestellt, nach Inkrafttreten von START II weitere nukleare Rüstungskontrollschritte in Erwägung zu ziehen. Die künftigen Maßnahmen könnten zusätzliche Verminderungen, Begrenzungen und vertrauensbildende Maßnahmen umfassen. START III könnte sich auf drei Bereiche erstrecken: auf die weitere Verminderung strategischer Waffen, auf die Einbeziehung taktischer Kernwaffen sowie auf die vertragliche Vereinbarung der überwachten Demontage der Sprengköpfe.

Bereits in den Verhandlungen über START II hatte die russische Seite ein Sprengkopflimit von 2500 vorgeschlagen. Die Zahl von 2000 bis 2500 wird auch in der russischen Diskussion über die START II-Ratifizierung immer wieder genannt: eine solche Begrenzung würde Rußland die teure Wiederaufrüstung mit Einfach-Sprengkopfraketen

ersparen, die unter START II nach der Jahrtausendwende fällig würde. Dies würde bedeuten, die unter START II geltenden Höchstzahlen um etwa ein Drittel abzusenken.¹¹⁶

Ein solches Konzept dürfte für Washington annehmbar sein. Allerdings wird das Pentagon unter starken Druck geraten, das Konzept der Triade aufzugeben. Die amerikanische Militärführung wird sich vermutlich anstrengen, sie zu retten. Daher wird sie ein möglichst hohes Limit für die unter START III erlaubten Sprengköpfe anstreben. Überdies dürften die USA im Rahmen dieser Zahl eine möglichst hohe Handlungsfreiheit für die Subsysteme wünschen, um bei der Neustrukturierung der Triade alle Optionen offen zu halten. Da das Hauptproblem, die russische SS-18 und SS-24, durch START II bereits ausgeschaltet ist, ist das amerikanische Interesse an Untergrenzen für die einzelnen Trägersysteme in Zukunft weitaus geringer als in der Vergangenheit. Rußland hingegen könnte ein gesteigertes Interesse daran haben, um die amerikanische Aufwuchs-Fähigkeit einzuschränken, die unter START II gegeben ist. Insbesondere die U-Boot-Flotte dürfte verstärkt ins russische Visier geraten. Hier liegt ein möglicher Stolperstein für amerikanisch-russische Verhandlungen.

Es sind von Nichtregierungs-Experten andere Höchststärken vorgeschlagen worden: 1500, 1000, 500-800. Sie bewegen sich mehr und mehr in Richtung auf eine Minimalabschreckung zu. Derartige Reduktionen würden zu einer drastischen Änderung der amerikanischen Planungen führen. Die Zeit der flexiblen Kriegführungs-Planung in allen möglichen Szenarien gegen alle potentiellen Gegner wäre endgültig vorbei. Solche Optionen stoßen gegenwärtig mit Sicherheit nicht auf große Sympathien außerhalb der ACDA und der Spitze des Energieministeriums.

Die Einbeziehung der taktischen Kernwaffen in die nukleare Rüstungskontrolle stößt heute nicht mehr auf gravierende bündnispolitische Bedenken in der NATO. Die Vereinigten Staaten haben im taktischen Bereich ja bereits eine drastische Verminderung der zur Verfügung stehenden Waffentypen vorgenommen und den taktischen Kernwaffen Priorität bei der Sprengkopf-Demontage eingeräumt. Der Bestand dieser Arsenale schrumpft rapide. Gleiches gilt für den russischen Partner nicht. Hier scheinen die strategischen Sprengköpfe Vorrang bei der Demontage zu genießen, nicht zuletzt wegen der Vereinbarungen mit den Parteien des Lissabon-Protokolls, die verhindern wollten, daß die Kernwaffen nach der Rückführung von ihrem Territorium nach Rußland in das russische Dispositiv eingestellt würden. Haben die USA daher einerseits ein Interesse an der Herstellung des Gleichgewichts bei den taktischen Waffen, so kommt die Besorgnis hinzu, diese Waffen könnten in die Hand von Kriminellen oder Terroristen fallen. Sie sind vielfach relativ einfach transportabel und enthalten nicht die Sicherheitstechnik der modernen strategischen Sprengköpfe.¹¹⁷

Allerdings mehren sich auf russischer Seite gegenwärtig die Stimmen, die in den taktischen Kernwaffen ein wirksames Mittel gegen die militärischen Folgen der NATO-Erweiterung sehen. Sowohl im Hinblick auf die dann ansteigende konventionelle

¹¹⁶ Siehe Handler (Anm. 31), S. 12 f.

¹¹⁷ Daher wird in ersten Überlegungen der amerikanischen Regierung über START III auch diese Option diskutiert, siehe Nacht (Anm. 61), S. 17.

Überlegenheit als auch hinsichtlich der NATO-Option, Kernwaffen in den Beitrittsländern zu stationieren, sei ein flexibles und ausreichendes taktisches Kernwaffendispositiv beizubehalten; dieses Argument gleicht in vieler Hinsicht jenen, die jahrelang zur Rechtfertigung des taktischen Arsenal der NATO angeführt wurden, das immerhin einmal 7000 Sprengköpfe umfaßte. Es ist also durchaus denkbar, daß Rußland die taktischen Kernwaffen mit der Erweiterungsfrage verknüpft.

Was schließlich die Kodifizierung der Verschrottung von Sprengköpfen angeht, so lassen sich auch hierfür wachsende amerikanische Interessen ausmachen.¹¹⁸ Die bisherige Praxis von informellen Rahmenvereinbarungen auf höchster Ebene - Gipfeltreffen der Präsidenten, Gore-Tschernomyrdin-Kommission, Energiekommission (O'Leary-Michailow) - haben sich nicht bewährt. Da nicht zwingend auf einen verbindlichen Rechtsrahmen zugesteuert wurde, gelang es der widerspenstigen Bürokratie (vor allem der russischen) immer wieder, konkrete Vereinbarungen zu verschleppen und zu verhindern, die eine unerwünschte Transparenz und Kontrolle in die eifersüchtig gewährten Reiche von Atom- und Verteidigungsministerium gebracht hätten. Diesen Bereich in START III einzubeziehen, würde auf diese Bürokratie einen weitaus größeren Einigungsdruck ausüben. Gerade weil Rußland am ersten Gegenstand der START III-Verhandlungen, einer weiteren Reduzierung der Bestände, ein hervorragendes strategisches und finanzielles Interesse hat, könnten Konzessionen bei der Transparenz und Kontrolle der Sprengkopfdemontage zustandekommen, zu denen Atomminister Michailow und seine Umgebung bislang nicht zu bewegen waren - auch nicht, nachdem es den vereinten Kräften von Energieministerium und ACDA in Washington gelungen war, Breschen in vergleichbare Widerstands-Fronten im Pentagon zu schlagen.

Das Verifikationsystem für ein Abkommen mit diesen drei Komponenten würde zweifellos hohe Ansprüche stellen. Die Verifikation von Obergrenzen für taktische Kernwaffen, die sich ja überwiegend getrennt von ihren Trägersystemen in Lagern befinden, stellt neue, wenn auch nicht unüberwindbare Anforderungen an die Bereitschaft beider Seiten, Transparenz zu tolerieren. Mit Widerständen ist zu rechnen, jedoch dürften diese nach mehreren Jahren INF-, START-, und KSE-Verifikation kaum entscheidend sein.

Schwierigkeiten könnten sich allerdings aus einem veränderten Verhandlungsrahmen ergeben. Es stellt sich nämlich die Frage, ob START III wiederum auf bilateraler Ebene verhandelt werden soll oder ob es zweckmäßig oder sogar notwendig sein wird, die drei anderen offiziellen Kernwaffenstaaten Frankreich, Großbritannien und China mit einzubeziehen. Ein kritischer Maßstab für die Antwort ist sicher die angestrebte Obergrenze. Bei einer Größenordnung von über 2000 strategischen Sprengköpfen ließe sich noch argumentieren, daß der Größenunterschied zu den maximal 500 Waffen umfassenden kleineren Arsenalen immer noch groß genug ist, um sich auf bilaterale Verminderungen zu beschränken. Dem steht entgegen, daß die drei Atommächte an keiner Stelle bindend auf einen weiteren Aufwuchs verzichtet haben. Allerdings ist von Frankreich und Großbritannien sehr genau bekannt, daß ihre Nuklearstreitkräfte um die Jahrtausendwende ein Plateau von ca. 300 bzw. 400 Kernwaffen erreichen werden und daß

¹¹⁸ Siehe Nacht (Anm. 61), S. 17.

keine Pläne bestehen, darüber hinauszugehen. China hat sich freilich hinsichtlich seiner Planungen überhaupt noch nicht geäußert. Es verharnt in einer von keinem anderen Kernwaffenstaat mehr beanspruchten Intransparenz. Dies könnte Anlaß für Rußland und - gemessen an der wachsenden Bedeutung Chinas im strategischen Kalkül der USA - auch für Washington sein, auf einer Teilnahme der drei Atommächte zu bestehen.

Für Frankreich und Großbritannien wird dies solange keine größeren Probleme aufwerfen, wie man von ihnen keine Verminderung ihrer geplanten Bestände verlangt. Außenminister de Charette hat auch bereits im letzten Sommer angekündigt, sein Land sei durchaus bereit, multilaterale Abrüstungsgespräche mit den übrigen Kernwaffenstaaten zu führen. Großbritannien hat eine restriktivere Position eingenommen: Man werde zu Verhandlungen erst bereit sein, wenn die strategischen Arsenale der beiden Großen in den Hunderten statt in den Tausenden angekommen seien; jedoch besteht wenig Zweifel daran, daß London an Verhandlungen teilnehmen wird, wenn Washington dies entschieden wünscht und wenn als Ergebnis der Verhandlungen keine Reduzierungen angestrebt werden, sondern die bindende Festschreibung der gegenwärtig geplanten Arsenale als nicht überschreitbare Höchstgrenze.

Anders sieht es mit China aus. Es hat eine noch restriktivere Haltung als Großbritannien eingenommen: Beteiligung an der Abrüstung erst, wenn die amerikanische und russische Nuklearstreitmacht auf den Stand der chinesischen herabgesunken ist. Beteiligung auch nur an Gesprächen mit dem Ziel der vollständigen nuklearen Abrüstung, aber nicht irgendwelcher kleiner Schritte. Dies ist eine bequeme Position, da sie Beijing der Notwendigkeit enthebt, sich selbst der unangenehmen Anforderung rüstungskontrollpolitischer Zwischenschritte zu unterziehen, die fraglos die Voraussetzung sind, um an dem Endziel nuklearer Abrüstung jemals anzukommen.

Ein beträchtlicher Stolperstein ist, wie bereits erwähnt, die Verifikation. Chinas Kernwaffenbestände sind momentan überhaupt nicht transparent. Aus den Verhandlungen zur Chemiewaffenkonvention, zum Verifikationsprotokoll für die Biowaffenkonvention und zum Teststopp (siehe 3.2) ist bekannt, daß die chinesischen Delegationen den weitreichenden Verifikationsforderungen mit demselben Unbehagen gegenüberstehen wie einst die sowjetischen Verhandlungspartner. Der Einstieg in die nukleare Abrüstung erfolgt jetzt auf einem äußerst hohen Niveau der Verifikationserfordernisse. Chinesische Einwände wird es gegen beide unverzichtbaren Bestandteile des Verifikationssystems geben: gegen die "Nationalen Technischen Mittel" (Satelliten und Lauschstationen), weil Beijing weder über die erforderliche Technik noch die Standorte verfügt, um mit den beiden Großen mithalten zu können. Und gegen die mittlerweile weitreichenden Kompetenzen der Vor-Ort-Inspektoren, weil sie die Toleranz der halbgeschlossenen chinesischen Gesellschaft überschreiten.

Hinzu kommt der gelegentlich geäußerte Verdacht, diese chinesische Schamhaftigkeit leite sich nicht etwa aus dem Wunsche ab, im Dunkeln massive Rüstungsprogramme ins Werk zu setzen, sondern aus der Furcht, der Gegner könne mit völliger Gewißheit feststellen, wie schwach die chinesischen Nuklearstreitkräfte in Wirklichkeit sind. Hier könnte eine ähnliche Situation vorliegen wie in der Sowjetunion zu Beginn der sechziger Jahre. Damals gelang es den neuen amerikanischen Satelliten, den Mythos der Raketenlücke aufzudecken

und präzise festzustellen, daß die amerikanische Raketenstreitmacht den völlig unzureichenden Beständen bis an den Rand der Erstschlagsfähigkeit überlegen war. Als der sowjetischen Führung signalisiert wurde, daß die USA über diese Information verfügten, erwuchs hieraus eine mächtige Motivation zur Stationierung von Raketen in Kuba, um die bröckelnde sowjetische Abschreckungsfähigkeit wiederherzustellen. Falls es sich im chinesischen Fall ähnlich verhält, ist kaum damit zu rechnen, daß Bejing sich auf Regelungen einläßt, die es zur Preisgabe des Ist-Stands seiner nuklearen Streitkräfte zwingen und deren "Besichtigung" in Form von Inspektionen nach sich ziehen würden.

Eine Lösung für dieses Dilemma könnte darin liegen, die drei Hauptteile von START III bilateral zu verhandeln und - analog zum Lissabon-Protokoll - verbindliche Obergrenzen für die anderen drei Atomstaaten in einem separaten Protokoll festzulegen. Auf ein Verifikationssystem könnte zunächst verzichtet werden, das Protokoll könnte Verhandlungen über Verifikationsmaßnahmen für später vorsehen, also etwa ein solches Mandat von der Entscheidung einer künftigen Überprüfungskonferenz abhängig machen. Die Überprüfung durch "Nationale Technische Mittel" würde (wie seinerzeit beim Begrenzten Teststoppvertrag) stillschweigend geduldet, mit Rücksicht auf chinesische Empfindlichkeiten aber nicht eigens erwähnt. Ob allerdings der mißtrauische amerikanische Senat einem solchen Vertrag zustimmen würde, steht in den Sternen.

5.1.2 Der Cut-off

Die bindende Beendigung der Spaltstoffproduktion für Waffenzwecke¹¹⁹ zählt neben dem Teststopp zu den ältesten Forderungen auf der globalen Abrüstungs-Agenda. 1993 schlug die Clinton-Administration endlich multilaterale Verhandlungen über ein derartiges Übereinkommen im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz vor. Washington zielte vor allem darauf ab, den drohenden nuklearen Rüstungswettlauf in Südasien zu blockieren und Israel in das internationale Nichtverbreitungsregime einzubinden, um so den arabisch-israelischen Disput über die israelischen Kernwaffen etwas zu entlasten. Da ein Cut-off auch die Transparenz in Rußland (und China) stärken würde, könnte er auch einen Beitrag zur globalen Rüstungskontrolle sowie zur physischen Sicherheit des Spaltmaterials in Rußland leisten.

Es erwies sich jedoch als außerordentlich schwierig, in der Conference on Disarmament (CD) ein Verhandlungsmandat zu erwirken. Ursache war das Begehren einiger blockfreier Länder, vor allem Pakistans und Ägyptens, nicht nur die künftige Produktion, sondern auch die Altbestände an Plutonium und hochangereichertem Uran in die Verhandlungen mit einzubeziehen. Auch Deutschland wünschte sich eine Klausel, die zumindest die Rückführung von nicht in Waffen befindlichem, aber waffenfähigem Spaltmaterial in die militärische Produktion verbieten würde. Die Kernwaffenstaaten, aber auch Indien und

¹¹⁹ Zum Folgenden siehe Thérèse Delpech u.a.: Halting the Production of Fissile Material for Nuclear Weapons, New York, 1994 (UNIDIR Research Papers 31); Frans Berkhout u.a.: A Cutoff in the Production of Fissile Material, in: International Security, 19, 3 (Winter 1994), S. 1-34.

Israel machten deutlich, daß sie ein Cut-off-Übereinkommen, das Regeln für die Altbestände enthielte, nicht wünschen.

Der Formelkompromiß des 1995 formulierten Mandats sah Verhandlungen über den Cut-off vor, ohne daß damit Gespräche über andere damit zusammenhängende Fragen ausgeschlossen wurden. Damit wären die Verhandlungen klar auf die Zukunftsproduktion fixiert worden, über die Altbestände hätte man wohl sprechen, jedoch kaum verhandeln können. Weil Pakistan mit dieser Regelung nicht zufrieden war, blockierte das Land den Verhandlungsbeginn unter dem Vorwand, mit den vorgeschlagenen Vorsitzenden der Arbeitsgruppe nicht einverstanden zu sein. Erst zu Ende 1995 gelang es, sich zu einigen - auf einen iranischen Diplomaten!¹²⁰ Daß die USA sich hierauf einließen, zeigt sehr deutlich, welche Wichtigkeit sie dem Cut-off beimessen. Da die CD jedoch gänzlich mit der Endphase der Teststopp-Verhandlungen beschäftigt war, konnte es zu ernsthaften Auseinandersetzungen über den Cut-off nicht mehr kommen. Weil die Arbeitsgruppe nicht mehr getagt hat, wird es nötig sein, ein neues Verhandlungsmandat zu verabschieden.

Drei kritische Themen dürften die wesentlichen Hindernisse auf dem Weg zu einem solchen Übereinkommen sein: wie schon erwähnt, der Umgang mit den Altbeständen, die Verifikation sowie die Formulierung der Präambel.

Zählten die Vereinigten Staaten noch im letzten Jahr zu den Gegnern jeglicher Einbeziehung des bereits produzierten Waffenmaterials, so könnte sich in jüngster Zeit ein Wandel vollzogen haben. Ursache hierfür ist der Entschluß der USA, selbst präzise Daten über die eigenen Vorräte zu veröffentlichen;¹²¹ auch ist mittlerweile über den Sprengkopfbestand Amerikas sowie die künftigen Planungen mehr bekannt als je zuvor. Und drittens haben sich vier Kernwaffenstaaten - außer China - mit vier zivilen Plutoniumnutzern (Deutschland, Japan, Belgien, Schweiz) kürzlich in Wien darauf geeinigt, alles abgetrennte Plutonium aus dem zivilen Brennstoffkreislauf (auch in Kernwaffenstaaten) sowie abgerüstetes militärisches Material den Verifikationsmaßnahmen der IAEO zu unterstellen. Die Vereinigten Staaten haben diese drei Schritte nicht zuletzt deshalb vollzogen - oder mitgetragen -, um Rußland einen Anreiz zu geben, dem amerikanischen Beispiel zu folgen; Transparenz und physische Sicherheit könnten dadurch gesteigert werden.

Damit sind jedoch im Grunde die grundsätzlichen Bedenken gegenstandslos geworden, die die USA gegen die Einbeziehung der Altbestände gehegt hatten. Es käme jetzt lediglich darauf an, im Rahmen eines Cut-off verhandelte Regeln für dieses Material so restriktiv zu fassen, daß ein Vertrag nicht an der Ablehnung der anderen Kernwaffenstaaten bzw. Indiens oder Israels scheitert. Die Cut-off-Gruppe könnte beispielsweise einen Unterausschuß mit der Ausarbeitung eines Protokolls über die Altbestände beauftragen. Dieses Protokoll könnte die Offenlegung der Materialmengen, die freiwillige Unterstellung von "überschüssigem" Plutonium und hochangereichertem Uran unter IAEO-Verifikationsmaßnahmen sowie das Verbot enthalten, diese Bestände künftig der militärischen

¹²⁰ Siehe Miguel Marin Bosch: The Struggle for the Multilateral Disarmament Agenda, in: *Disarmament Diplomacy*, Nr. 4 (April 1996), S. 5-7.

¹²¹ Siehe US disclosures on plutonium trade, in: *Disarmament Diplomacy*, Nr. 2 (Februar 1996), S. 23 f.

Verwendung wieder zuzuführen. Überdies wäre eine allgemeine Klausel zu erwägen, alles noch nicht von der IAEO kontrollierte Material im Zuge der nuklearen Abrüstung künftig in den zivilen Bereich und damit auch in die Kompetenz der IAEO zu überführen.

Ob in absehbarer Zeit weiterer Spielraum bestehen wird, ist zu bezweifeln. Bereits diese Bestimmungen dürften für China, Indien oder Israel an den Rand des Erträglichen gehen. Auch die britische Einstellung ist noch nicht vorhersagbar, während Frankreich sich - immer noch unter dem Eindruck der heftigen Proteste gegen seine letzte Testserie - möglicherweise konstruktiv verhalten wird. Für Rußland dürfte nach der Einigung über das zivile Plutonium und die Bereitschaft, auch das künftige Lager mit abgerüstetem Plutonium verifizieren zu lassen, ein solcher Schritt eher zumutbar sein. Ob sich freilich die Blockfreien unter Führung Pakistans und Ägyptens zufriedengeben werden, ist schwer abzuschätzen.

Das zweite Problem, die Verifikation, betrifft sowohl deren Reichweite als auch die Kosten. Die Maßnahmen der IAEO in Nichtkernwaffenstaaten, die dem NVV angehören, haben sich - nicht zuletzt unter beträchtlichem amerikanischem Druck - seit 1992 beständig verschärft. Eine weitere Runde steht bevor; eine Arbeitsgruppe arbeitet in Wien ein Protokoll zum NVV-Verifikationsabkommen aus. Dieses Protokoll wird Informations- und Zugangsrechte für die IAEO enthalten, die weit über das im NVV selbst vorgesehene Maß hinausgehen.¹²² Es ist völlig klar, daß die von der NVV-Verifikation meistbetroffenen Industriestaaten wie Japan, Deutschland, Kanada, Schweden oder Belgien mit größter Entschiedenheit darauf dringen werden, daß im Rahmen einer Cut-off-Konvention ein großer Teil dieser Maßnahmen auch in Kernwaffenstaaten und Schwellenländern angewandt wird. Die Toleranzgrenzen Chinas, Indiens und Israels könnten von dieser Forderung schnell überschritten werden. Auch die übrigen Kernwaffenstaaten werden alles andere als begeistert sein, würde ihnen doch ein wesentliches durch den NVV geschaffenes Privileg verloren gehen.

Das dritte Problem, die Präambel, erscheint auf den ersten Blick trivial. Jedoch hat die Arbeit am Teststopp gezeigt, daß die abrüstungspolitischen Positionen gerade in deren allgemeinen Formulierungen am heftigsten zusammenprallen. Zudem wird die große Zahl der NVV-Mitglieder darauf dringen, daß in der Präambel die Gefahr ausgeräumt wird, die Position der nicht dem NVV angehörenden Schwellenländer Indien, Pakistan und Israel in irgendeiner Weise durch das Cut-off-Übereinkommen völkerrechtlich zu legitimieren.

Indien wird zunächst wieder darauf bestehen, in die Präambel einen "Zeitplan für nukleare Abrüstung" aufzunehmen. Die Kernwaffenstaaten werden ein größeres Entgegenkommen zeigen müssen als im Falle des Teststopps, da ein Cut-off ohne indische Beteiligung wirklich nicht vorstellbar wäre. Das Zugeständnis müßte darin bestehen, in der Präambel die Zielsetzung der nuklearen Abrüstung klar und deutlich zu formulieren und das vorliegende Übereinkommen als Schritt hin zu diesem Ziel einzuordnen.

Ferner wird in die Präambel eine Formulierung eingefügt werden müssen, nach der jene Bestände, die von diesem Abkommen nicht erfaßt sind, künftig in die Abrüstung und

¹²² Siehe Richard Hooper: Strengthening IAEA Safeguards In an Era of Nuclear Cooperation, in: Arms Control Today, 25, 9 (November 1995), S. 14-18.

Verifikation mit einbezogen werden sollen und ihr verifikationsfreier Zustand durch das Abkommen nicht legitimiert werden soll. Hier wird hart um eine beiderseits annehmbare Formulierung gerungen werden müssen. Aus all dem geht hervor, daß ein sinnvolles Cut-off-Abkommen womöglich noch schwerer erreichbar sein wird als ein Teststopp.

START III und ein Cut-off würden die Bandbreite der Kooperation in der Rüstungskontrolle beträchtlich erweitern: Durch die Einbeziehung des taktischen Kernwaffenarsenals sowie der nuklearen Infrastruktur (Sprengkopfdemontage unter START III und Produktionsanlagen für Spaltstoffmaterial unter dem Cut-off). Dieselben Maßnahmen erweitern auch die Transparenz; beide Seiten hätten eine ziemlich genaue Einschätzung über das verbleibende nukleare Restpotential; demgegenüber bestehen heute große Unsicherheiten, über welche Sprengkopffzahlen und taktischen Waffensysteme Rußland eigentlich noch verfügt.

Dem Ziel der Unumkehrbarkeit des Abrüstungsprozesses wäre man damit näher. Je nach der vereinbarten Sprengkopffzahl wäre eine Kriegführungsstrategie nicht mehr durchführbar, zumal ja auch die Flexibilität der taktischen Kernwaffen entfiel. Die Demontage der Sprengköpfe und die Schließung bzw. Umwidmung der Spaltstoffproduktionsanlagen für Waffenzwecke beendet die unter START II noch gegebene "Ausbruchsoption".

5.1.3 Weitere Optionen für nukleare Abrüstung¹²³

Die Festigung der erweiterten Rüstungskontrolle hat die Chance, ihrerseits die fortbestehenden Feindbilder auf beiden Seiten zu demontieren und die virtuelle Feindschaft, wie sie in den Nuklearplanungen gegenwärtig noch besteht, durch eine gefestigte Partnerschaftsbeziehung zu ersetzen. Innerhalb von derart veränderten Rahmenbedingungen könnten dann weitere, heute noch utopisch anmutende Maßnahmen realisierbar werden, die die erweiterte Rüstungskontrolle in Abrüstung übergehen lassen. Der gesamte nukleare Sektor aller Kernwaffenstaaten wird in einer solchen Weltnuklearordnung vollständig transparent und eine Rückkehr zu ausgefächerten Arsenalen mit vielfachen Overkill-Kapazitäten enorm erschwert sein.

Die schrittweise Verminderung der Kernwaffenbestände über START III hinweg wird nicht von der Abrüstungsagenda verschwinden. Sollte sich START III auf eine Größenordnung von 2000 bis 2500 strategischen Sprengköpfen zubewegen, so sind für die Zukunft durchaus zwei weitere START-Abkommen vorstellbar: eines, daß die Bestände der Supermächte an die magische Linie "1000" heranführt; und eines, das sie auf eine Minimalabschreckung mit wenigen Hundert Sprengköpfen festlegt und dann auch den übrigen Kernwaffenstaaten Reduktionen vorschreibt. Voraussetzung wäre in jedem Fall eine drastische Veränderung der jetzt noch bestehenden Doktrinen und Strategien.¹²⁴

¹²³ Zum Folgenden siehe UNIDIR Newsletter Nr. 31, Nuclear Disarmament: What is Next?, (Oktober-Dezember 1995).

¹²⁴ Entsprechende Konzepte beispielsweise bei Andrew J. Goodpaster: Tighter Limits on Nuclear Arms: Issues and Opportunities for a New Era, Washington, D.C., Mai 1992 (The Atlantic Council of the United States; Consultation Paper); ders.: Further Reins on Nuclear Arms: Next Steps for the Major

Zuvor wäre denkbar, die Wirkung des Teststoppvertrags durch eine weitere Verpflichtung der Kernwaffenstaaten zu ergänzen, keine neuen Waffentypen mehr zu entwickeln. Nur Frankreich hat eine derartige Absichtserklärung bereits abgegeben. Der qualitative Rüstungswettlauf, den der Teststopp indirekt eindämmt, wenn nicht beendet, würde völkerrechtlich verboten.

Damit würde es allerdings zwingend notwendig, über den tatsächlichen Kernwaffenbestand hinreichende Klarheit zu erlangen. Der deutsche Vorschlag von 1993, ein Kernwaffenregister einzuführen, gewänne in diesem Zusammenhang neue Aktualität. Die Charakteristika der verschiedenen Kernwaffen, d.h. grobe technische Parameter, die das Detail der Design-Information schützen, aber eine Unterscheidung zwischen den Typen sowie ein Urteil darüber, ob ein neuer Typ eingeführt wird, zulassen, müßten bekannt, d.h. registriert sein.¹²⁵

Eine Maßnahme, die sich auf die nuklearen Doktrinen bezieht, ist der Verzicht auf den Ersteinsatz und eine unbedingte Nichteinsatzgarantie gegenüber Nichtkernwaffenstaaten. China hat eine solche Konvention in der CD vorgeschlagen und lange darauf beharrt, entsprechende Bestimmungen in den Teststopp einzubauen.¹²⁶ Die Doktrinen würden damit der höchst restriktiven Auslegung der Legitimität von Kernwaffeneinsätzen angepaßt, wie sie kürzlich der Internationale Gerichtshof interpretiert hat.¹²⁷ Allerdings verlangt ein solcher Schritt die Änderung der Einsatzdoktrinen in vier der fünf Kernwaffenstaaten, vor allem auch in den USA. Eine solche Änderung liefe überdies dem wachsenden Trend in Washington entgegen, sich den Kernwaffeneinsatz gegen biologische und chemische Bedrohungen vorzubehalten. Sie widerspricht auch der geltenden NATO-Doktrin, die allerdings im Lichte der Kräfteverhältnisse in Europa als überholt gelten muß.¹²⁸

Eine derartige neue Nukleardoktrin könnte operativ untermauert werden durch ein Abkommen, die Sprengköpfe von ihren Trägern zu trennen und in einiger Distanz zu lagern. Ein erster Durchbruch in diese Richtung ist durch die Verständigung zwischen den USA und Rußland unmittelbar nach dem Inkrafttreten von START II erreicht worden. Dieser Schritt ändert jedoch nichts an der hohen Bereitschaft anderer Teile des Nukleardispositivs. Sie deutlich abzusenken und damit - auch für die Überprüfung

Nuclear Powers, Washington, D.C., August 1993 (The Atlantic Council of the United States, Consultation Paper); ders. (Vorsitzender): An Evolving US Nuclear Posture. Second Report of the Steering Committee, Project on Eliminating Weapons of Mass Destruction, Washington, D.C., 1995 (The Henry L. Stimson Center, Report Nr. 19).

¹²⁵ Siehe Müller (Anm. 96) S. 3-7.

¹²⁶ Sha Zukang: China and the NPT, in: *Disarmament*, 18, 1 (1995), S. 18-23; Qian Jiadong: China's Efforts and Expectations, in: Vereinte Nationen, *Disarmament in the last half century and its future Prospects*, New York 1995 (Disarmament Topical Papers 21), S. 99-103.

¹²⁷ International Court of Justice: Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons. Advisory Opinion, Den Haag, 1996 (Communiqué Nr. 96/1996).

¹²⁸ Siehe Meyer/Müller/Schmidt (Anm. 7).

zugänglich - zu demonstrieren, daß man keinen Kernwaffeneinsatz plant, ist der Sinn eines solchen Abkommens.¹²⁹

Für Europa ist der russische Vorschlag von großer Bedeutung, auf die Stationierung von Nuklearsystemen außerhalb der Kernwaffenstaaten zu verzichten.¹³⁰ Vor einigen Jahren wurde dieses Ansinnen als Versuch zurückgewiesen, das westliche Bündnis zu sprengen. Heute besteht zu der "physischen" Ankoppelung Europas an die Vereinigten Staaten keine sicherheitspolitische Veranlassung mehr. Die Nukleargarantie kann auch ohne die Vornestationierung von taktischen Kernwaffen aufrechterhalten werden, solange es amerikanische Nuklearpotentiale gibt. Daß es deren physischer Präsenz in Frontnähe bedurfte, war schon fast ein Glaubenssatz des Kalten Krieges, dessen suggestive Wirkung sich nur aus der Psychologie der unmittelbaren Konfrontation zweier hochgerüsteter militärischer Blöcke und der Furcht vor dem totalitären Gegner erklären läßt. Wie die Ersteinsatzdoktrin ist auch dieser Grundsatz überholt. Er verlangt von der NATO allerdings den Abschied von tiefsitzendem Althergebrachten. Auch müßte die Allianz ihre Politik aufgeben, die Möglichkeit einer Stationierung von Kernwaffen in den Beitrittsländern offenzuhalten.

Damit ergibt sich logisch die Frage nach einer kernwaffenfreien Zone in Mitteleuropa, die Teile Rußlands - vor allem den heutigen russischen Teil des früheren Ostpreußens - miteinbeziehen würde.¹³¹ Eine solche Zone könnte gegenwärtig durchaus auch im Interesse des Westens liegen, würde er doch die drohende Möglichkeit ausschließen, daß Rußland als Vergeltung für die anstehende NATO-Erweiterung taktische Kernwaffen im Militärbezirk Kaliningrad oder in Weißrußland aufstellt. Natürlich bleibt auch in anderen Regionen der Welt (Ost- und Südasiens, Mittlerer Osten) die Errichtung kernwaffenfreier Zonen ein probates Mittel, das Nichtverbreitungsregime zu ergänzen und die Handlungsfreiheit der Kernwaffenstaaten einzuschränken.

Das Wachstum kernwaffenfreier Zonen und die Nichtersteinsetzungsverpflichtung führen folgerichtig zu einem weiteren Schritt: der Ausweitung der für START III vorgeschlagenen Begrenzung taktischer Kernwaffen in ein globales Verbot für derartige Waffensysteme. Sie sind nach wie vor die flexibelsten und daher auch am ehesten für den militärischen Einsatz geeigneten Bestandteile der nuklearen Arsenale. Das Verbot dieser Waffen wäre daher ein erheblicher Beitrag zur globalen strategischen Stabilität und eine Untermauerung der gegenüber den Nichtkernwaffenstaaten ausgesprochenen Sicherheitsgarantien. Die in diesem Zusammenhang anstehenden Verifikationsmaßnahmen müßten allerdings sehr weitreichend sein. Daher kann ein solcher Schritt nur zu einem relativ späten Zeitpunkt des Abrüstungsprozesses erfolgen.

Die hier diskutierten Maßnahmen gehen weit über das hinaus, was gegenwärtig für die Kernwaffenstaaten annehmbar ist. Dies wird besonders deutlich, wenn man sie mit den

¹²⁹ Siehe Jonathan Dean: The Final Stage of Nuclear Arms Control, in: The Washington Quarterly, 17, 4 (Herbst 1994), S. 31-52.

¹³⁰ PPNN Newsbrief Nr. 34 (Zweites Halbjahr 1996), S. 3.

¹³¹ Siehe Jan Prawitz: A Nuclear-Weapon-Free Zone in Eastern and Central Europe "from the Black Sea to the Baltic Sea", Stockholm/Mimeo, 1996.

Vorstellungen der amerikanischen Militärplaner vergleicht, die im dritten Kapitel dargelegt wurden (vgl. 3.1.5 u. 3.1.6). Allerdings nehmen sich zumindest einige dieser Vorschläge weit weniger utopisch aus, wenn man sie in einen Kontext versetzt, in dem die heute denkbaren Abkommen - START II und III, ein Teststopp und ein Cut-off - in Kraft wären und fortschreitend verwirklicht würden. Das Entscheidende am nuklearen Abrüstungsprozeß ist, daß sich die Wahrnehmung und die Interessendefinition der Akteure mit jedem weiteren Schritt ändert: kein START I ohne INF; kein START II oder kein Programm zur kooperativen Bedrohungsminde rung ohne START I. Mit der Wahrnehmung und der Praxis ändert sich auch der Begriff des "Möglichen". Gerade deshalb stemmen sich die Gegner von Rüstungskontrolle und Abrüstung ja so energisch gegen jeden einzelnen Schritt.

Die Ambivalenz der amerikanischen Position gibt weder zu übertriebenem Pessimismus noch zu hochfliegender Optimismus Anlaß. Die Weltführungsmacht hat sich noch nicht entschieden, wohin die Reise gehen soll. Wozu die USA sich entschließen, wird die internationale Abrüstungsszene - trotz der unbestreitbaren Wichtigkeit anderer Akteure - maßgeblich bestimmen. Der Gang der bilateralen und multilateralen Verhandlungen in den letzten Jahrzehnten legt hierfür reiches Zeugnis ab. Vieles, vielleicht sogar alles, wird davon abhängen, wie der Meinungsstreit zwischen republikanischen Unilateralisten, konservativen Nuklearstrategen und mutigeren Abrüstern in Washington ausgeht.

5.2 Handlungsfeld Raketenabwehr

5.2.1 Die Clinton-Administration

Die russische Position, aber auch das Nein der Clinton-Administration zur territorialen Raketenabwehr, läßt sich durchaus auf dem Haben-Konto in Sachen erweiterter Rüstungskontrolle verbuchen. Das dürfte auch so bleiben, falls Clinton die Präsidentschaftswahl im kommenden November gewinnt. Auf dem Parteitag der Republikaner wird die flächendeckende Verteidigung der Vereinigten Staaten eine Rolle spielen, bei den zeitgleichen Präsidentschafts- und Kongreßwahlen dürfte sie jedoch nicht ausschlaggebend sein. Ein Wahlsieg von Robert Dole, gekoppelt mit einer Mehrheit der Republikaner in beiden Häusern des Kongresses, würde die politischen Hürden für einen territorialen Schutzschirm beseitigen - und damit der Rüstungskontrolle durch die unilaterale Aufkündigung oder den materiellen Bruch des ABM-Vertrages den Garaus machen. Da die Chancen derzeit für Clinton, wiedergewählt zu werden, gut stehen, stehen die Chancen für einen verteidigungspolitisch überzogenen wie kostspieligen kontinentalen Abwehrgürtel schlecht.

Die Politik der Clinton-Administration bei der taktischen Raketenabwehr ist mit den aufgestellten Kriterien hingegen kaum vereinbar. Der im Juni bei den Genfer SCC-Gesprächen errungene verhandlungspolitische Sieg der USA über die lange Zeit Widerstand leistenden Russen läuft auf den - traditionellen - Vorrang der Raketenabwehrtechnologien gegenüber den Beschränkungen des ABM-Vertrages hinaus. Immerhin hat

die Clinton-Administration die beständigen republikanischen Forderungen nach dem Abbruch der SCC-Gespräche zurückgewiesen. Ihre härtere Linie in Genf ist jedoch mit auf den konservativen Druck zurückzuführen. Sollten die Republikaner ihre Macht in Senat und Repräsentantenhaus halten, dürfte die verhandlungspolitische Linie allein aufgrund der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse vorgezeichnet sein. Den in den letzten Jahren einflußreicher gewordenen Akteuren in der Administration (vor allem in der zivilen Führung des Pentagon), die die Raketenabwehr als geeignetes Mittel zur Proliferationsbekämpfung akzentuiert haben, dürfte eine möglichst unnachgiebige Position recht sein. Dies bedeutet für die nächste Phase bei den Genfer Verhandlungen konkret: Alle technologisch "vielversprechenden" Raketenabwehrsysteme sollen den bisher von den Russen verweigerten kooperativen Segen bekommen und für legal erklärt werden.

Mit dieser Perspektive soll keinem simplen technologischen Imperativ das Wort geredet werden. Die im Zusammenhang mit den vom Pentagon Mitte Februar 1996 bekanntgegebenen Reduktionen für den Haushalt des "Paradepferds" THAAD von \$ 4.7 Mrd. auf \$ 3 Mrd. in den nächsten sechs Jahren demonstrieren beispielhaft, daß gewisse Einschnitte, Kurskorrekturen und eine Verlangsamung einzelner Programme möglich sind. Ferner soll die THAAD einige Jahre später als bisher geplant aufgestellt werden, angestrebt wird jetzt der Zeitraum von 2004 bis 2006. Dennoch bleibt die bedeutende Rolle dieser Waffe unangetastet. Bob Bell vom Nationalen Sicherheitsrat zufolge soll Verteidigungsminister Perry sogar willens sein, weitere \$ 2 Mrd. wieder für dieses Kernstück der taktischen Raketenabwehr als Element eines Verhandlungspakets mit den Republikanern im Senat bereitzustellen.¹³² Das Problem dieses Systems ist, daß es aus der Sicht seiner Befürworter derzeit einen technologischen Imperativ anderer Art gibt. Die THAAD könnte zumindest vorübergehend politisch in Schwierigkeiten geraten, wenn nach zwei fehlgeschlagenen Tests auch der dritte Versuch nicht gelingt.

Insgesamt gesehen lassen sich die Mitte Februar bekanntgegebenen Abänderungen kaum als Konzessionen gegenüber den Russen deuten, wie entschiedene Befürworter der Raketenabwehr meinen. Maßgeblich waren hier, wie bereits während des Kalten Krieges, die führenden Militärs. Sie dürften sich auch zukünftig haushaltspolitischen Engpässen und rivalisierenden rüstungstechnologischen und militärischen Prioritäten gegenübersehen - und deshalb zu Abbremsern bei der Raketenabwehr werden. Die vom Congressional Budget Office bezifferten Kosten für einen territorialen Abwehrschirm in Höhe von \$ 31 bis 60 Mrd. dürften sie nicht mittragen.¹³³

Derartige, gelegentlich auch in Zukunft zu erwartende Kürzungen bei einzelnen Programmen werden allein deshalb nichts an der zentralen Rolle und am Aufschwung der regionalen Abwehr insgesamt ändern, weil es sich bei den Reduktionen zum Teil nur um Mittelumrichtungen handelt. So sieht das Pentagon im genannten Zeitraum \$ 600 Mio. mehr für das weiterreichende "Upper Tier"-System der Marine vor; hinzu kommen \$ 300 Mio. für die Patriot/PAC-3 und \$ 150 Mio. für das System der Navy zur Bekämpfung von

¹³² Siehe Defense News, 3.-9. 6. 1996.

¹³³ Siehe Congressional Budget Office, Anlage "Answers to Questions Posed by Senators Exon and Dorgan" zu einem Brief von June E. O'Neill an die Senatoren Exon und Dorgan, Washington, D.C., 26. 7. 1996, S. 1.

Kurzstreckenraketen ("Lower Tier").¹³⁴ Dabei wird die Dringlichkeit des "Upper Tier"-Systems von hohen, sich im operativen Einsatz befindlichen Militärs zwar unterschiedlich beurteilt.¹³⁵ Für dieses Programm, das in den nächsten SCC-Verhandlungsrunden "legalisiert" werden soll, gibt es allerdings eine starke Lobby in der Pentagon-Bürokratie und in der Marine. Sie lassen sich nach wie vor als Gradmesser für die Eigendynamik der Navy-Projekte deuten.¹³⁶ Die Bedeutung dieser endogenen Triebkräfte von Rüstungsdynamik wird dadurch unterstrichen, daß Mehraufwendungen für das "Upper Tier"-System nur begrenzt vereinbar sind mit der jüngsten, Entwarnung gebenden, Bedrohungsanalyse der US-Geheimdienste.

5.2.2 Die Regierung Jelzin

Schwer einzuschätzen ist derzeit die Situation in der Russischen Föderation nach der Präsidentschaftswahl. Hier stellen sich nach wie vor die folgenden Fragen: Was bedeutet die amerikanische Raketenabwehrpolitik für Rußland als Nuklear- und Militärmacht? Welche politischen Optionen gibt es? Wie ist eine kooperative Raketenabwehrpolitik einzuschätzen?

Die Ausgangsbasis Rußlands ist dadurch gekennzeichnet, daß es - wie im nuklearstrategischen Bereich - auch bei den Raketenabwehrwaffen dabei ist, zu einer Militärmacht der "zweiten Liga" zu werden. Wie aufgezeigt, hat START II einen fundamentalen Strategiewandel eingeleitet: Die Abkehr von der traditionellen Counterforce-Doktrin, die Rußland zum einen militärisch in die Lage versetzte, in einer Krise schnell zu reagieren und die zum anderen seine Grundlage für die nukleare Parität mit den USA darstellte.¹³⁷ Der Umfang und die Wirksamkeit der taktischen Raketenabwehrsysteme in den USA, denen Rußland auch auf absehbare Zeit technologisch und ökonomisch nichts entgegenzusetzen hat, werden die sich nach der Durchführung von START II anbahnende nuklearstrategische Disparität zugunsten der Vereinigten Staaten zusätzlich verstärken.

In Genf wird die Moskauer Delegation in den nächsten Runden den Kollegen des verhandlungspolitischen Hegemons USA gegenüber sitzen, der wie bisher im kooperativen Gesprächsrahmen unilaterale Definitionen durchsetzt. Moskau bleibt nur die - rüstungskontrollpolitisch begrüßenswerte - Verzögerungspolitik, und es bleibt ihm, wie erwähnt, die Verknüpfungspolitik von strikter Einhaltung des ABM-Vertrages mit der Ratifikation von START II. Auch dieser Hebel läßt sich nur begrenzt einsetzen, weil die USA ihrerseits ein Junktim zwischen der Verabschiedung von START II und dem von den Russen stark erhofften Gesprächsbeginn von START III aufgestellt haben (siehe unten).

¹³⁴ Siehe Defense Week, 20. 5. 1996, S. 3.

¹³⁵ Siehe Defense Week, 18. 3. 1996, S. 1, 12.

¹³⁶ Siehe Kubbig (Anm. 97), S. 33.

¹³⁷ Siehe auch Alexei G. Arbatov: The START I and START II Treaties, in: ders. (Hg.), Russian Arms Control. Compliance and Implementation, Moskau/Washington, D.C., 1994/1995 (Henry L. Stimson Center, Report Nr. 14), S. 7ff.

Die amerikanische Politik bei den taktischen Raketenabwehrwaffen mit potentieller Reichweitensteigerung in den strategischen Bereich ist neben dem asymmetrischen START II-Vertrag das zweite Element einer Zangenstrategie. Vom Standpunkt einer auf Parität ausgerichteten nuklearen Supermacht aus gesehen konfrontiert sie die Russische Föderation nur mit "häßlichen Entscheidungen". Die Befürchtungen russischer Politiker und von Sicherheitsfachleuten¹³⁸ ähneln spiegelbildlich, und nicht unberechtigt, den Ängsten vieler US-Akteure vor allem in den achtziger Jahren: Washington könne eine militärische Überlegenheit erreichen, mit der es Moskau politisch zu erpressen vermag, und zwar aufgrund der den USA in START II allein verbliebenen nuklearen Counterforce-Fähigkeiten und eines potentiellen Abwehrschirms mit einer begrenzt wirksamen Flächenverteidigung in den USA.

Die Raketenabwehrpolitik erhöht perspektivisch den Druck auf die Russen, sich zwischen vier Optionen zu entscheiden:

- Die Moskauer Führung könnte zur Einschätzung gelangen, daß ein Arsenal von 500 bis 700 Gefechtsköpfen für einen Vergeltungsschlag ausreicht, um beispielsweise den USA inakzeptablen Schaden zuzufügen.¹³⁹ Mit einem solchen Restpotential würde Rußland, strategiegeschichtlich gesehen, die "McNamara-Doktrin" annehmen, die Abschreckung als die Fähigkeit definiert, vornehmlich oder ausschließlich nicht-militärische Ziele - also Zivilbevölkerungen, Städte und Industriepotentiale - zu zerstören. Entsprechend würde sich die Russische Föderation auf ein Nukleardispositiv im Referenzsystem von Minimalabschreckung zubewegen. Diese rüstungskontroll- wie stabilitätspolitisch äußerst begrüßenswerte Option ist kaum wahrscheinlich. Gegen den Abschied von der Militärmacht erster Klasse gibt es, wie die sich hinschleppenden Ratifikationsprozesse in der Duma zeigen, beträchtlichen Widerstand, und zwar nicht nur im Parlament, sondern auch unter führenden Militärs und Sicherheitsexperten.
- Die Russische Föderation könnte, wie aufgezeigt, zu rüstungskontroll- und stabilitätspolitisch nicht erstrebenswerten, aber für sie finanziell erschwinglichen Optionen neigen. Dies wären die Beibehaltung der Mehrfachsprengköpfe über die im Rahmen von START II erlaubte Anzahl von 105 SS-19 Raketen hinaus; eine höhere Alarmbereitschaft für einen beträchtlichen Teil der russischen Atomstreitkräfte; die Rückkehr zu einer "launch-on-warning"-Politik oder gar zu einer Präemptionsstrategie in einer Krise - im ersten Falle würden die Raketen gleich nach dem Start der amerikanischen Waffen abgefeuert, im zweiten Fall würde Moskau dem Abfeuern der US-Raketen mit seinen eigenen Flugkörpern zuvorkommen.
- Die Raketenabwehrpolitik der USA könnte es Moskau zusätzlich finanziell erschweren, bis zu der im Abkommen ausgehandelten Obergrenze von 3500 Sprengköpfen hochzurüsten, was die im START II-Vertrag angelegte einseitige Restrukturierung der russischen Nuklearwaffen erlaubt. Ließe sich Rußland hierauf ein, was angesichts der wirtschaftlichen Hürden wenig wahrscheinlich ist, dann würde

¹³⁸ Siehe Institute of Defense Studies: Conceptual Provisions of a Strategy for Countering the Main External Threats to Russian Federation National Security, Moskau, 1995, S. 7f. (Typoskript).

¹³⁹ Siehe Nazarkin (Anm. 107), S. 15.

Moskau de facto das Rüstungskontroll-Kriterium der Unumkehrbarkeit des nuklearen Abrüstungsprozesses erfüllen.

- Die Regierung Jelzin könnte auf die US-Position eingehen, START II zügig zu ratifizieren, um dann den Abrüstungsprozeß in Richtung auf START III schnell fortzusetzen. Eine gemeinsam ausgehandelte niedrigere Obergrenze würde die Russen vom Zugzwang befreien, bis zu 3500 Sprengköpfen aufrüsten zu müssen. Selbst diese verhältnismäßig pragmatische Option ist politisch wenig wahrscheinlich. Die US-Administration scheint selbst von einem sich hinziehenden Ratifikationsprozeß auszugehen.

Kurzum, diese Optionen sind entweder rüstungskontroll- und stabilitätspolitisch bedenklich oder erscheinen vor allem finanziell nicht umsetzbar. Die Clinton-Administration wagt viel, und sie riskiert auch viel. Deshalb drängt sich die Frage auf, ob sie nicht den Bogen überspannt und jene russischen Akteure stärkt, die die US-Politik nicht akzeptieren wollen. Der Ratifikationsprozeß in Moskau wird darüber Aufschluß geben, ob das amerikanische Kalkül aufgeht.

Die Raketenabwehr läßt sich nicht nur als zusätzliches US-Druckmittel für Veränderungen im russischen Nuklearbereich verstehen. Vielmehr wird sie ja auch als Steuerungsinstrument begriffen, um die Russische Föderation aus stabilitätspolitischen Gründen zum beträchtlichen Ausbau des eigenen Raketenabwehrsystems zu bewegen. Aber hier stellt sich für Moskau das gleiche - finanzielle - Problem wie bei der Aufstockung der Nuklearpotentiale im Rahmen von START II. Die Realisierungschancen für ein derartiges System bleiben gering. Ein möglicher Rüstungswettauf zwischen Moskau und Washington ist damit auf absehbare Zeit unwahrscheinlich, was rüstungskontrollpolitisch positiv zu bewerten ist.

Für die Befürworter kooperativer Sicherheitskonzepte, die die Raketenabwehr als zentralen Bestandteil mit einschließen, stellt sich ebenfalls die Frage: Stellt ein geringes Nukleararsenal einen Anreiz für Moskau dar, das eigene ABM-Potential in Zusammenarbeit mit den USA auszubauen? Diese Option, so attraktiv sie auf den ersten Blick auch erscheinen mag, wirft eine Reihe von Gegenfragen auf: Wie soll eine ernst gemeinte kooperative Abwehrpolitik gegenüber Rußland aussehen, das sich mit den US-Waffen vergleichbare Systeme überhaupt nicht leisten kann? Werden die USA sie finanzieren, und wenn ja, in welchem Ausmaß und zu welchen Konditionen? Würden sich die Vereinigten Staaten von der Zielvorstellung der Parität überhaupt leiten lassen? Wäre eine asymmetrische Kooperation im Sinne eines kleineren Übels für Rußland akzeptabel? Wie wäre es - noch dazu unter dem Aspekt erhöhter Transparenz - um die Chancen einer russischen Teilhabe an den Technologien bestellt, bei denen die USA gegenwärtig und auf absehbare Zeit führend sind?

Auf diese Fragen haben nicht nur die Vertreter kooperativer Sicherheitskonzepte bisher keine überzeugenden Antworten gegeben. Auch die Clinton-Administration und ihre Verbündeten im Kongreß sind sie bisher schuldig geblieben. Das liegt wohl darin begründet, daß es ihnen um die kooperative Anpassung des ABM-Vertrages an die US-Technologien, nicht aber um die kooperative Aufstellung gemeinsamer Abwehrwaffen

geht. Ob aus rüstungskontrollpolitischen Erwägungen wünschenswert oder nicht: Zusammenarbeit, geschweige denn ihre Vertiefung und Verstetigung, erscheint auf einem durch starke Disparitäten gekennzeichneten Sektor auf absehbare Zeit kaum realistisch. Die einstigen russischen "Kooperations-Enthusiasten" bestätigen dies nachdrücklich. Die von ihnen aufgezeigten gemeinsamen Handlungsfelder haben sich inzwischen stark reduziert. Die maximale Variante - so zwei Vertreter dieser Position vage¹⁴⁰ - bestünde darin, sich "einigen" US-Abwehrprogrammen anzuschließen. Ihre konkreten Vorschläge beziehen sich hingegen auf die Errichtung von Frühwarnzentren, die auch von amerikanischen Raketenabwehrskeptikern als dringlich angesehen werden.

Wie ein Fremdkörper mutet vor diesem Hintergrund die für Anfang Juni erstmals geplante fünftägige Übung in der Gemeinsamen Nationalen Einrichtung für Tests (Joint National Test Facility) auf der Luftwaffenbasis in Colorado Springs an. Jeweils 15 Russen und Amerikaner, die mit den Abwehrsystemen Patriot und dem sowjetischen Pendant SA-12 befaßt sind, sollten den Einsatz taktischer Abfangflugkörper gegen Kurz- und Mittelstreckenraketen simulieren. Das ist der bescheidene, nur als symbolisch einzuschätzende Rest ehemals ehrgeiziger russischer Kooperationspläne. Ob eine erarbeitete Doktrin über die Rolle von taktischer Raketenabwehr und gemeinsame Verfahren zum Abschießen von Flugkörpern der Anfang einer Harmonisierung der Strategien und Streitkräfte beider Seiten sind, ist derzeit nicht zu erkennen.¹⁴¹

¹⁴⁰ Siehe Kortunov/Shoumikh (Anm. 106), S. 167.

¹⁴¹ Siehe Associated Press, 25. 4. 1996; Arms Control Reporter, 4-96, 576.B.12.

6. Konzeptionelle und operative Herausforderungen an die bundesdeutsche Politik

Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Moskau und Washington wird auch unter den neuen Rahmenbedingungen eine wichtige Determinante für die deutsche Außenpolitik bleiben. Darüber hinaus tun sich neue Gestaltungsmöglichkeiten für die Bundesrepublik als Mitglied der westlichen Allianz auf, deren europäische Komponente seit dem letzten NATO-Gipfel von Berlin nun auch mit amerikanischer Zustimmung aufgewertet werden soll. Bonn wird weiterhin ein grundlegendes Interesse daran haben, daß sich die strategischen, militärischen und rüstungskontrollpolitischen Komponenten der US-russischen Beziehungen in eine Richtung entwickeln, die eine erneute Konfrontation zwischen Ost und West unwahrscheinlich macht. Die Bundesrepublik, die bereits während des Kalten Krieges Hauptnutznießerin der Entspannung war, muß auch jetzt an einem Ost-West-Verhältnis interessiert sein, in dem das Mischungsverhältnis von Kooperation und Konflikt zunehmend zugunsten der Zusammenarbeit ausgebaut wird.

Die Bundesrepublik wird kaum in der Lage sein, die innergesellschaftlichen und parlamentarischen Verhältnisse in den Vereinigten Staaten und in der Russischen Föderation in den genuin bilateralen Politikfeldern der nuklearen Strategie, der strategischen Rüstung und ihrer Kontrolle sowie der Raketenabwehr direkt zu beeinflussen. Aber selbst in dieser ureigensten Domäne der beiden Atommächte gibt es allianzpolitische Dimensionen, von denen Deutschland betroffen ist, und die es mitgestalten kann. Die Rolle der Kernwaffen im amerikanischen Counterproliferations-Konzept läuft der angestrebten Relativierung des Nuklearpotentials als wichtigem Element einer überzeugenden Nichtverbreitungstrategie genauso entgegen wie dem Fernziel der Abrüstung. Hier ist es die Aufgabe der Bundesrepublik als Nicht-Atommacht, Gegenakzente zu setzen. In den Gremien der Allianz sollte Bonn als Mindestmaßnahme auf die Erarbeitung verbindlicher, restriktiv gehaltener Kriterien für einen Einsatz zur vorzeitigen Vernichtung von A-, B- und C-Waffen in problematischen Staaten hinwirken. Mit der Forderung, einen solchen Einsatz grundsätzlich nicht-nuklear durchzuführen, stünde die Bundesrepublik diesseits und jenseits des Atlantiks nicht allein. Bündnispartner finden sich in den USA unter recht einflußreichen Organisationen wie dem Atlantic Council.¹⁴²

Bei der bilateralen Rüstungskontrolle hat Bonn aufgrund des russischen Junktims zwischen der NATO-Erweiterung und der Ratifikation von START II ebenfalls die Möglichkeit, durch die Initiierung flankierender Maßnahmen auf Moskau und Washington einzuwirken. Mit einer Reihe von Initiativen kann Bonn jene Kräfte in Moskau stärken, die westlich orientiert sind, einen Ausgleich mit dem Westen suchen und deshalb am ehesten daran interessiert sind, den Denuklearisierungsprozeß in Gang zu halten, also START II zu verabschieden und START III mit einer weiteren Verminderung der Anzahl von Nuklearsprengköpfen anzugehen. Dies wäre ein indirekter Beitrag Bonns dazu, dem aufgestellten Rüstungskontroll-Kriterium der Unumkehrbarkeit des Abrüstungsprozesses

¹⁴² Siehe Andrew J. Goodpaster (Vorsitzender): Nuclear Weapons and European Security, Washington, D.C., 1996 (The Atlantic Council of the United States, Policy Paper).

und den damit verbundenen erhöhten Anforderungen an die Transparenz gerecht zu werden.

Eine wichtige produktive Maßnahme hätte für die bundesdeutsche Politik sein können, sich gegen die Ost-Erweiterung der NATO zu sperren. Aber genau das Gegenteil hat Bonn getan, es hat die Ausdehnungs-Diskussion mit angeheizt. Inzwischen ist der Fahrplan für die erste Runde der Aufnahme so weit gediehen, daß es nur noch darum gehen kann, Schadensbegrenzung zu betreiben. Hierzu gehört im Rahmen der den Russen angebotenen Charta, das Tempo der Erweiterung zu verlangsamen und explizit auf die gegenwärtig offengehaltene Ostverlagerung von NATO-Atomwaffen zu verzichten. Handlungsspielräume bestehen ferner im Hinblick auf die Verlagerung der nuklearen und militärischen "Infrastruktur", gegen die die Russen ebenfalls - allerdings noch zu präzisierende - Bedenken angemeldet haben. Für eine solche Stationierung in größerer Nähe zum russischen Territorium gibt es kein glaubwürdiges Bedrohungs-Szenario.

Dies trifft auch für die auf bundesdeutschem Boden gelagerten taktischen Atomwaffen zu. Sie immer noch als notwendiges Unterpfand für die europäische Ankopplung an die USA zu deuten, ist anachronistisch. Die Bundesregierung sollte endlich auf den Abzug der taktischen Atomwaffen hinwirken. Ein weiteres Relikt aus der Zeit des Ost-Konflikts ist ebenfalls überholt und daher grundlegend korrekturbedürftig: der in der gültigen NATO-Strategie vorgesehene Ersteinsatz von Atomwaffen im Falle eines konventionellen Angriffs aus dem Osten. Bonn sollte hier auf den "no first use" als verbindliches Prinzip dringen. Diese Maßnahmen sind unverzichtbar für die weiterreichende Initiierung einer atomwaffenfreien Zone auf dem "alten Kontinent". Auf konventioneller Ebene ist die Rolle Bonns ebenfalls wichtig. Bei den KSE-Verhandlungen gibt es ausreichende Möglichkeiten für die bundesdeutsche Delegation, zwischen den gegensätzlichen Positionen Rußlands und des Westens zu vermitteln.¹⁴³

Angesichts der Ausgrenzung Rußlands durch die NATO-Expansion wird die gegenläufige Strategie der Einbindung Rußlands umso bedeutsamer. Die der russischen Regierung angebotene Charta, in der auch die Kooperation spezifiziert und festgeschrieben wird, ist unter den gegenwärtigen Verhältnissen ein konstruktives Element der politischen Schadensbegrenzung. Allerdings muß dies in einer Weise geschehen, die für die Russische Föderation Verbindlichkeit und politische Verlässlichkeit bedeutet. Mit einem grundlegenden Abkommen würde ja auch Moskau in die Pflicht genommen. Rußland stärker anzubinden und durch ein explizites Sonderverhältnis zur NATO aufzuwerten, müßte in der Tat konkret heißen: Intensivierung und Ausbau der bisherigen Foren Partnerschaft für den Frieden, des NATO-Kooperationsrats sowie des 1995 eingerichteten NATO-Konsultationsmechanismus "16+1". Das Angebot, hohe Militärs in den Stäben der anderen Seite arbeiten zu lassen, ist genauso ein Schritt in die richtige Richtung wie die Gründung eines gemeinsamen Konsultationsgremiums, das über zentrale sicherheitspolitische Fragen berät. Aber auch hier ist es wichtig, Moskau über die

¹⁴³ Siehe konkret hierzu Hans-Joachim Schmidt: Die Modernisierung des KSE-Vertrages und die Erweiterung des westlichen Bündnisses, Frankfurt am Main, 1996 (HSFK-Report Nr. 9).

Beratungen hinaus an Entscheidungen zu beteiligen. Angesichts der internationalen Fragen, die gemeinsame Lösungen erfordern, dürfte dies kein Problem darstellen. Auch die von Außenminister Primakow geforderte Aufwertung der OSZE kann zu einer gewichtigeren und integrierten Rolle Rußlands führen - etwa, wenn sie mit der Gründung eines "inneren Lenkungsausschusses" verbunden ist, dem auch Rußland angehört. Auf diese Weise ließe sich das erfolgreiche Kontaktgruppen-Modell in Bosnien-Herzegowina institutionalisieren.

"Einbinden statt ausgrenzen" ist auch im Wirtschafts- und Technologiebereich die Devise für eine Politik, die am ehesten verspricht, das nukleare Prestigedenken Rußlands auszugleichen, das sich als Hauptbarriere für den Abrüstungsprozeß erweisen könnte. Hier gibt es Defizite, Spielräume und weiterführende Ansätze. Die Möglichkeiten einer ökonomischen Integration Moskaus mit deutlichen statuspolitischen Folgen - wie die Erweiterung der G 7 zu einer G 8 und die baldige Aufnahme Rußlands in die Welthandelsorganisation - sind noch nicht ausgeschöpft. Dabei sollte die Bundesrepublik im Verbund mit den anderen EU-Staaten weiterhin auf bestimmten Bedingungen bestehen - sei es auf die Durchführung der von Moskau zugesagten konkreten Reformen im Wirtschafts- und Finanzbereich, sei es auf die dauerhafte Präsenz der OSZE bei Konflikten innerhalb der GUS.

Während die Bundesrepublik die Nuklearpolitik im START-Rahmen kaum direkt zu beeinflussen vermag, trägt sie durch ihre Skepsis gegenüber der Raketenabwehr dazu bei, daß die amerikanische Aufrüstung auf diesem Sektor nicht noch durch europäische Abwehrprogramme legitimiert und ergänzt wird. Vielleicht unterstützt Bonn durch seine Zurückhaltung bei der Defensivoption gleichzeitig die Russen psychologisch in ihrer auf Zeitgewinn ausgerichteten Politik bei den SCC-Gesprächen in Genf. Zumindest scheint die Regierung Kohl das Plädoyer Moskaus für eine strikte Einhaltung des ABM-Vertrages nicht zu unterminieren. Daß es keinen Anlaß gibt, die Aufrüstung bei den Defensivwaffen zu beschleunigen und damit Moskau unter zusätzlichen Druck zu setzen, untermauern die US-Geheimdienste mit ihrer neuesten Bedrohungsanalyse. Bonns abwartende Haltung bei der Raketenabwehr gründete von Anfang an auf einer ähnlichen Einschätzung.

Die Bundesregierung sollte die sich hieraus ergebenden Spielräume in konzeptioneller, politischer und diplomatischer Hinsicht nutzen. Gerade für Bonn bietet sich die Raketenabwehr an, um die Kriterien erweiterter Rüstungskontrolle anzuwenden. Sie sind darauf ausgerichtet, eine vorschnelle Einführung von neuen Waffen zu vermeiden und genügend Zeit für die sicherheitspolitische Meinungsbildung zu haben. Es ist an der Zeit, die Maßstäbe für die technologische Effizienz, die Kostenwirksamkeit, die politisch-diplomatischen Alternativen sowie für die stabilitätspolitischen Folgen zu erarbeiten und zu konkretisieren. Die Bundesregierung und die Fachleute in den betreffenden parlamentarischen Gremien sollten sich von der Frage leiten lassen: Wie läßt sich angesichts der vielversprechenden neuen politischen Rahmenbedingungen die Rüstungskontrolle als Impulsgeber einsetzen?

Dies müßte bedeuten, die undurchdachten Pläne aus dem Umfeld der WEU für eine europäische Abwehr einer gründlichen Korrektur zu unterziehen und die Verhandlungsposition der Russen auf dem Wege der "stillen Diplomatie" in Genf zu stärken, und zwar

durch entsprechende Erklärungen gegenüber der Clinton-Administration. Bonn hat dabei in Frankreich und England zwei gewichtige Partner, die insofern mit Rußland im gleichen Boot sitzen und aus gegensätzlichen Interessen heraus an der Aufrechterhaltung eines möglichst wirksamen ABM-Vertrages interessiert sind: Während die Russen fürchten, daß die Aufstellung von US-Raketenabwehrsystemen ihre Atomstreitkräfte wirkungslos macht, sind Paris und London besorgt, daß die russischen ABM-Waffen ihrerseits die Nuklearpotentiale Frankreichs und Englands neutralisieren.¹⁴⁴

Raketenabwehrwaffen als geheimer Motor der nuklearen Abrüstung? Eine an erweiterter Rüstungskontrolle interessierte Politik muß mit dem Tabu brechen, daß der Denuklearisierungsprozeß nur auf die USA und Rußland beschränkt bleibt. Auch die Atompotentiale Frankreichs und Englands sind nicht als sakrosankt anzusehen, sie sollten mit in den nuklearen Abrüstungsprozeß eingebunden werden. Aber dies muß in einer Weise geschehen, daß der atomare Teufel nicht mit dem Raketenabwehr-Beelzebub ausgetrieben wird. Mit einer kompensatorischen Aufrüstung allein wäre nichts gewonnen.

Gefragt ist die konzeptionelle Quadratur des Kreises. Wie die anderen Europäer hat die Bundesrepublik die Gelegenheit, sich jetzt für eine Multilateralisierung des ABM-Vertrages einzusetzen. Die große rüstungskontrollpolitische Chance besteht darin, daß sie dies zu einem Zeitpunkt tun würde, an dem der Druck, das Abkommen zu lockern, in Europa verhältnismäßig gering ist. Die Spielräume werden in dem Ausmaß enger, in dem bei der Raketenabwehr die europäische Kooperation primär auf Firmenebene wie auch die transatlantische Zusammenarbeit - etwa beim trilateralen MEADS-Projekt - voranschreitet.¹⁴⁵

Um die erweiterte Rüstungskontrolle zu verankern, sollten die bestehenden offiziellen Kooperationsstrukturen erhalten und ausgebaut werden. Das Programm zur kooperativen Bedrohungsminde rung mit seiner Vielzahl von Projekten und seiner Interaktionsdichte bietet sich als Impulsgeber für kooperative Rüstungskontrollmaßnahmen in anderen Bereichen an. Allerdings ist gerade dieses Projekt bei den Republikanern im US-Kongreß auf Widerstand gestoßen.¹⁴⁶ Das fast ausschließlich zivil ausgerichtete kooperative Parallelvorhaben der EU, an dem auch die Bundesrepublik teilnimmt, ist keine Alternative zu einem reduzierten US-Projekt, sondern eine wichtige Ergänzung. Allerdings sollte Bonn sich bereits jetzt auf die Verhandlungen in einem dem Programm zur kooperativen Bedrohungsminde rung verwandten Bereich vorbereiten: auf die nach dem Abschluß eines

¹⁴⁴ Zu England siehe Neville Brown: *Ballistic Missile Defence: A British Perspective*, London, 1995 (London Defence Studies); Eugene Fox/Stalney Orman: *Are We Serious About Missile Defence?*, in: *RUSI Journal*, 141, 3 (Juni 1996), S. 23-27. Zu Frankreich siehe Henri Conze: *Transatlantic Cooperation on Missile Defense: A French Perspective*, in: *Comparative Strategy*, 14, 4 (Oktober-Dezember 1995), S. 431-441; siehe auch David Martin: *Auf dem Weg zu einem Rahmenkonzept des Bündnisses für eine erweiterte Luftabwehr/taktische Flugkörperabwehr*, in: *NATO Brief*, 44, 3 (Mai 1996), S. 32-35.

¹⁴⁵ Zum deutsch-italienisch-amerikanischen Antikurzstrecken-Programm *Medium Extended Air Defense System (MEADS)*, aus dem Frankreich ausgestiegen ist, siehe Paul G. Kaminski: *Statement on Ballistic Missile Defense before a Joint Session of the U.S. House Committee on National Security, Subcommittees on Military Research and Development, and on Military Procurement*, Washington, D.C., 27. 9. 1996, S. 9f. (Typoskript).

¹⁴⁶ Siehe *Washington Post*, 26. 1. 1996.

Umfassenden Teststopps anstehenden Gespräche über eine Cut-off-Konvention als dem nächsten wichtigen Meilenstein auf dem Wege zur nuklearen Abrüstung.

Damit die erweiterte Rüstungskontrolle zu einem Impulsgeber in anderen Bereichen werden kann, bedarf es über die politisch abzusichernden und finanziell auszubauenden offiziellen Kooperationsstrukturen hinaus gesellschaftlicher und transnationaler Netzwerke. Die erweiterte Rüstungskontrolle muß auch unter den neuen Rahmenbedingungen werden, was sie als "arms control" während des Ost-West-Konflikts war: gesellschaftsfähig. In den USA haben sich, zum Teil bedingt durch das Wahljahr, Organisationen und einzelne Repräsentanten der Sicherheits- und Rüstungskontroll-Gemeinden zu Aktionsbündnissen mit gegensätzlicher Zielsetzung formiert. Bereits im Juni letzten Jahres startete die "Coalition to Defend America", ein Zusammenschluß der kompromißlosen Raketenabwehrbefürworter, ihre populistische Aufklärungsinitiative "Let my People *Know* Campaign".¹⁴⁷ Zu einer pragmatischen "Coalition to Reduce Nuclear Dangers" schlossen sich in diesem Jahr Institute und Organisationen mit einem Interesse an Rüstungsverminderung und Abrüstung zusammen.¹⁴⁸

In anderen Ländern, Deutschland eingeschlossen, reizt dieses Thema nicht zur Diskussion, geschweige denn zur Gründung von Aktionsbündnissen. In der Bundesrepublik delegieren die in Frage kommenden Gruppen aus der friedenspolitischen, gewerkschaftlichen und kirchlichen Tradition die Abrüstung an die Bonner Ämter. Den transnationalen Brückenschlag in die Russische Föderation überlassen sie internationalen Organisationen mit amerikanischer Prägung wie der Pugwash-Bewegung oder Gruppierungen mit meist naturwissenschaftlicher Ausrichtung um den halbstaatlichen Akteur der National Academy of Sciences.¹⁴⁹

So läßt sich die bundesrepublikanische Gesellschaft die Chance entgehen, die Abrüstungspolitik mitzuformulieren und mitzugestalten - und das ausgerechnet in der gegenwärtigen Phase grundlegender Weichenstellungen und beispielloser Chancen für erweiterte Rüstungskontrolle.

¹⁴⁷ Siehe Kubbig (Anm. 97), S. 4f.

¹⁴⁸ Siehe die entsprechenden Informationsblätter der "Coalition".

¹⁴⁹ Siehe Bernd W. Kubbig: Kommunikatoren im Kalten Krieg. Die Pugwash-Konferenzen, die US-Sowjetische Studiengruppe und der ABM-Vertrag, Frankfurt am Main, 1996 (HSFK-Report Nr. 6), sowie National Academy of Sciences, Committee on International Security and Arms Control: The Future of the U.S.-Soviet Nuclear Relationship, Washington, D.C., 1991; National Academy of Sciences, Committee on International Security and Arms Control: Management and Disposition of Excess Weapons Plutonium, Washington, D.C., 1994; National Academy of Sciences, Committee on International Security and Arms Control: Project Summary, Washington, D.C., 1996.