

Internationales Institut für liberale Politik Wien

SOZIALWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTENREIHE

Heinz Gärtner

Die Zukunft der Rüstungskontrolle

Inhalt

Aufgabenstellung	3
Rüstungskontrollbereiche ...	3
... getrennt verhandeln?	5
Weitreichende Vorschläge in den Bereichen Nuklearwaffen und Nicht-Verbreitung von Nuklearwaffen	5
Nukleare Proliferation	6
Proliferation von Massenvernichtungswaffen ...	9
... und die Verbindungen zu konventionellen Waffen	13
Unilaterale Initiativen in multilateralen Regimen	14
Nukleare Abrüstung	15
Raketenabwehrsysteme als Bindeglied zwischen konventioneller und nuklearer Rüstung	16
Der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, ...	18
... Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und ...	19
... der Vertrag über Nuklearraketen mittlerer Reichweite	19
Raketenabwehr als Hindernis für ein Anti-Satelliten-Verbot	20
Organized Hypocrisy	21
Schlussfolgerung	24
Anhang: Rüstungskontrollbereiche, Glossar	26
Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe: Reihe Studien – bisher erschienen	27



Internationales Institut
Liberale Politik Wien

a.O.Univ.-Prof. Dr. Heinz Gärtner, geboren am 7. März 1951, ist seit 1979 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Internationale Politik (OIIP). Von 1998 bis 2001 war er Lehrbeauftragter und Gastprofessor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Als anerkannter Experte für Fragen der internationalen Sicherheitspolitik ist er Autor und Herausgeber zahlreicher einschlägiger Aufsätze und Bücher.

Board internationaler Konsulenten

Univ.-Prof. Dr. Lothar Höbelt, Universität Wien

Dr. Gottlieb F. Hoepfli, Chefredaktor, St. Gallen

Dir. Andreas Kirschhofer-Bozenhardt, Linz

Prof. Stefan Pickl, Universität der Bundeswehr München

Prof. Dr. Peter Schmidt, Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, Universität Mannheim

Dr. Urs Schöttli, Korrespondent, Tokio – Hongkong

Prof. Dr. Peter W. Schulze, Universität Göttingen

Prof. Dr. Andrei V. Zagorski, MGIMO, Moskauer staatliches Institut für internationale Beziehungen

Impressum

Eigentümer und Verleger: Internationales Institut für liberale Politik Wien

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich: Sektionschef Hon.Prof. DDr. Erich Reiter

Alle: 1010 Wien, Fleischmarkt 18/15

Wien, August 2007

Gesamtherstellung: Offsetdruck Ing. H. Kurz GmbH, 8665 Langenwang, Bahnhofstraße 3

ISBN 978-3-902595-07-2

Gefördert aus Mitteln der Republik Österreich
Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

Die Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe wurde vom Institut für
politische Grundlagenforschung 1983 gegründet und 1988 eingestellt.
Sie wird seit 2006 vom Internationalen Institut für liberale Politik Wien weitergeführt.

Aufgabenstellung

Dieser Beitrag über Rüstungskontrolle behandelt nicht die einzelnen Abkommen, Verträge, Konventionen und Regime. Darüber gibt es bereits ausgezeichnete Literatur (z.B. die Jahrbücher des Stockholmer Friedensforschungsinstituts SIPRI). Wegen der zunehmenden Vernetzung und Globalisierung potentieller Gefahren macht es immer weniger Sinn, destabilisierende Akkumulationen von Rüstungspotentialen und Rüstungswettläufe getrennt zu betrachten, wenn sie aus verhandlungstechnischen Gründen auch getrennt behandelt werden müssen. Die nächste Stufe von Rüstungskontrolle müsste es sein, auch Rüstungsbeschränkungen auf verschiedenen Ebenen zu vernetzen. Rüstungskontrollinitiativen und –verpflichtungen sollten in eine gemeinsame Struktur eingebunden werden. Dies soll kein starrer Rahmen sein, sondern für künftige Verhandlungen flexible Richtlinien formulieren. Die Studie behandelt die Notwendigkeit und Möglichkeit solcher Verbindungen.

Rüstungskontrolle schließt alle Formen militärischer Kooperation zwischen möglichen Feinden ein, um die Wahrscheinlichkeit von Krieg, seine Ausbreitung und im Falle seines Ausbruches Gewaltanwendung sowie die politischen und wirtschaftlichen Kosten, die zu seiner Vorbereitung nötig sind, zu verringern. Rüstungskontrolle war vor allem ein Instrument des Kalten Krieges. Sie wurde bilateral zwischen den USA und der Sowjetunion (z.B. Rüstungskontrolle strategischer Waffen, die die beiden Großmächte gegeneinander einsetzen konnten) und multilateral (z.B. chemische Waffen oder nuklearer Teststopp, Proliferation von Nuklearwaffen) geführt. Nach Ende des Kalten Krieges hat sich der Charakter der Rüstungskontrolle verändert. Eine Zeit lang hatte es den Anschein, als würde Rüstungskontrolle nach Ende des Ost-West Konfliktes unbedeutend werden. Die amerikanische Regierung unter George W. Bush, die 2000 gewählt wurde, bestritt vorerst die Sinnhaftigkeit von Rüstungskontrolle. Die Zeit der Verhandlungen über die Begrenzung der Anzahl strategischer Nuklearsprengköpfe und konventioneller Waffensysteme schien vorüber. Dennoch wurde in allen wesentlichen Bedrohungsanalysen wie in der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA von 2002 und der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 die Proliferation von Massenvernichtungswaffen (MVW) genannt. Allerdings diesmal zumeist im Zusammenhang mit potentiellen terroristischen Anschlägen oder mit der Begründung, dass sie in die Hände von „rogue states“ fallen könnten. Die Bedrohungen und Risiken vernetzen sich. Sie sind nicht mehr nur auf eine gefährliche Großmacht konzentriert. Das bedeutet gleichzeitig, dass die Gegenmaßnahmen vernetzt werden müssen. Das trifft auch auf Rüstungskontrolle zu. Thematisch und regional getrennte Abkommen und Regime haben in einer Welt, in der die Bedrohungen global sind, begrenzte Wirkung.

Rüstungskontrollbereiche ...

Gerade die Überlegung, dass Nuklearwaffen in die Hände von nicht-rationalen und nicht-staatlichen Akteuren fallen könnten, hat eine Diskussion darüber ausgelöst, ob der Nichtverbreitungsvertrag (NPT) von 1970 noch ausreichen würde, um Proliferation von waffenfähigem Nuklearmaterial zu verhindern. Eine Reihe Initiativen wurden vorgeschlagen und teilweise implementiert, um Schlupflöcher zu stopfen. Eine Möglichkeit wäre ein umfassender nuklearer Teststopp, der aber bis bisher nicht in Kraft getreten ist, weil der Vertrag nicht von allen 44 Nuklear-Staaten (einschließlich der USA) ratifiziert wurde. Dieser wäre möglicherweise leichter zu erreichen, wenn es ein Verbot der Produktion von Spaltmaterial für Kernwaffen oder andere Kernsprengkörper gäbe. Ziel eines solchen Fissile Material Cut-Off Treaty (FMCT)

ist es, die Zahl der Kernwaffen durch das „Abschneiden“ neuer Spaltmaterialzufuhr für Kernsprengkörper zu begrenzen. Eine weitere Möglichkeit sind vorwiegend von bündnisfreien Staaten geforderte negative Sicherheitsgarantien (NegSG). Diese würden den Einsatz von Nuklearwaffen gegen Staaten, die keine besitzen, verbieten. Die negativen Sicherheitsgarantien wurden von den fünf Nuklearstaaten vor allem mit dem Argument abgelehnt, dass Nuklearwaffenstaaten das Territorium von verbündeten Nicht-Nuklearwaffen besitzenden Staaten für den Abschuss von Nuklearwaffen benutzen könnten. Um diesem Argument Rechnung zu tragen, könnte man in einem ersten Schritt die negativen Sicherheitsgarantien auf solche Staaten beschränken, die nicht mit Nuklearwaffenstaaten verbündet sind.

Von den USA unterstützte Initiativen zur Eindämmung der Proliferation sind die Proliferation Security Initiative (PSI), die es Staaten ermöglichen soll, Transporte mit verdächtiger Ladung auch gewaltsam zu stoppen, sowie die Resolution des UN Sicherheitsrates 1540, die die Weitergabe von Elementen, die zur Produktion von WMD geeignet wären, an nicht-staatliche Akteure untersagt. Das Cooperative Threat Reduction Program (TRP) soll helfen, Lager von nuklearem Material vor allem in Russland zu sichern und auch alternative Beschäftigung für ehemalige sowjetische Nuklearwissenschaftler zu finden. Vorschläge zur Errichtung internationaler Banken mit nuklearem Brennstoff sollen Staaten davon abhalten, selbst Uran anzureichern oder Plutonium wiederaufzubereiten.

Zunehmend ergaben sich Überschneidungen des Non-Proliferationsregimes mit anderen Konventionen, Abkommen und Regimen. Es sind dies nicht nur diejenigen, die andere Bereiche von WMD betreffen, wie die Konventionen über biologische und chemische Waffen, sondern insbesondere auch mögliche Maßnahmen gegen die Proliferation von Trägersystemen und den unkontrollierten Export von konventionellen Rüstungsgütern. Existierende Regime wie das zur Kontrolle von Raketentechnologie (MTCR) oder das Wassenaar Arrangement über Exportkontrolle konventioneller Rüstung, dual-use Gütern und Technologien beruhen auf freiwilligen Beschränkungen. Gerade Güter, die für militärischen und zivilen Gebrauch geeignet sind, wie etwa auch elektronische Software, überschreiten zunehmend die Grenzen zwischen einzelnen Waffensystemen. Klein- und Leichtwaffen sind diejenigen, mit denen die meisten terroristischen Anschläge verübt werden. Mit den tragbaren Luftabwehrsystemen (MANPADS) können zivile Flugzeuge mit relativ geringem Aufwand abgeschossen werden.

Technologien zum Bau von weitreichenden Offensivraketen veranlassen die USA und wohl auch Russland zum Bau von Raketenabwehrsystemen. Als Reaktion auf die geplante Aufstellung eines Radarsystems in der tschechischen Republik und von zehn Abwehrraketen in Polen hatte im Mai 2007 der russische Präsident Putin angekündigt, den Vertrag über konventionelle Rüstung (KSE) in Europa auszusetzen, und den Vertrag über Mittelstreckenraketen (INF) in Frage gestellt. Da die in den Aufrüstungsprozess involvierten Akteure nie zwischen Defensiv- und Offensivsystemen des potentiellen Gegners unterschieden, zeichnet sich ein Rüstungswettlauf ab. Rüstungskontrolle kann ihn nur dann in den Griff bekommen, wenn beide Systeme gemeinsam thematisiert werden. Im Moskauer Vertrag (SORT) haben die USA und Russland vereinbart, die Anzahl der auf strategischen Raketen montierten Nuklearsprengköpfe zu reduzieren, modernisieren aber gleichzeitig ihre Offensivwaffen. Es ist umstritten, ob damit den Abrüstungsforderungen des NPT, der in Art. VI von den Nuklearwaffenstaaten ernsthafte Abrüstungsbemühungen verlangt, entsprochen wird. Es ist auch noch offen, ob ein umfassender nuklearer Teststopp, der bis bisher

nicht in Kraft getreten ist, die Modernisierung von Nuklearwaffen entscheidend einschränken würde, da Tests weitgehend simuliert werden können.

... getrennt verhandeln?

Alle diese Rüstungssysteme sind in getrennten Rüstungskontrollforen und -regimen geregelt oder angesiedelt. Die Grenzen dieser Trennung werden zunehmend sichtbar. Gefährliche Anhäufungen von Rüstungspotentialen und destabilisierende Rüstungswettläufe werden durch die Verflechtung der Bedrohungspotentiale immer weniger kontrollierbar. Diese Studie begnügt sich nicht damit, die bestehenden Abkommen und Regime aufzulisten, sondern hat sich zur Aufgabe gestellt, die gegenseitigen Überschneidungen und Abhängigkeiten zu thematisieren. Die Schlussfolgerung daraus ist nicht notwendigerweise, dass die Rüstungskontrollbereiche gemeinsam verhandelt, wohl aber, dass die gegenseitigen Interdependenzen thematisiert werden müssen. Die Studie zeigt auch die Möglichkeiten auf, wie Rüstungskontrollregime sinnvoll miteinander verbunden werden können. Es ist allerdings fraglich, ob diese eine solche Verbindung leicht akzeptieren. Sie haben ein Eigenleben entwickelt, das andere Regime als störende Einmischung empfinden könnte. Nur politische Entscheidungen von den mächtigsten Staaten würde eine Vereinheitlichung ermöglichen, was natürlich die Zustimmung dieser Staaten zur Voraussetzung hat. Auch diese ist in einzelnen Rüstungskontrollbereichen fraglich. Dennoch, Abrüstung auf ein sinnvolles Niveau ist nur durch eine Einbeziehung der wesentlichsten Rüstungskontrollbereiche in ein übergeordnetes System möglich.

Weitreichende Vorschläge in den Bereichen Nuklearwaffen und Nicht-Verbreitung von Nuklearwaffen

George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn legen eine Reihe von Vorschlägen vor, um sich einer atomwaffenfreien Welt anzunähern: Die USA¹ müssen sich an die Spitze der Bewegung für eine Welt ohne Atomwaffen setzen. Dieses Ziel muss zu einer gemeinsamen Aufgabe aller Atommächte werden. So könnte dann auch erreicht werden, dass die Gefahr atomar gerüsteter Staaten wie Nordkorea und Iran vermieden werden kann. Vorgeschlagen wird eine Reihe von konkreten Schritten:

- Änderung der Einstellung der stationierten Atomwaffen, um die Vorwarnzeiten zu erhöhen und da durch das Risiko eines Unfalls oder eines ungewollten Gebrauchs einer Atomwaffe zu verringern,
- drastische Verringerung des Umfangs der Atomwaffen in allen Staaten, die darüber verfügen,
- Abschaffung der Kurzstreckenraketen,
- Beginn eines Zweiparteienprozesses mit dem US-Senat um die Ratifizierung des Vertrags zu einem umfassenden Verbot von Nuklearversuchen (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT),
- Einhaltung höchstmöglicher Sicherheitsstandards für alle Waffenarsenale, für waffentaugliches Plutonium und hochangereichertes Uran in der ganzen Welt,
- Kontrolle über den Prozess der Urananreicherung durch die Nuclear Supplier Group (NSG, das ist eine Vereinigung von aktuell 45 Staaten, die zur Nicht-Weiterverbreitung von Kernwaffen beitragen

¹ George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, A World Free of Nuclear Weapons, The Wall Street Journal, January 4, 2007;

wollen, indem sie gemeinsame Richtlinien zur Exportbeschränkung umsetzen) und durch die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) in Wien verbunden mit der Garantie, dass Uran für Kernkraftwerke zu einem vernünftigen Preis bezogen werden kann,

- Stopp der Produktion von spaltbarem Material für militärische Zwecke,
- Beendigung der Verwendung von hochangereichertem Uran zu wirtschaftlichen Zwecken und Entfernung waffentauglichen Urans aus den Forschungseinrichtungen in der ganzen Welt sowie
- Verdoppelung unserer Anstrengungen zur Lösung regionaler Konflikte, die zu einem Ansteigen der Nuklearmächte beitragen würden.

Der Generalsekretär der IAEO, El Baradai, legte ebenfalls einen Vier-Punkte Plan² vor, der die Eliminierung der Proliferation von Nuklearwaffen zum Ziel hat:

1. Die bestehenden Lager müssen gesichert und die Kontrolle über Transfer und Produktion von nuklearen muss verschärft werden. Alle Daten und Informationen über den Export derartigen Materials und entsprechender Technologie sollen der IAEO berichtet werden.
2. Die Autorität und die Fähigkeiten der IAEO, die nuklearen Programme einzelner Staaten zu verifizieren, müssen verbessert werden. Die IAEO könne mit ihrem Minimalbudget mit den nationalen Technologiestandards nicht mithalten.
3. Die Instrumente, die dem UN-Sicherheitsrat und der IAEO zur Verhinderung der Verbreitung von Atomwaffen zur Verfügung stehen, wie Dialog und Sanktionen, müssen systematischer und weniger zufällig angewendet werden.
4. Abrüstung muss ernst genommen werden. Wenn die Nuklearwaffenstaaten weiterhin ihr Arsenal ausbauen und verbessern, fragen sich die Nicht-Nuklearwaffenstaaten, warum sie unter nuklearer Bedrohung leben sollen und andere nicht. Sie werden versuchen, es den Nuklearwaffenstaaten gleich zu tun.

El Baradai verwies darauf, dass es dual-use Technologie Nicht-Nuklearstaaten erleichtern würde, Nuklearstaaten zu werden. Gemeinsam ist diesen Vorschlägen, dass sie die einzelnen Themen der nuklearen Rüstungskontrolle nicht getrennt, sondern gemeinsam ansprechen und behandeln wollen. Bevor auf die möglichen Verbindungen konkreter eingegangen wird, werden noch einige Begriffsklärungen vorgenommen.

Nukleare Proliferation

Nuklearwaffenstaaten sind die ersten Adressaten nuklearer Rüstungskontrolle. Sie sind diejenigen, die ihr Nukleararsenal verringern, nukleares waffenfähiges Material nicht weitergeben sollen und deren Anzahl begrenzt werden soll. Der nukleare Nicht-Verbreitungsvertrag (NPT) von 1968 definiert einen Nuklearwaffenstaat als „jeden Staat, der vor dem 1. Januar 1967 eine Kernwaffe oder einen sonstigen Kernsprengkörper

² UN News-Sevice, 24 May 2007 (GlobalSecurity.org).

hergestellt und gezündet hat.“ Diese Definition wirkt im 21. Jahrhundert angesichts einer Reihe von neuen Nuklearstaaten anachronistisch. Der Vertrag bezog sich auf die in den sechziger Jahren bestehende fünf Nuklearmächte (USA, Sowjetunion, Frankreich, Großbritannien und China). Ein Nuklearwaffenstaat ist weder ein Staat, der den Besitz von Nuklearwaffen bestätigt, noch einer, der als solcher anerkannt wird, sondern er ist objektive Realität. Mittlerweile gibt es eine Reihe von Nuklearwaffenstaaten wie Indien, Pakistan und auch Nordkorea. Israel ist einer, verweigert aber die Auskunft darüber, der Iran steht 2007 an der Schwelle.

Ziel nuklearer Rüstungskontrolle und Abrüstung ist einerseits die Verringerung des nuklearen Arsenal und andererseits die Verhinderung nuklearer Proliferation. Nukleare Proliferation, ein Begriff, der erstmals 1968 bei der Unterzeichnung des NPT verwendet wurde, bedeutet die Verbreitung von Nuklearwaffen oder von waffenfähigem Nuklearmaterial durch deren Weitergabe von Nuklearwaffenstaaten an Nicht-Nuklearwaffenstaaten oder deren Erwerb oder die Herstellung durch letztere. Der 1970 in Kraft getretene Nicht-Verbreitungsvertrag (Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons)³ versucht, die Anzahl der nuklearwaffenbesitzenden Staaten auf einem Minimum zu halten, und ermuntert die nuklearwaffenbesitzenden Staaten, das nukleare Wettrüsten zu beenden (Art. VI). Der Vertrag verbietet den fünf Nuklearwaffenstaaten (USA, Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich und China), nukleares waffenfähiges Material an Nichtnuklearwaffenstaaten weiterzugeben (Art. I), und letztere verpflichten sich, solches nicht zu erwerben oder selbst herzustellen (II). Die Kontrolle soll die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) durchführen (Art. III). Im Gegenzug betont der Vertrag das Recht aller Vertragsparteien zur friedlichen Nutzung der Nukleartechnologie (Art. IV). Die Nuklearwaffenstaaten sollen den Nicht-Nuklearwaffenstaaten dabei behilflich sein (Art. V).

Die Schreckensvision des US Präsidenten John F. Kennedy, dass es in den siebziger Jahren an die 30 Staaten Nuklearwaffenstaaten geben würde, hat sich nicht bewahrheitet. 2004 gibt es acht erklärte Nuklearwaffenstaaten: USA, Russland, China, Frankreich, Großbritannien, Pakistan, Indien. Israel hat aller Wahrscheinlichkeit nach Nuklearwaffen. Mehrere Staaten haben ihre Nuklearwaffenprogramme beendet (Brasilien,⁴ Argentinien, Südafrika, Südkorea) oder ihre Waffen demontiert (Ukraine, Kasachstan, Weißrussland). Nach dem Krieg der USA gegen den Irak 2003 war klar, dass der Irak kein Nuklearwaffenstaat ist.

Es gibt zwei verschiedene Arten der Proliferation: durch die horizontale Proliferation wird die Anzahl der nuklearwaffenbesitzenden Staaten erhöht. Die vertikale Proliferation führt zur Anhäufung von nuklearem Waffenarsenal innerhalb eines Staates durch den nuklearen Rüstungswettlauf. Diese beiden Gefahren haben zu einer Reihe von Initiativen zur Eindämmung und Verhinderung geführt.

Die Proliferation von Nuklearwaffen erfolgt auf drei Ebenen:⁵ a) durch die versteckte Entwicklung von Fähigkeiten bei Einhalten der internationalen Verträge und Konventionen, b) durch Schmuggel von sensiblen Materialien und von Technologie und c) durch Handel von Staaten mit unterschiedlichen Fähig-

3 „Nicht-Verbreitungsvertrag,“ „Non-Proliferation Treaty“ und „Atomwaffensperrvertrag“ werden in diesem Beitrag synonym verwendet.

4 Brasilien hat 2007 angekündigt, wieder mit der Urananreicherung beginnen zu wollen.

5 Vgl. Chaim Braun/Christopher F. Chyba, Proliferation Rings, New Challenges to the Nuclear Nonproliferation Regime, International Security, Vol. 29, No. 2 (Fall 2004), 5-49.

keiten untereinander, etwa die Verbreitung nuklearer Technologie Pakistans oder der Raketentechnik aus Nordkorea.⁶ Der bewusste Handel von Staaten der Dritten Welt untereinander (etwa zwischen Pakistan, Nordkorea, Iran), um gegenseitig ihre nuklearen Waffenprogramme zu unterstützen,⁷ ist noch gefährlicher als Schlampigkeit und Schmuggel.

Die am meisten diskutierten Fälle sind Nordkorea und der Iran:

Die fünf Mitglieder des UN Sicherheitsrates und Deutschland (5+1) überbrachten Teheran 2006 Vorschläge, um den Iran von einem Atomwaffenprogramm abzuhalten. Sie enthielten wirtschaftliche und sicherheitspolitische Anreize sowie die Androhung von Sanktionen. Darin wurde der Iran auch angehalten, die Urananreicherung auszusetzen, Teheran betonte aber, dass es daran unbedingt festhalten will, was es mit friedlicher Nutzung der Nukleartechnologie begründete. Es folgten weitere Resolutionen des UN-Sicherheitsrates (1696, 1737, 1747 [2007]) mit Sanktionen nach Kapitel VII, Art. 41 der UN-Charta, die auf das Nuklearprogramm abzielen, mit weiteren Fristsetzungen. Manche Beobachter sehen die Gefahr eines militärischen Präventivschlages gegeben, wie das von den amerikanischen Neokonservativen befürwortet wird.

Das Ergebnis des Irankonflikts bewegt sich zwischen vier Eckpunkten: a) Anreize, um den Iran zur Aufgabe des Nuklearprogrammes zu bewegen, b) uneingeschränkte internationale Kontrolle des Nuklearprogrammes, c) internationale Isolation des Iran durch abgestufte Sanktionen, d) Militärintervention mit oder ohne Regimewechsel. Wenn Sanktionen (c) nicht zu einer diplomatischen Lösung zwischen (a) und (b) führen, bleibt die militärische Option, die aus vielen Gründen problematisch erscheint. Das iranische Beispiel macht klar, dass Verträge einen gewissen Spielraum für Interpretation lassen und abhängig sind von politischer Flexibilität oder Unbeweglichkeit. Der Iran hält an seinem Recht fest, Uran anzureichern zu können, und beruft sich dabei auf Art. IV des NPT. Teheran akzeptiert aber die Inspektionen der IAEA.

Die US-Administration Clinton erreichte 1994 ein Rahmenabkommen mit Nordkorea, in dem sich die USA verpflichten, bis 2003 einen Leichtwasserreaktor zu liefern; im Gegenzug sollte Nordkorea sein Atomwaffenprogramm bis 2000 einfrieren und den Inspektoren der IAEA Zugang zu den entsprechenden Anlagen zu gestatten. Unter Präsident Bush wurde die Versprechung, Leichtwasserreaktoren zu liefern, verzögert und 2002 die Anreizpolitik schließlich ganz eingestellt. Nordkorea wurde auf die „Achse des Bösen“ gestellt. Nordkorea kündigte 2003 seine Mitgliedschaft im Nonproliferationsvertrag und verfolgte nach eigenen Angaben ein Nuklearwaffenprogramm. Im Oktober 2005 führte Nordkorea einen vermutlich gescheiterten Nukleartest durch. Im Rahmen von Sechs-Parteien-Gesprächen zwischen den USA, Russland, China, Japan, Südkorea und Nordkorea wurde am 13. Februar 2007 in Peking ein Abkommen unterzeichnet, das die Lieferung von einer Million Tonnen Heizöl an Pjöngjang vorsieht, wenn die nordkoreanische Regierung unter anderem ihren Hauptatomreaktor in Yongbyon stilllegt. Im Gegenzug stimmte

6 Detailliert dazu siehe Harald Müller, Abrüstung nach dem Abrüstungskrieg: Kleine Erfolge und neue Risiken, Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2004, 297-306. Harald Müller, Warum die Bombe? Die nuklearen Mächtegegene Iran und Nordkorea, Internationale Politik, Vol. 59, Nr. 1, Januar 2004, 12-18.

7 Chaim Braun/Christopher F. Chyba, Proliferation Rings, New Challenges to the Nuclear Nonproliferation Regime, International Security, Vol. 29, No. 2 (Fall 2004), 5-49.

die US-Regierung zu, binnen zwei Monaten mit der schrittweisen Streichung des Landes von ihrer Liste der Terror-Unterstützerstaaten zu beginnen und die gegen Pjöngjang verhängten Finanz- und Handels-sanktionen aufzuheben. Dieses Abkommen ähnelt dem, das 1994 mit US-Präsident Clinton geschlossen worden war. 2007 stellt sich heraus, dass die US-Geheimdienste offenbar auch die von Nordkorea ausgehende Gefahr von einem zweiten, geheimen Atomprogramm Pjöngjangs (Urananreicherung) übertrieben hatten.

Das Risiko nuklearer Proliferation hat sich gegenüber den Annahmen, die zum Abschluss des Non-proliferationsvertrages 1968 führten, entscheidend geändert. Weil man damals meinte, dass das größte Risiko von Proliferation von den existierenden Nuklearmächten ausgehe,⁸ schob der Vertrag gerade hier im Artikel I des Vertrages einen Riegel vor. Die potentiellen Anbieter sind heute vor allem Personen und Gruppen in den neuen Nuklearstaaten, die Zugang zu Nukleartechnologie haben, die untereinander Handel mit nuklearem Material und dazugehöriger Technologie treiben (wie z.B. der pakistanische Nuklearwissenschaftler A.Q. Khan). Der NPT verbietet jedoch den nicht-nuklearen Staaten in Artikel I, Nuklearwaffen von einem wie immer gearteten Anbieter zu erwerben oder selbst herzustellen. Dieser Artikel stellt einen wichtigen Rahmen für die meisten der erwähnten Initiativen dar. Dennoch, der Transfer von Nuklearwaffen und -technologie von neuen Nuklearstaaten an nicht-staatliche Akteure ist vom NPT nicht wirklich vorhergesehen. Die Resolution des UN-Sicherheitsrates 1540 von 2004 versucht, diese Lücke zu schließen.

Proliferation von Massenvernichtungswaffen ...

Gerade weil zunehmend nicht-staatliche Akteure wie Terroristen Träger der Proliferation werden, beschränkt sich die Gefahr nicht auf Nuklearmaterial, sondern schließt radiologische, chemische und biologische Waffen mit ein. Damit wird bereits eine Verknüpfung von verschiedenen nuklearen und nicht-nuklearen Rüstungskontrollabkommen und -verhandlungen hergestellt (wie die Konventionen über chemische und biologische Waffen). In einer etwas ungenauen Terminologie werden diese technisch doch recht unterschiedlichen Waffensysteme als Massenvernichtungswaffen (MVW) bezeichnet. Die Proliferation von Massenvernichtungswaffen ist daher die Weitergabe von NBC-Waffentechnik, Mitteln zu deren Herstellung, Trägertechnologien (Raketensystemen einschließlich Vor- und Nebenprodukten) und von dual-use-Gütern. NBC-Waffen sind nukleare, biologische oder bakteriologische sowie chemische Waffen und Kampfmittel.

Auch der illegale Transfer von Know-how in Länder, die politisch schwer berechenbar sind, fällt unter den Begriff Proliferation, der erstmals 1968 bei der Unterzeichnung des Atomsperrvertrages verwendet wurde. Illegaler Know-how-Transfer im Proliferationsbereich ist die widerrechtliche Beschaffung und Weitergabe von technischem Wissen, das für die Entwicklung, Herstellung oder Verwendung von MVW

8 Dementsprechend definiert der Vertrag einen Ein Nuklearwaffenstaat als "jeder Staat, der vor dem 1. Januar 1967 eine Kernwaffe oder einen sonstigen Kernsprengkörper hergestellt und gezündet hat." Treaty On The Non-Proliferation Of Nuclear Weapons – Non-Proliferation Treaty, signed on 1 July 1968, in: Goldblatt 1996, 343-347. Diese Definition aus dem Non-Proliferationsvertrag von 1968 wirkt im 21. Jahrhundert angesichts einer Reihe von neuen Nuklearstaaten anachronistisch. Der Vertrag bezog sich auf die in den sechziger Jahren bestehenden fünf Nuklearmächte. Ein Nuklearwaffenstaat ist weder ein Staat, der den Besitz von Nuklearwaffen bestätigt und noch einer, der als solcher anerkannt wird, sondern er ist objektive Realität.

nötig ist (etwa Blaupausen, Formeln, Konstruktionspläne, aber auch Schulung und Beratungsdienste). Dazu kommt, dass viele der verwendeten Substanzen, Materialien und Technologien sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich genutzt werden können. Solche Produkte werden als dual-use technologies bezeichnet. Auch Maßnahmen gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen werden zunehmend losgelöst von einzelnen Systemen und counter-proliferation genannt.

Viele dieser Maßnahmen haben zum Ziel, die Weitergabe von MVW an Terroristen zu verhindern. Ein neuer ergänzender politischer und völkerrechtlicher Rahmen müsste gefunden werden. Kontrolle illegaler Ausfuhr von gefährlichen Substanzen ist eine Möglichkeit, den Transfer von Massenvernichtungswaffen und dazugehöriger Materialien einzudämmen. Es gibt eine Reihe von übergeordneten Initiativen, die aber meistens von den USA eingeleitet wurden. Es sind dies Vorschläge, die einerseits die Fähigkeiten für die Non-Proliferation erhöhen, andererseits die Gefahr der Non-Proliferation vermindern sollen.

Vorschläge zur Verminderung der Gefahr der Proliferation:

Im Mai 2003 kündigte der amerikanische Präsident die Proliferation Security Initiative (PSI) zur Verhinderung des internationalen Handels mit Massenvernichtungswaffen (Material, Substanzen, Waffen und Technologie) an. Das Ziel ist, mit Kooperationspartnern die Proliferation von Massenvernichtungswaffen zu verhindern. Diese Initiative schließt die Anwendung Zwangsmaßnahmen ein. Der Transport von entsprechenden Waffen auf dem See-, Land- und Luftweg soll unterbunden werden, um zu verhindern, dass sie in die Hände von terroristischen Gruppen oder Schurkenstaaten fallen. Da entsprechende Information notwendig ist und die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden müssen, ist dafür multilaterale Kooperation unerlässlich.

Im April 2004 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1540,⁹ die „effektive Maßnahmen zur Verhinderung der Proliferation von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen und ihrer Beförderungsmittel“ fordert. Die Resolution verbietet allen Mitgliedstaaten, Materialien und Technologien zur Herstellung dieser Waffen an nicht-staatliche Akteure weiterzugeben. Staaten sollten unter Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, das Zwangsmaßnahmen vorsieht, handeln. Effektive Grenz-, Export-, und Lieferungskontrollen sollen errichtet werden, um den illegalen Handel mit MVW zu verhindern. Die Resolution unterstützt allerdings nicht ausdrücklich die PSI. Terrorismus ist auch nicht ein Hauptanliegen der Resolution. Im Juni 2004 unterstützte die Gruppe der acht größten Industrieländer (G-8)¹⁰ die Resolution 1540, die Proliferation verhindern und kriminalisieren soll. Die G-8 befürworteten auch PSI und das Statement of Interdiction Principles, das die Lieferungen von MVW unter Anwendung von Zwangsmaßnahmen unterbinden soll. Das OSZE-Sicherheitsforum befürwortet die Resolution 1540. Die Frage, ob die OSZE die weitergehende PSI unterstützt, ist Gegenstand der Diskussion.

Anfang der neunziger Jahre wurde das US Cooperative Threat Reduction Program (TRP) ins Leben gerufen (das auch benannt nach den Senatoren Nunn-Lugar Programm bezeichnet wird). Das russische Nukleararsenal sollte mit dieser Initiative gesichert und russische Wissenschaftler beschäftigt werden,

⁹ Resolution 1540, United Nations Security Council, 26 April 2004.

¹⁰ G-8 Action Plan on Nonproliferation, June 9, 2004.

damit sie nicht von gefährlichen Staaten oder terroristischen Gruppen angekauft werden. Nach Kürzung der Finanzierung des Programms in den ersten vier Jahren der Regierung Bush wurden weitere Mittel für das Jahr 2005 freigegeben (für 2004 \$450 und für 2005 \$400 Millionen). In den Jahren 2006 und 2007 erfolgten weitere Kürzungen. Trotzdem wurden unter diesem Programm seit Beginn 6564 nukleare Sprengköpfe, davon 312 im Jahr 2004, zerstört und 58000 Wissenschaftler, die früher an Waffenprogrammen arbeiteten, beschäftigt.¹¹ Unter anderem soll dem illegalen Schmuggel von Nuklearmaterial mit dieser Initiative vorgebeugt werden. Entsprechend verschiedener Datenbasen (einschließlich der IAEA),¹² die die illegale Ausfuhr von nuklearem Material aus dem Territorium der früheren Sowjetunion verfolgen, gab es 1000 solcher Zwischenfälle, von denen etwa die Hälfte von offiziellen Behörden bestätigt wurde. Nach konservativer Schätzung wurden 40 000 kg abgefangen oder gelten als vermisst. Die Schlussfolgerung aus der Analyse dieser Daten ist, dass entsprechendes Material kaum aufzuspüren ist und sie nur einen kleinen Prozentanteil erfassen können.

Der Direktor der Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) schlug im Jänner 2005 ein Moratorium für die Anreicherung von Uran und die Wiederaufbereitung von Nuklearmaterial vor, da es weltweit ausreichende Kapazität für Anreicherung gäbe. Die im NPT vorgenommene Trennung zwischen der Nutzung von nuklearem Material für friedliche Zwecke und für Waffenproduktion immer schwieriger. Die Produktionsstätten sind genau dieselben, der Übergang von gering angereichertem zu hoch angereichertem Uran ist fließend. Der Vorschlag der USA für ein zusätzliches Protokoll zum NPT, das ständige und intensive Kontrollen verpflichtend für solche Produktionsstätten vorsieht, wäre eine notwendige Ergänzung.

Ab 2005 wurden verschiedene Vorschläge entwickelt, um den nuklearen Brennstoffkreislauf unter multilaterale Kontrolle zu stellen. Nuklearer Brennstoff soll von internationalen Stellen angeboten, verkauft und überwacht werden. Dieser Mechanismus soll verhindern, dass einzelne Staaten die friedliche Nutzung als Vorwand zur Produktion von Nuklearwaffen nehmen. Nuklearer Brennstoff, dessen Produktion für einzelne Staaten auch sehr aufwendig und teuer ist, könnte damit billiger angeboten werden. Die Abhängigkeit von einzelnen anbietenden Staaten könnte mit dieser Initiative vermieden werden. Offene Fragen sind etwa, wer die Lieferstaaten sind und wer die Kontrolle übernimmt. Unter den Vorschlägen ist ein Angebot von sechs Staaten (Frankreich, Deutschland, die Niederlande, die russische Föderation, Großbritannien und die USA), verlässlich nuklearen Brennstoff anzubieten. Russland würde Produktionsstätten zur Verfügung stellen. Entsprechend der „Nuclear Threat Initiative“ (NTI) des früheren US Senators Sam Nunn soll die IAEA als Anbieter einspringen, wenn es für Verbraucherstaaten (aus politischen oder technischen Gründen) zu Engpässen bei den Lieferstaaten kommt.¹³ Bei einem „Special Event“ bei der IAEA 2007 schlug Sam Nunn diese Initiative vor. Eine Brennstoffbank mit niedrig angereichertem Uran soll geschaffen werden, die bei der IAEA angesiedelt ist und von ihr verwaltet wird. Sie soll zugänglich sein für alle Staaten, die selbst auf ein Anreicherungsprogramm verzichten.

11 Congressional Report: Weapons Reduction Program, February 2, 2005.

12 IAEA Illicit Trafficking Database (as of March 31, 2001). Newly Independent States (NIS) Nuclear Trafficking Database, CNS, Monterey. Database on Nuclear Smuggling, Theft and Orphan Radiation Sources (DSTO). Zusammengestellt von The IIS Database, Illicit Trafficking of Nuclear and Other Radioactive Material, Lyudmila Zaitseva (Center for International Security and Cooperation – CISAC), Institut für International Studies (IIS), Stanford University.

13 Die Vorschläge wurden bei dem Special Event at the 50th IAEA General Conference 2006 „New Framework for the Utilization of Nuclear Energy in the 21st Century: Assurances of Supply and Non-Proliferation,“ Austrian Center Vienna, September 2006.

Im Juli 2006 wurde die amerikanisch-russische Globale Initiative to Combat Nuclear Terrorism ins Leben gerufen. Ihr Ziel ist, einen Rahmen für die internationale Kooperation in den Bereich der nuklearen Prävention, der Aufklärung, des Schutzes und der Reaktion schaffen. Sie soll die Methoden, ziviles Nuklearmaterial sicherzustellen und zu sichern, verbessern, damit es nicht in die Hände von Terroristen gelangt. Nach einem Jahr hatten sich der Initiative etwa 50 Staaten angeschlossen.

Nach Vorbild des TRP starteten die G-8 2002 eine Initiative, Lager von nuklearen, biologischen und chemischen (NBC) Waffen zu zerstören, gefährliche Materialien sicherzustellen, sowie Wissenschaftler zu beschäftigen und umzuschulen. Die Finanzierung liegt weit unter den Versprechungen. Hingegen könnte das Programm geographisch über den Raum der ehemaligen Sowjetunion ausgeweitet werden, und Länder wie der Irak, Libyen, der Iran und Pakistan könnten einbezogen werden. Der Nunn-Lugar Expansion Act finanzierte 2003 die Zerstörung von chemischen Waffen in Albanien.

Die BioIndustry Initiative (BII) des US Außenministeriums ist ein Non-Proliferationsprogramm, das Forschungs- und Produktionseinrichtungen für biologische Waffen in der früheren Sowjetunion in biotechnische Einrichtungen umwandeln soll.¹⁴ 2004 stellte das Verteidigungsministerium 54 Millionen Dollar für entsprechende Projekte zur Verfügung.

Im November 2005 gründete Richard Lugar ein Nachfolgeprogramm des TRP. Der Conventional Arms Threat Reduction Act (CATRA)¹⁵ will die Gefahr durch die Lagerung von und den Handel mit konventionellen Waffen reduzieren. Das schließt taktische Raketen und MANPADS (man-portable air defense systems) ein. Das Programm ist kompatibel mit den Wassenaar Arrangement.

Die USA und die EU unterzeichneten ein Übereinkommen zur Container Security Initiative (CSI).¹⁶ Da der größte Teil (90 Prozent) der Güter in Containern transportiert wird und nur ca. fünf Prozent kontrolliert werden, soll diese Initiative die Sicherheit von Transportcontainern durch gemeinsame Kontrollen erhöhen.

Die EU-Strategie gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen vom Dezember 2003¹⁷ formuliert multilaterale Normen und Regeln zu Sicherheit, Nicht-Verbreitung und Abrüstung zur Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung und zur Bekräftigung von multilateralen Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträgen.

Ein neuer gemeinsamer politischer und völkerrechtlicher Rahmen müsste gefunden werden, um diese Initiativen zusammenzufassen. Die UN-Resolution 1540 böte eine erste Grundlage, da sie die Weitergabe von allen Materialien, die der Herstellung von MVW dienen, an nicht-staatliche Akteure untersagt.

14 Bioindustry Initiative, U.S. Department of State, Bureau of Nonproliferation, Washington, DC, September 16, 2003.

15 Congressional Report: New Nonproliferation Bill, November 18, 2004.

16 U.S. Department of Homeland Security, 2004, Transcript Of Under Secretary Asa Hutchinson And European Union Director-General Jonathan Faull At Press Conference, Washington, D.C., November 22.

17 European Council, EU Strategy Against Proliferation, Of Weapons Of Mass Destruction, Declaration on non-proliferation of Weapons of Mass Destruction, Thessaloniki, 2003.

... und die Verbindungen zu konventionellen Waffen

Da auch Trägersysteme Teil von MVW sind, gibt es Verbindungen zu konventionellen Waffensystemen. Trägersysteme dienen zum Transport von Sprengköpfen, die mit konventionellen, nuklearen oder mit biologischen und chemischen Substanzen gefüllt sein können. MANPADS in den Händen von Terroristen sind gefährliche Trägersysteme. MVW wie konventionelle Waffen in den Händen von nicht-staatlichen Akteuren müssen Teil gemeinsamer Kontrolle werden. Bisher sind die Foren aber getrennt:

Das wichtigste internationale Regime gegen die Proliferation von Raketen und Marschflugkörpern ist das von den G-7 Staaten etablierte Missile Technology Control Regime (MTCR). Dieses seit 1987 bestehende Raketentechnologie-Kontrollregime ist ein informelles Gremium, das das Ziel der Nonproliferation unbemannter Trägersysteme für Massenvernichtungswaffen verfolgt, indem es ihre nationale Exportkontrollpolitik koordiniert.¹⁸ Das MTCR besteht im Wesentlichen aus der Selbstverpflichtung der Teilnehmerstaaten, keine fertigen Raketen oder Marschflugkörper und deren Komponenten mit einer Reichweite von über 300 km und einer Nutzlast von mehr als 500 kg zu exportieren. Seit dem Jahr 2000 gibt es außerdem einen internationalen Verhaltenskodex gegen die Proliferation von ballistischen Raketen, der Prinzipien, Verpflichtungen, Anreize und vertrauensbildende Maßnahmen, u.a. Ankündigungen geplanter Raketenstarts und Transparenzmaßnahmen über Raketenbestände enthält. Der Fortschritt in der Raketentechnologie von einigen asiatischen neuen Nuklearstaaten (Indien, Pakistan, Nordkorea, Iran) und das Bestreben der USA, ein Raketenabwehrsystem zu errichten, verdeutlichen die Grenzen dieses Exportkontrollregimes. Hauptdefizit ist, dass das MTCR und damit verbunden der Code of Conduct ein einseitiges Rüstungsexportregime und kein Rüstungskontrollregime ist.

Das Wassenaar Arrangement (WA) zur Ausfuhrkontrolle konventioneller Waffen und Technologien und Produkte, die doppelt genutzt werden können, beruht auf freiwilligen Maßnahmen wie der Bekanntgabe von Endverbraucherlizenzen. Destabilisierende Anhäufungen von konventionellen Waffen sollen verhindert werden. Dabei geht es neben der Kontrolle von kleinen und Leichtwaffen vor allem um die Eindämmung der Proliferation von MANPADS, die in Händen von Terroristen eine Gefahr für die zivile Luftfahrt und Regierungseinrichtungen darstellen. Der so genannte intangible transfers of technology (ITT) geht weit über den Wirkungsbereich des WA hinaus. Bei den Themenbereichen des WA gibt es eine Reihe von Verbindungen zu Initiativen von anderen Organisationen. Klein- und Leichtwaffen sowie MANPADS werden in der UN, der OSZE, der EU und der Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)¹⁹ in der einen oder anderen Form behandelt. Eine Klammer könnte die UN-Resolution 1540 mit komplementären Maßnahmen²⁰ darstellen, die die Weitergabe von gefährlichen Materialien an nicht-staatliche Akteure untersagt.

18 Vgl. www.armscontrol.de

19 European Union and U.S. Customs and Border Protection Adopt Measures to Strengthen Maritime Container Security, November 17, 2004; Sowie Fact Sheet, U.S. Actions at the APEC Leaders' Meeting: Ensuring Security, Promoting Prosperity, November 21, 2004.

20 Public Statement, 2004 Plenary Meeting of the Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies, 8-9 December 2004, Vienna 2004.

Unilaterale Initiativen in multilateralen Regimen

Die meisten der diskutierten Maßnahmen beruhen auf Initiativen der USA. Die USA sind als globale Macht auch in der Lage, Initiativen in alle Rüstungskontrollforen einzuspeisen. Sie stellen damit bereits eine übergeordnete Koordinationsstelle dar. Ihre – wenn auch oft unilateralen – Initiativen werden in multilateralen Rüstungskontrollregimen weiter behandelt und auch implementiert. Auf Veranlassung der USA soll auch die UN-Resolution 1540 in den verschiedenen Arrangements (wie G-8, OSZE, Wassenaar) implementiert und die PSI von ihnen unterstützt werden. In diesem Zusammenhang kann man kaum Multi- und Unilateralismus trennen. Diese Initiativen sind im Interesse der USA,²¹ fließen jedoch in die multilateralen Einrichtungen ein. Die Frage ist jedoch nicht mehr alleine, ob uni- oder multilateral gehandelt wird, sondern wie die einzelnen Initiativen sinnvoll koordiniert werden können. Massenvernichtungswaffen brauchen Trägersysteme, dual-use Güter, insbesondere Software, können nicht nur für zivile und militärische Zwecke, sondern auch zur Steuerung von sowohl konventionellen als auch nicht-konventionellen Waffen verwendet werden. Die Gründe für die Schwierigkeiten, die verschiedenen Initiativen zu koordinieren, sind vielfältig. Da sind einmal die Ängste der internationalen Organisationen und Regime, die eigene Identität zu verlieren. Trotz vieler Lippenbekenntnisse von Delegationsmitgliedern zum Willen zur Kooperation hält sich dieser aber in Grenzen. Vor allem wegen des Bemühens der USA werden MANPADS in verschiedenen Foren behandelt, etwa im Wassenaar Arrangement oder in der OSZE, dennoch versuchen beide, eigene Maßnahmen zu finden. Klein- und Leichtwaffen sind Gegenstand des Wassenaar Arrangement, des Programme of Action im Rahmen der Vereinten Nationen, sowie der OSZE. Dann gibt es natürlich das Eigeninteresse der einzelnen Mitgliedstaaten, die befürchten, dass zusammengefasste Aktivitäten der verschiedenen Regime ihre legitimen Exportinteressen eher gefährden können als Einzelinitiativen.

Dann gibt es von einzelnen Staaten Versuche, ein Zentrum von internationalen Organisationen und Regimen zu werden. Konkurrierende Interessen blockieren oft Effektivität. Ein Zentrum verschiedener Rüstungsexportkontrollinitiativen wie des Wassenaar Arrangements (WA), der Australia Group (AG), des Missile Technology Control Regime (MTCR), der Nuclear Suppliers Group (NSG) und des Zangger Committee (ZC) in Wien wäre z.B. ein Schritt zur besseren Koordination. Die USA andererseits haben ein neues Bureau for International Security and Non-Proliferation eingerichtet, das internationale Nichtverbreitungsinitiativen und Verhandlungen überwachen und koordinieren soll. Es soll auch ein Zentrum für die Implementierung der Maßnahmen gegen die Verbindung von WMD und Terrorismus, PSI and the Resolution 1540 miteingeschlossen, sein.²² Dieses Zentrum entspricht der umfassenden US-Strategie, die gesamte Bandbreite der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen abzudecken. Die The National Strategy to Combat WMD soll „alle Elemente von Diplomatie, Nachrichtendienste und Bemühungen zur Verhinderung der Erlangung von Massenvernichtungswaffen, dazugehörige Materialien, und Trägersystemen durch Schurkenstaaten und Terroristen“ vereinen.²³

21 Alexander Kelle, Multilateral Arms Control as a Response to NBC Proliferation: A New Transatlantic Divide? In Hg. Ian Cuthbertson/Heinz Gärtner (ed.), *European Security and Transatlantic Relations after September 11 and the Iraq War*, 2005.

22 U.S. Department of State, Office of the Spokesman, Fact Sheet, July 2005.

23 Robert G. Joseph, Under Secretary for Arms Control and International Security, *Applying the Bush Administration's Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction to Today's Challenges*, Remarks to the Fletcher School Conference on the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Washington, D.C., October 21, 2005.

Tatsächlich könnte die UN Resolution 1540 ein erstes Bindeglied verschiedener Exportkontrollinitiativen sein. Sie verbietet die Weitergabe von Massenvernichtungswaffen und dazugehöriger Materialien an nicht-staatliche Akteure. Da es einen großen Graubereich zwischen Massenvernichtungswaffen, dazugehöriger Materialien und Trägersystemen gibt, könnte sie eine Klammer über mehrere Rüstungsexportkontrollinitiativen sein. Sie umfassen die UN, die EU, die PSI aber auch das WA, die OSZE und das MTCR.

Nukleare Abrüstung

Die Gefahr der Proliferation ist nur eine Seite der Nuklearwaffen, nukleare Aufrüstung die andere. Die Verhinderung von nuklearer Proliferation steht im indirekten Zusammenhang mit nuklearer Abrüstung. Die Vorschläge von Shultz, Kissinger et al. und El Baradai anerkennen diesen Zusammenhang. Aber auch der Nicht-Verbreitungsvertrag stellt in Art. VI diese Verbindung her, wenn er verlangt, dass jede Partei des Vertrages „undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.“ Die Absicht, das nukleare Wettrüsten zu beenden, wird auch in der Präambel des Vertrages angesprochen und in der Überprüfungskonferenz 2000 aufbauend auf derjenigen von 1995 in 13 konkrete Schritte gekleidet. Diese beinhalten:²⁴ die Unterzeichnung und Ratifizierung des Umfassenden Nuklearen Teststoppabkommens (CTBT), ein Atomwaffentestmoratorium bis zum Inkrafttreten dieses Vertrages, Verhandlungen über ein verifizierbares Verbot der Produktion von Spaltmaterial, ein Mandat für die Abrüstungskonferenz der Vereinten Nationen in Genf (CD) zum Thema nukleare Abrüstung, das Prinzip der Irreversibilität bei nuklearer Abrüstung, ein "unequivocal undertaking by the nuclear weapons states to accomplish the total elimination of their nuclear arsenals," die Implementierung bestehender Verträge wie START II und Abschluss eines START III-Vertrages, Beseitigung von Überschusswaffenmaterial im Rahmen der trilateralen Initiative (USA/RUS/IAEO), Schritte zur nuklearer Abrüstung (einschließlich einseitiger Reduzierungen, größerer nuklearer Transparenz der Nuklearwaffenstaaten, Reduzierungen der taktisch atomaren Waffen auf unilateralem oder verhandeltem Wege, Vereinbarungen über Herabsetzung der Einsatzbereitschaft für Nuklearwaffen, einer Reduzierung der Rolle nuklearer Waffen in nationalen Strategien und Doktrinen und eines baldmöglichsten Engagements der Nuklearwaffenstaaten in einem Eliminierungsprozess für Atomwaffen), die Unterstellung überflüssigen Waffenplutoniums unter IAEO-Kontrolle, generelle und vollständige Abrüstung, regelmäßige Berichte über Fortschritte im Rahmen der Art VI-Verpflichtungen und verbesserte Verifikationsmechanismen.

In diesen Schritten gibt es bereits die Hinweise zu anderen Rüstungskontroll- und Abrüstungsregimen. Die wichtigsten davon sind:

Der Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (Comprehensive Test Ban Treaty, CTB) könnte ein wichtiger Eckstein im Non-Proliferationsregime sein, da er die Entwicklung von neuen Nuklearwaffen behindern und so das Entstehen neuer Nuklearwaffenstaaten erschweren würde. Der Vertrag, der

²⁴ Ausführlich zu dieser Überprüfungskonferenz siehe: Otfried Nassauer, Der Atomwaffensperrvertrag - Oder: der nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV), Ein Sachstandsbericht für Greenpeace Deutschland e.V., 22.April 2004.

noch nicht in Kraft getreten ist, da nicht alle 44 Staaten, die eine hohe Entwicklung im Nuklear-Bereich haben, den Vertrag ratifiziert haben, verbietet jegliche Art von Nuklearwaffentests wie auch alle anderen Formen von Nuklearexplosionen. Er soll damit der Entwicklung neuer Arten von Kernwaffen ein Ende setzen und die vertikale Weiterverbreitung also die Weiterentwicklung von Kernwaffen beschränken.²⁵ Bisher ein Grund für die USA, den CTBT nicht zu ratifizieren, ist, dass Nukleartests wegen des Entstehens neuer Nuklearwaffenstaaten notwendig seien.

Ein Fissile Material Cut-Off Treaty (FMCT) würde eine entscheidende Unterstützung für einen CTBT darstellen, da er schon in die Entwicklungs- und Produktionsphase von spaltbarem Material eingreifen würde und nicht erst in die Testphase. Das Verbot der Produktion von Spaltmaterial für Kernwaffen oder andere Kernsprengkörper kann andere Rüstungskontrollabkommen entscheidend begünstigen. Umgekehrt wird es durch andere Abkommen behindert, die (noch) nicht zustande gekommen sind. Ziel des Fissile Material Cut-Off Treaty (FMCT) ist es, die Zahl der Kernwaffen durch das „Abschneiden“ neuer Spaltmaterialzufuhr für Kernsprengkörper zu begrenzen.

Raketenabwehrsysteme als Bindeglied zwischen konventioneller und nuklearer Rüstung

Die USA²⁶ betonen, dass das geplante Raketenabwehrsystem in Polen und der Tschechischen Republik (zehn Abwehrraketen in Polen und eine Radaranlage in der Tschechischen Republik) rein defensiven Charakter habe. Offensivraketen könnten in den Silos nicht stationiert werden, die Anzahl sei außerdem zu gering, um die russische Abschreckungskapazität zu gefährden. Das System würde „Schurkenstaaten“ wie den Iran und Nordkorea davon abhalten, nuklear oder konventionell bestückte Raketen auf Europa oder die USA zu richten oder gar zu stationieren. Das System wäre daher ein Beitrag zu globaler Abrüstung.

Kritiker wenden ein, dass eigendynamische Konsequenzen möglich und sogar wahrscheinlich sind. Gut gemeinte und vorgetragene Intentionen reichen in Aufrüstungsfragen nicht aus, um Misstrauen zu beseitigen. Von den Sozialwissenschaften wurde der Begriff des Sicherheitsdilemmas geprägt. Es besagt, dass Aufrüstung von A zum eigenen Schutz immer zugleich von B, C ... als Bedrohung gesehen wird, die Gegenmaßnahmen ergreifen, was wiederum von A als bedrohlich empfunden wird usw. Diese Befürchtungen sind nicht gänzlich unberechtigt, wie die europäische Geschichte eindrücklich vor Augen führt. Zudem gibt es im Aufrüstungsprozess keine rein defensiven Maßnahmen. Der preußische Militärstrateg Karl von Clausewitz hatte im 19. Jahrhundert überzeugend formuliert, dass Überlegenheit nur durch die Kombination von Angriffs- und Verteidigungsfähigkeit erreicht werden kann. Für ihn ist die Verteidigung sogar die stärkere Form des Kriegführens, denn einen Angriff ohne Beimischung von Verteidigung kann es nicht geben. Und: Ein Krieg bloß zum Abwehren ist widersinnig. Ein Schild ohne Schwert ist sinnlos, so wie eine Schutzburg ohne Kanonen. Das heißt, dass Defensivsysteme immer eine bessere Offensivfähigkeit ermöglichen, eine solche zumindest von anderen vermutet wird.

25 Obwohl der Vertrag nicht in Kraft getreten ist existiert bereits heute die Preparatory Commission for the CTBTO das das Mandat hat, das International Monitoring System IMS aufzubauen und ein Provisional Technical Secretariat (PTS) in Wien zu unterhalten.

26 Briefing des Deputy Assistant Secretary of Defense for European and NATO Policy, Daniel P. Fata, am Österreichischen Institut für Internationale Politik am 26.4. 2007. Teilnehmer der US Delegation waren außerdem: Dr. Peppino DeBiaso, Mr. James Ray, Mr. Dennis Mays, T.H. Powell A. Moore, Ms. Maggie Sadowska.

Was bedeutet das für das Raketenabwehrsystem? 1972 war genau aus diesem Grund der Vertrag über das Verbot von Raketenabwehrsystemen (ABM) abgeschlossen worden. Offensive strategische Interkontinentalraketen sollten nicht mit Abwehrsystemen geschützt werden können. Ein Vergeltungsschlag auf gegnerische Raketen als Reaktion auf einen Erstschlag würde durch ein ABM System verunmöglicht oder zumindest stark verringert. Die verbleibenden Raketen könnten relativ leicht abgefangen werden. Dieser Vertrag wurde von den USA 2002 ohne großen Protest Russlands gekündigt. Die USA konzentrierten sich daraufhin in ihrer Nuclear Posture Review²⁷ auf die Kombination der Entwicklung verbesserter konventioneller Waffensysteme mit größerer Durchdringungsfähigkeit, kleinerer Nuklearsprengköpfe und Raketenabwehrsysteme. In der klassifizierten Version der Nuclear Posture Review²⁸ werden China, Russland, der Irak, Nordkorea, der Iran, Libyen and Syrien als potentielle Ziele genannt.²⁹ Russland verbesserte vor allem seine strategischen Offensivraketen. Die große Anzahl nuklearer Raketensprengköpfe, die beide Seiten während des Kalten Krieges unterhalten hatten, wurde damit überflüssig, die Absicht sie etwa auf 2000 bis 2012 zu reduzieren im Moskauer Vertrag (SORT) formuliert. Die quantitativen Begrenzungen des START I-Vertrages (Strategic Arms Reduction Treaty) zwischen Washington und Moskau, der die Anzahl der nuklearen strategischen Sprengköpfe auf etwa jeweils 6000 begrenzt und 2009 ausläuft, wären damit weit unterschritten. Aber auch der SORT-Vertrag läuft 2012 aus. Bei Nicht-Erfüllung des Vertragszieles gibt es keine Sanktionen oder andere Konsequenzen. Auch Verifikationsmaßnahmen sind im Vertrag nicht vorgesehen.

Das in Europa geplante Raketenabwehrsystem machte die übergeordnete Bedeutung von Rüstungskontrolle deutlich. Russland hat das verdeutlicht, als der russische Präsident Wladimir Putin seine Drohung wahr machte und ankündigte, den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) außer Kraft zu setzen. Diese Kündigung erfolgte einen Tag, nachdem Washington Moskau mitteilte, dass es mit dem Bau des Systems trotz der Alternativvorschläge Russlands (etwa der Nutzung des Radarsystems in Aserbaidschan) fortfahren werde. Ebenso hält der russische Generalstabschef eine Kündigung des Vertrages über nuklear bestückte Mittelstreckenraketen in Europa (INF) von 1987 für möglich. Die Nuclear Posture Review der USA anerkennt wiederum, dass sich konventionelle und nukleare Waffen in ihrer Zerstörungskraft angleichen. Mit dem Raketenabwehrsystem entsteht ein Gemisch von offensiven, defensiven, konventionellen und nuklearen Bedrohungsszenarien. Wenn auch die Einwände der USA zutreffen, dass die Raketensilos nachweislich nicht für Offensivraketen gebaut seien, die Russland schaden könnten, und Russland außerdem genügend effiziente strategische Raketen (ICBMs) habe, die von den wenigen Abwehrsysteme nicht alle abgefangen werden könnten, können die neuen Abwehrraketen in einem unsicheren globalen Umfeld ein Eskalationspotential darstellen. Diese Gefahr ergibt sich aus der Kombination verschiedener Waffenkategorien. Drei Szenarien könnten die Folge sein:

1. Russland mobilisiert alle seine Offensivfähigkeiten, die die USA zwingen, wiederum weiter Gegenmaßnahmen zu treffen. Nach dem ABM-Vertrag werden weitere Rüstungskontrollverträge gekündigt wie schon der KSE- und letztlich der INF-Vertrag. Gleichzeitig modernisiert Russland seine strategischen Angriffswaffen. Ein Rüstungswettlauf ist die Folge.

²⁷ Department of Defense of the United States of America, Nuclear Posture Review, January 9, 2002.

²⁸ Los Angeles Times, March 9, 2002.

²⁹ Ende der neunziger Jahre wurde vom Pentagon noch die indische Raketentechnologie (Agni) auf die gleiche Gefährdungstufe gestellt wie die iranische Shahab. Office of the Secretary of Defense, Department of Defense, Proliferation: Threat and Response, Washington D.C., January 2001.

2. Durch die Anlagen in Europa könnten auch Offensivraketen geschützt werden, die in Krisensituationen rasch stationiert werden können. Russland würde sein auf Europa gerichtetes konventionelles und nukleares Rüstungspotential einzusetzen drohen. Ein Schlagaustausch auf europäischem Territorium ist dann möglich. Der INF-Vertrag wäre dann obsolet wenn nicht bereits gekündigt. Eine Neuauflage der Mittelstreckendebatte, ergänzt um Raketenabwehr, wäre dann tatsächlich nicht ausgeschlossen.
3. Der Wunsch der USA, ihre Unverwundbarkeit zu erhöhen, hat zur Folge, dass die Verwundbarkeit globaler Konkurrenten (vor allem Russlands und Chinas) gleichzeitig vergrößert wird. Durch Abwehrlagen in den USA selbst und in Europa wird deren Abschreckungswirkung vermindert, weil ihre Zweitschlagsfähigkeit global stark eingeschränkt wird.

Gleichgültig, ob man Offensiv- oder Defensivsysteme aufbaut, dem Sicherheitsdilemma entkommt man nicht. Clausewitz hat auf deren Einheit hingewiesen. Gerade diese Einheit und die Kombination unterschiedlicher konventioneller und nuklearer Waffenkategorien werden vom gegenwärtigen Rüstungskontrollsystem nicht erfasst.

Der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, ...

Im Juni 2007 gingen Gespräche über den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) im Rahmen der OSZE ergebnislos zu Ende. Die Verhandlungen wurden indirekt ausgelöst durch die Äußerung des russischen Präsidenten Putin über die „Möglichkeit, Moskaus Verpflichtungen aus dem KSE-Vertrag zu beenden.“ Die Gespräche wurden aber ausdrücklich ohne Einbeziehung des geplanten Raketenabwehrschildes geführt. Das Scheitern war vorprogrammiert.

Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa wurde am 19. November 1990 unterzeichnet, trat am 9. November 1992 in Kraft. Über 60 000 der genannten Waffensysteme wurden zerstört. Der Vertrag setzt Begrenzungen für fünf Waffenkategorien: Kampfpanzer, Gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie (min. 100-mm Kaliber), Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber.

1992 wurden zusätzlich nationale Obergrenzen für Personalstärken vereinbart. Im November 1999 wurde der Vertrag an die Nach-Kalte-Kriegs-Situation angepasst. Er enthielt jetzt nationale Obergrenzen anstelle der „Blockstruktur.“ Das umfassende Vertragswerk baute zunächst das große Ungleichgewicht konventioneller Streitkräfte der NATO und des damaligen Warschauer Paktes ab.³⁰

Das Geltungsgebiet reicht vom Atlantik bis zum Ural (Atlantic-to-the-Urals, ATTU-Zone). Besondere Flankenregelungen für den Nord- und Südosten Russlands sowie Obergrenzen und Regeln für die Stationierung zusätzlicher NATO-Truppen in den neuen Mitgliedstaaten der NATO wurden vereinbart. Die NATO-Staaten haben den Vertrag aber nicht ratifiziert. Das Argument lautete, dass Moskau den unabhängig vom Vertrag eingegangenen Verpflichtungen zum Rückzug seiner verbleibenden Truppen aus Moldawien

30 Vgl. www.armscontrol.de und Otfried Nassauer, Das Ende der Abrüstung, Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2007, 645-648.

und Georgien nicht vollständig nachgekommen sei. Moskau hat mit der Ankündigung, die Verträge zu suspendieren, klar gemacht, dass es auch ohne den Vertrag leben kann. Die Konsequenz könnte sein, dass westliche Staaten ihrerseits wieder verstärkt die Waffen gegen einen potentiellen konventionellen Angriff Russlands in Europa stationieren. Bei einem aufgekündigten INF-Vertrag könnten das auch US-Mittelstreckenraketen und Cruise-Missiles sein. Europäische Verbündete der USA könnten selbst Mittelstreckenraketen stationieren, da der INF-Vertrag nur bilateral zwischen den USA und der Sowjetunion (Rechtsnachfolger ist Russland) abgeschlossen wurde.

Die Schwächen des KSE-Vertrages waren aber letztlich nicht der Grund, dass ihn Moskau außer Kraft setzen will, sondern sein Zusammenhang mit anderen politischen und vertraglichen Abkommen und Maßnahmen wie dem geplante Raketenabwehrsystem.

... Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und ...

Im Lichte der Diskussionen zum KSE Vertrag wird die Wichtigkeit der Wiederbelebung der Debatte über die Vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) im Rahmen der Rüstungskontrolle deutlich. Größere Truppenbewegungen im russischen Raum könnten auf einen potentiellen Angriff hindeuten. Eine Notifizierung solcher Mobilisierung wäre notwendiger Teil von VSBMs. Russland allerdings ist der Meinung, dass nationale Truppenverlegungen nicht Teil des Wiener Dokuments (WD) von 1999 seien, und fordert seinerseits, dass Truppenbewegungen von Drittstaaten (sprich der USA) in Westeuropa zu notifizieren seien, das ebenfalls nicht zum Vertragsgebiet gehört. VSBMs müssten im Hinblick auf die großräumigen rüstungskontrollpolitischen Erfordernisse erneut diskutiert werden. Bisher beinhalten sie den Austausch von Daten zum Militärbudget, risikovermindernde Vorgehensweisen, ein Kommunikationsnetzwerk und eine jährliche Bewertung der VSBM-Umsetzung, Mechanismen und Parameter zu militärischen Aktivitäten, Verteidigungsplanung und militärischen Kontakten sowie regional Maßnahmen mit dem Ziel der höheren Transparenz und höheren Vertrauens in einem bilateralen, multilateralen und regionalen Kontext.

... der Vertrag über Nuklearraketen mittlerer Reichweite

Im Intermediate-Range Nuclear Forces (INF)-Vertrag von 1987 wurden (erstmalig) zwei Waffenkategorien vollständig eliminiert: Mittelstreckenraketen und Marschflugkörper mit einer Reichweite zwischen 500 und 5000 Kilometern samt den dazugehörigen Startgeräten und der benötigten Infrastruktur. Der Vertrag zur Eliminierung von Kurz- und Mittelstreckenraketen kam vor allem wegen der Befürchtung der Europäer zustande, ein Schlagabtausch mit diesen Waffen könnte auf Europa beschränkt sein. Die US-Pershing und Cruise-Missiles (Marschflugkörper) in Westeuropa waren als Reaktion auf die sowjetischen SS 20 im Osten Europas stationiert worden. Vorerst befürchteten die Europäer, sie würden dadurch von der Sowjetunion erpressbar werden. Die US-Raketen sollten aber auch die Panzerarmeen des Warschauer Paktes stoppen. Als die Gefahr eines „Kriegschauplatzes Europa“ sichtbar wurde, gab es europaweite Protestbewegungen. Der Vertrag war der Wendepunkt für die Rüstungskontrolle im Kalten Krieg.

Das Raketenabwehrschild kann den Vertrag wieder gefährden. Mittelstreckenraketen des Westens, die etwa gegen konventionelle Waffen Russlands gerichtet sind, können mit dem Schild vor russischen Angriffen geschützt werden. Verbündete der USA können das auch ohne Vertragskündigung tun. Russland hat bereits angekündigt, derartige Raketen im Westen Russlands und im russischen Kaliningrad zu stationieren. Raketenabwehr, konventionelle Waffen und nukleare Mittelstreckenraketen bilden also eine strategische Einheit, sie können in Zukunft nicht mehr getrennt gesehen werden.

Raketenabwehr als Hindernis für ein Anti-Satelliten-Verbot

Am 11. Jänner 2007 testete die chinesische Regierung eine ballistische Anti-Satellitenrakete (ASAT), die einen alten chinesischen Wettersatelliten zerstörte. Der Test löste international Sorge über die potentielle Bewaffnung des Weltraums aus. 1985 hatten die USA einen ähnlichen Anti-Satellitenraketen-Test durchgeführt, wobei sie eine kinetische ballistische Rakete des Typs ASM-135 verwendeten, die erfolgreich einen US-Militärsatelliten zerstörte. Im Oktober 1997 testeten die USA ihre landgestützte Laserwaffe Mid Infrared Advanced Chemical Laser (MIRACL) gegen einen US-Satelliten, um die Effektivität von Lasern im Anti-Satelliten (ASAT)-Krieg zu überprüfen.

Die Raketen des geplanten Abwehrschildes können Satelliten in niedrigerer Erdumlaufbahn mit kinetischer Sprengkraft relativ leicht zerstören, da sie mit einer Geschwindigkeit von 11 Kilometer pro Sekunde diejenige von Satelliten weit übertrifft. Sie können aber auch auf Satellitenabschussraketen gerichtet sein, um zu verhindern, dass eigene Satelliten getroffen werden. Das Raketenabwehrsystem könnte sich so als Hindernis bei den Verhandlungen zum Verbot von Anti-Satellitenwaffen herausstellen.³¹ Während der Weltraumvertrag (1967) zwar das Stationieren von Atomwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen im Weltraum verbietet, gibt es kein spezifisches Verbot der Stationierung und Nutzung konventioneller Waffen im Weltraum, also auch nicht von Anti-Satellitenwaffen. Der Weltraumvertrag schreibt keine vollständige Entmilitarisierung des Weltraums fest. Die Präambel und insbesondere Artikel IV sehen lediglich eine allgemeine Entmilitarisierung des Weltraums vor und verbieten die Stationierung von Nuklearwaffen und Massenvernichtungswaffen im Weltraum sowie auf anderen Himmelskörpern generell. Der Vertrag verbietet es den Vertragsparteien nicht, Massenvernichtungswaffen für den Einsatz im Weltraum auf der Erde zu entwickeln, zu testen oder auf der Erde zu stationieren. Ballistische Lenkwaffen, die auf ihrer Flugbahn den Weltraum durchqueren, werden von dem Vertrag nicht beschränkt. Der Vertrag ist auch bezüglich der Begriffe Weltraum (outer space) und „friedliche Nutzung“ (peaceful purposes) ungenau. Die in der Entwicklung befindlichen Technologien des ballistischen Raketenabwehrsystems werden von den Verboten des Weltraumvertrages nicht erfasst. Alle explizit nicht verbotenen Waffensysteme und militärische Aktivitäten bleiben folglich erlaubt. Zum Raketenabwehrsystem, das gegenwärtig durch die USA entwickelt und stationiert wird, gehören Waffensysteme, die leicht für Anti-Satelliten-Zwecke eingesetzt werden könnten.

Bei den Vereinten Nationen wurden wiederholt Verhandlungen über weitere Vereinbarungen eingefordert, die ein Wettrüsten im Weltraum verhindern sollen. Die meisten Mitgliedsstaaten der UNO, darunter auch China und Russland, haben dies auf verschiedene Weise unterstützt, unter anderem durch die Verab-

³¹ Geoffrey Forden, *After China's Test: Time For a Limited Ban on Anti-Satellite Weapons*, Arms Control Today, April 2007.

scheidung einer Resolution zur Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum durch die Generalversammlung der UNO. Die USA sind der einzige Gegner dieser Resolution; Israel enthält sich. Peking und Moskau haben zum Beispiel 2001 vorgeschlagen, dass sich die Unterzeichner eines Vertrages verpflichten, „im Weltraum keinerlei Waffen, Waffensysteme oder deren Komponenten zu testen, stationieren oder anzuwenden.“ Eine solche Formulierung würde Tests für das Raketenabwehrsystem nicht zulassen, wenn der Beginn des Weltraumes bei einer Höhe von 100 Kilometern angesetzt wird, da in der mittleren Phase Sprengköpfe höher als 100 km abgefangen werden sollen. Eigene Beschränkungen vor Augen schlugen Russland und China 2002 vor, „keinerlei Objekte in die Erdumlaufbahn zu bringen, die Waffen tragen.“ Tests unterhalb der Erdumlaufbahn wären damit erlaubt.

Die Position der USA ist, dass es im Weltraum keine Rüstungskontrollprobleme gebe, die die internationale Gemeinschaft bearbeiten müsste. Das existierende multilaterale Weltraum-Rüstungskontrollregime befasse sich angemessen mit der Nicht-Bewaffnung des Weltraums. Ein weitreichender Vertrag wäre nicht umsetzbar. Wäre ein solcher Vertrag vor dem 11. Jänner 2007 in Kraft gewesen, hätte sich China einer Vertragsverletzung schuldig gemacht. Pläne der USA für eine Militarisierung des Weltraums sind allerdings durch eine Reihe von Entwicklungen bekannt geworden, darunter das Dokument Vision for 2020 des Weltraumkommandos der USA und die Direktive vom August 2006 von Präsident Bush. Diese macht das Recht der USA geltend, Waffen zu entwickeln und zu stationieren, um „Feinden den Zugang zum Weltraum für feindliche Zwecke zu verweigern“.

Die Genfer Abrüstungskonferenz (CD), die sich u.a. mit der Militarisierung des Weltraumes beschäftigt, müsste neben dem Verbot der Bewaffnung des Weltraums den FMCT, nukleare Abrüstung (Art. VI des NPT) und auch das Raketenabwehrsystem in die Verhandlungen einbeziehen.

Organized Hypocrisy

Die verschiedenen Rüstungskontrollregime und -foren vermitteln oft unterschiedliche Signale und bringen Ergebnisse, die oft nicht miteinander kompatibel sind. Große Staaten sind meistens besser in der Lage, ihre Interessen so zu koordinieren, dass diese weniger widersprüchlich sind. Durch dieses Muster von Rüstungskontrollabkommen, -verhandlungen, -ergebnissen und -interessen entsteht der Eindruck von Uneinheitlichkeit. In den internationalen Beziehungen wird diese Beobachtung als „organized hypocrisy“ bezeichnet. „Organized hypocrisy“ ist ein Zustand, in dem Institutionen zwar bestehen aber schwach „institutionalisiert“ sind, wodurch etablierte Normen durch Eigeninteressen ständig verletzt werden.³² Unter den Bedingungen der „organized hypocrisy“ versuchen Akteure widersprüchliche Forderungen aus dem sozialen und politischen Umfeld durch unvereinbare Rhetorik und inkonsequentes Verhalten zu bewältigen („to manage“). Solche Unstimmigkeiten werden oft mit „übergeordneten Prinzipien“ begründet. Das Konzept „organized hypocrisy“ wird entweder durch widersprüchliche Akteursinteressen oder durch fragmentierte Organisationsstrukturen erklärt. Beispielsweise wird ein Recht auf Intervention in anderen Staaten mit dem Schutz des Prinzips der Souveränität begründet. Oder die Forderung nach Nichtverbreitung von Nuklearwaffen geht einher mit der Förderung ziviler Nukleartechnologie, die letztlich auch militärisch genutzt werden kann. Das Prinzip der Abrüstung im NPT wird unterlaufen durch die Verbesserung und den Ausbau der Nuklearwaffen von Nuklearwaffenstaaten.

32 Krasner, Stephen D., *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton University Press: Princeton, 1999).

Letztere argumentieren, dass sie die Verpflichtungen aus Art. VI des Nonproliferationsvertrages etwa durch die SALT- und SORT-Verträge erfüllen würden. Die USA geben im Jahr etwa 17 Milliarden Dollar für die Instandhaltung und Modernisierung von Nuklearwaffen aus. Elf Milliarden werden für Bomber, U-Boote und Raketen ausgegeben, sechs Milliarden für die Instandhaltung und Modernisierung der etwa 6000 Sprengköpfe. Während des Kalten Krieges wurden nur vier Milliarden Dollar dafür ausgegeben. Die Seestreitkräfte bestückten die U-Boote mit den modernen Trident II-Raketen und ersetzten die älteren Nuklearsprengköpfe (W 76) mit 100 kt Sprengkraft durch die die neuen (W 88) mit 455 kt. Die Führungssysteme der landgestützten strategischen Raketen Minutemen wurden erneuert und mit stärkeren Nuklearsprengköpfen bestückt. Die Stealth-Technik der B-2-Bomber wurde verbessert. Kleinere und präzisere bunkerbrechende konventionelle und nukleare Sprengköpfe wurden entwickelt, die auf ballistischen Raketen und Cruise Missiles befestigt werden können.

Nur 700 Millionen geben die USA für Threat Reduction Programme (TRP) aus. Die USA steigerten die Ausgaben zur Sicherstellung von nuklearem Material nach dem 11. September 2001 keineswegs,³³ wie man erwarten hätte können. Allerdings stehen andere Mitglieder der G-8 den USA in Nachlässigkeit bei der Finanzierung ihres TRP nicht zurück. Insgesamt hatten sie 20 Milliarden Dollar beim Gipfel 2002 für die nächsten zehn Jahre zugesagt. Frankreich hat bis jetzt von den versprochenen 750 Dollar nichts zur Verfügung gestellt, Japan zwei Millionen von den 200, die es versprochen hatte.³⁴

Ein viel diskutiertes Beispiel ist das geplante Abkommen der USA mit Indien über den Handel mit ziviler nuklearer Technologie. Das Abkommen würde den USA erlauben, Indien Nukleartechnologie zu liefern, obwohl es nicht Partei des NPT ist und 1998 einen Nuklearwaffentest durchführte, was dann auch halbherzige Sanktionen der USA zur Folge hatte. Die IAEA darf Kontrollen aber nur bei einem Teil des zivilen nuklearen Programms durchführen, nicht jedoch bei Nuklearwaffenprogrammen und -technologien. Kritiker wenden ein, dass dieses Abkommen als Legitimation von Staaten, die dem NPT nicht angehören, gesehen wird und Staaten wie dem Iran oder Nordkorea als Vorbild dienen könnte. Indien hatte den NPT nicht unterzeichnet. Dennoch betonten die USA, dass durch das Abkommen das Non-Proliferationsregime gestärkt würde. Kritiker wenden ein, dass Indien wegen des Bezugs von friedlicher Nuklertechnologie aus dem Ausland, eigene Nuklerkapazitäten für militärische Zwecke umleiten könnte, was Art II des NPT verletzen würde. Indien weigert sich auch, ein Moratorium für Nukleartests in das Abkommen aufzunehmen. Der Generaldirektor der IAEA, El Baradei, sieht einen Vorteil darin, dass die IAEA die Erlaubnis erhält, zumindest einen Teil der zivilen (nicht der militärischen) Nuklearanlagen zu kontrollieren. Andererseits wird durch das Abkommen eine Ausnahmeregelung dadurch geschaffen, dass einem Nuklearstaat, der dem NPT nicht beigetreten ist, Nukleartechnologie geliefert wird. Indien kann damit Uran anreichern, Plutonium wiederaufbereiten und baut einen Schwerwasserreaktor; es strebt also an, den gesamten Brennstoffzyklus zu betreiben. Zudem entwickelt Indien ein Programm für Raketen mit strategischer Reichweite (Aghi III bis zu 3500 km).

33 Graham Allison, *Nuclear Terrorism: The ultimate preventable catastrophe*, (Times Books: New York), 2004, 130-133.

34 Radio Free Europe/Radio Liberty, 28. April, 2004.

Indien verletzt mit dem Abkommen auch die Resolution 1172³⁵ des UN Sicherheitsrates, die Indien alle diese nuklearbezogenen Aktivitäten verbietet. In Absatz 7 heißt es: „Calls upon India and Pakistan immediately to stop their nuclear weapon development programmes, to refrain from weaponization or from the deployment of nuclear weapons, to cease development of ballistic missiles capable of delivering nuclear weapons and any further production of fissile material for nuclear weapons, to confirm their policies not to export equipment, materials or technology that could contribute to weapons of mass destruction or missiles capable of delivering them and to undertake appropriate commitments in that regard.“

Die Nuclear Suppliers Group, die geschaffen wurde, um den Handel von Nuklearwaffenstaaten mit Nuklearmaterial zu kontrollieren und zu verhindern, dass der Handel die Prinzipien des NPT verletzt, muss diesem Abkommen noch zustimmen.³⁶

Diese unterschiedlichen Signale, die die Rüstungskontrollregime über dieses Abkommen aussenden, spiegeln die unterschiedlichen Interpretationen durch die Regime und deren Mitglieder wider. Das Abkommen mit Indien wird oft mit der Verlässlichkeit Indiens als demokratischer Staat begründet. Das Argument kann Vorbildwirkung auf andere Staaten wie Japan, Brasilien oder gar Deutschland haben.³⁷

Viele dieser Uneinlichkeiten erscheinen als zweierlei Maß, das die Akteure des Non-Proliferationsregimes (IAEO, USA) im Bereich der Non-Proliferation anlegen. Sie verfolgen unterschiedliche Politiken gegenüber dem Iran, Nordkorea, Indien, Israel usw. All diese widersprüchlichen Interessen und Unstimmigkeiten tragen zur organisierten hypocrisy bei.

Ein anderes Beispiel ist der illegale Nuklearmaterialhandel des pakistanischen Nuklearwissenschaftlers A.Q. Khan, von dem die USA lange vor dem Krieg im Irak wussten.³⁸ Laut eines CIA-Berichtes vom Juni 2002 hat Pakistan Nordkorea mit zur Urananreicherung notwendigen Prototypen von Zentrifugen und dazugehörigen Plänen versorgt, obwohl unklar blieb, ob und wie Nordkorea diese Technologie nutzt.³⁹ Trotzdem galt der Irak fälschlicherweise als Hauptverdächtiger für die Produktion und Proliferation von Nuklearwaffen. Im Vergleich zu den Aktivitäten Khans erscheint der fälschlich behauptete Ankauf von Uran des Irak in Niger zur Anreicherung von Uran als lächerlich.

Ähnliches gilt für Kontakte mit Terroristen. Vor dem 11. September 2001⁴⁰ und noch am 23. Oktober empfing Osama Bin Laden mehrere Nuklearwissenschaftler, darunter zwei ehemalige Beamte des pakistanischen Atomenergieprogramms (Sultan Bashiruddin Mahmood und Abdul Majid) in der Nähe von Kabul.⁴¹ Die Administration Bush legte aber Beweise vor, die den Irak als Hafen des internationalen

35 Security Council Resolution 1172, 6 June 1998.

36 Das Abkommen kann an der innenpolitischen Opposition der Kommunisten und Hindunationalisten scheitern.

37 Deutschland hat anlässlich der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde 1975 eine Erklärung abgegeben, dass der Vertrag einen „nuklear bewaffneten Bundesstaat Europa nicht ausschließen“ dürfe, und in der NATO eine ähnliche Interpretation betrieben. Zitiert in Thomas Nowotny, „Eurodeterrence“ – Wie schützt sich Europa gegen die neuen Atommächte? Europäische Rundschau 2007/3, 119–133, hier 128.

38 Rede des früheren Chefs des CIA George Tenet, New York Times, November 24, 2004.

39 Selig S. Harrison, Did North Korea Cheat?, Foreign Affairs, January/February 2005.

40 The Boston Globe, December 30, 2004.

41 Graham Allison, Tick, Tick, Pakistan is a nuclear time bomb – perhaps the greatest threat to American security today, Transatlantic Monthly, October 2004, 58.

Terrorismus, ja als Drahtzieher bei den Anschlägen des 11. September belegen sollten, etwa das Treffen des am Anschlag des 11. September beteiligten Terroristen Mohamed Atta in Prag im April 2001 mit einem irakischen Geheimdienstagenten. Sie stellten sich alle als unzutreffend heraus.

Eine weitere Dimension ist die Spannung zwischen Rüstungskontrolle und Abschreckung. Kritiker der Rüstungskontrolle fragen, was passiert, wenn diese versagt? Sie wollen daher die Politik der nuklearen Abschreckung nicht aufgeben, was aber bedeutet, dass ein bestimmtes Niveau von Nuklearwaffen aufrechterhalten und modernisiert werden muss. Darin sehen diese Kritiker⁴² eine Alternative, sollte die Diplomatie und Rüstungskontrolle erschöpft sein und militärische Intervention nicht sinnvoll erscheinen. Gerade etwa weil Regime wie in Nordkorea oder im Iran am eigenen Überleben interessiert sind, sei das System der nuklearen Abschreckung wirksam. Die Nuklearmächte können ihnen einen vernichtenden Gegenschlag androhen, sollten sie tatsächlich erwägen, Atomwaffen einzusetzen. Dieses System hatte während des Ost-West Konfliktes gegen die atomare Großmacht Sowjetunion funktioniert, und es hätte auch Saddam Hussein vom Einsatz von Nuklearwaffen abgehalten – hätte er welche gehabt.

Die Gleichzeitigkeit der Forderung nach Verhinderung von Proliferation und der nach Förderung friedlicher Atomtechnologie sowie der Forderung nach Abrüstung bei permanenten Aufrüstungs- und Modernisierungsprozessen und die unterschiedliche ja gegensätzliche Behandlung von neuen und vermuteten Nuklearwaffenstaaten (Iran, Nordkorea, Indien, Pakistan) innerhalb ein und desselben Regimes sind Ausdruck dieser „organisierten Heuchelei“. Diese Flexibilität ist bis zu einem bestimmten Grad für das Überleben des Regimes notwendig, kann aber zu dessen Auseinanderbrechen führen, wenn kein Koordinationsmechanismus wirksam wird.

Schlussfolgerung

Rüstungskontrolle ist aufgeteilt in thematische und regionale Initiativen, Abkommen und Regime. Die künftigen Herausforderungen sind aber vernetzt; die einzelnen Initiativen, Abkommen und Regime müssten auf einer übergeordneten Ebene auch vernetzt und koordiniert werden, ohne die regionalen und thematischen Aspekte aufzugeben. Ein solches Koordinationsorgan muss flexibel auf politische Veränderungen reagieren können. Bei manchen Regimen ergibt sich eine logische Verbindung, bei anderen ist sie oft weniger sichtbar, aber vielleicht doch notwendig.

Im Allgemeinen hat Rüstungskontrolle vier Dimensionen: Non-Proliferation und Abrüstung einerseits, nukleare und konventionelle Waffen andererseits. Non-Proliferation beinhaltet Regime und Initiativen, die sowohl nukleare und andere Massenvernichtungswaffen (NPT, CTBT, NegSG, NSG, PSI, TRI, NTI) als auch die Exportkontrolle konventioneller Waffen betreffen (WA, MTR). Die UN-Resolution 1540, die die Weitergabe von MVW und entsprechende Materialien an nicht-staatliche Akteure (etwa Terroristen) verbietet, ist auch für konventionelle Waffen und Technologien relevant. Dual-use Güter sind in beiden Bereichen wichtige Bestandteile der Non-Proliferation.

⁴² Christopher Layne, Impotent Power? Re-examining the Nature of America's Hegemonic Power, The National Interest, September/October 2006, 41-47.

Das geplante Raketenabwehrsystem der USA hat die Verbindungen zwischen nuklearen (START, SORT, INF, FMCT, CTBT, Weltraumvertrag) und den konventionellen Rüstungskontrollregimen (KSE, VSBM, ASAT) verdeutlicht. Der KSE-Vertrag soll aus diesem Grund im Juli 2007 außer Kraft gesetzt werden. Russland hat angekündigt, nicht nur den KSE-Vertrag über konventionelle Streitkräfte, sondern auch den INF-Vertrag über nukleare Mittelstreckenraketen zu kündigen, was den Ausbau nuklearer und konventioneller Waffen zu Folge haben kann. Abwehrraketen sind auch als ASAT-Waffen, aber auch als Anti-ASAT-Waffen verwendbar, womit auch der Weltraum betroffen ist. Die US Nuclear Posture Review selbst strebt eine Einheit von offensiven und defensiven, nuklearen und konventionellen Waffensystemen an.

Die Reduzierung von nuklearen Arsenalen im Abrüstungsbereich (START, SORT) entspricht der Forderung nach nuklearer Abrüstung im Non-Proliferationsbereich (Art. VI des NPT). Die Modernisierung von nuklearen Sprengköpfen steht dem aber wiederum entgegen, was als Organized hypocrisy bezeichnet werden kann. Der Non-Proliferationsbereich könnte durch Fortschritte im Abrüstungsbereich gestärkt werden. Ein FMCT gemeinsam mit einem CTBT würde den NPT entscheidend stärken. Neue Nuklearstaaten sind allerdings ein entscheidendes Hindernis. Sie streben nicht nur nach Nuklearkapazität, sondern entwickeln auch entsprechende Raketentechnologie.

Insgesamt gibt es vielfältige Querverbindungen zwischen den vier Bereichen Non-Proliferation, Abrüstung sowie nukleare und konventionelle Waffen, die künftig nicht mehr ignoriert werden können.

Anhang: Rüstungskontrollbereiche

Rüstungskontroll-Bereiche	Nuklear	Konventionell
Non-Proliferation	NPT, CTBT, NegSG, PSI, TRP, NTI, NSG, UNR1540 Nicht-staatliche Akteure	WA, MTCR, UNR1540
Abrüstung	NPT (Art. VI), START, SORT, FMCT, INF, Weltraum Raketentechnologie und -abwehrsystem	KSE, ⁴³ VSBM, ASAT

Glossar:

ABM	Anti-Ballistic-Missile System (Treaty: Vertrag über das Verbot von Anti-Raketensysteme)	MTCR	Missile Technology Control Regime
ASAT	Anti-Satellitenrakete	MVW/WMD	Massenvernichtungswaffen
BII	BioIndustry Initiative	NPT	Non-Proliferation Treaty
CATRA	Conventional Arms Threat Reduction Act	NSG	Nuclear Suppliers Group
CD	Conference on Disarmament/ Genfer Abrüstungskonferenz	NegSG	Negative Sicherheitsgarantien
CSI	Container Security Initiative	NTI	Nuclear Threat Initiative
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty (Vertrag über einen umfassenden nuklearen Teststopp)	PSI	Proliferation Security Initiative
FMCT	Fissile Material Cut-Off Treaty	SLBMs	Sea Launched Ballistic Missiles
IAEO	Internationale Atomenergiebehörde	SORT	Strategic Offensive Missiles Reduction Treaty
ICBMs	Intercontinental Ballistic Missiles	START	Strategic Arms Reduction Talks (Treaty)
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces	TRP	Cooperative Threat Reduction Program
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa	UNR	Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen
MANPADS	Man-portable air defense systems	VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildnde Maßnahmen
		WA	Wassenaar Arrangement
		WD	Wiener Dokument 1999
		ZC	Zangger Committee

⁴³ Am 14.07.07 hat die Russische Föderation (RF) die Suspendierung des KSE-Vertrages mit Wirksamkeit am 12.12.07 angekündigt. Die Aussetzung dieser ist am 12.12.07 bei Nichterfüllung gestellter Forderungen vorgesehen. Bis dahin werden die KSE-Verpflichtungen von der RF noch erfüllt.

Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe: Reihe Studien – bisher erschienen

Klaus Becher:

Die USA als Faktor des Konfliktmanagements in Georgien, September 2007

Erich Reiter:

Die Einstellung der Österreicher zu Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zur EU.
Bewertung der Ergebnisse einer IMAS-Umfrage vom April 2007 und anderer Erhebungen, Oktober 2007

Peter W. Schulze:

Energiesicherheit – ein europäischer Traum. Russland als Energiemacht, Oktober 2007

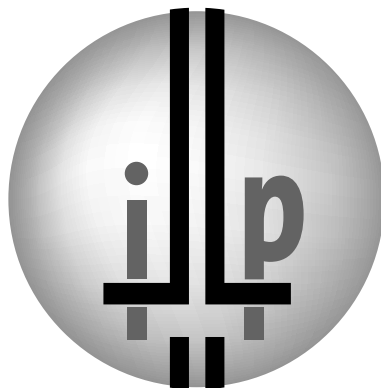
Die in der Reihe Studien der Sozialwissenschaftlichen Schriftenreihe des Internationalen Instituts für liberale Politik Wien unregelmäßig erscheinenden Hefte können gegen eine Schutzgebühr von EUR 5.- beim IILP, 1010 Wien, Fleischmarkt 18/15 bestellt werden.

Das Internationale Institut für liberale Politik Wien (IILP) wurde im Herbst 2005 gegründet und bezweckt die Förderung liberaler Politik, insbesondere in den Bereichen der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik, internationale Beziehungen, Europapolitik, Außen- und Sicherheitspolitik sowie hinsichtlich aktueller Fragen der österreichischen Politik.

Das IILP versteht sich als bürgerlicher und proeuropäischer Think-Tank für Österreich. Im Rahmen seines wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Programms lädt es zu zahlreichen Veranstaltungen.

Neben anderen Publikationen gibt es die „Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe“ heraus.

IILP – ZVR Zahl 425665530



Internationales Institut
Liberale Politik Wien