



HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG, Frankfurt

---

Harald Müller

## **Früherkennung von Rüstungsrisiken in der Ära der „militärisch-technischen Revolution“**

Ein Register für militärische Forschung und Entwicklung

HSFK-Report 7/2000

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

## Zusammenfassung

Wissenschaft und Technik wird zunehmend zum entscheidenden Kriterium militärischer Effizienz. Nicht mehr die Masse zählt, sondern die Integration neuester Forschungsleistungen in die militärische Hardware. Rüstungswettläufe entwickeln sich daher in qualitativen und immer weniger in quantitativen Dimensionen. Rüstungskontrolle und Abrüstung müssen sich an diese Entwicklung anpassen. Andernfalls hat kooperative Sicherheitspolitik keine Zukunft.

Gerade Forschung und Entwicklung ist jedoch ein hochsensibles Gebiet. Staaten – vor allem natürliche jene mit hohen Rüstungsforschungs- und Entwicklungsinvestitionen wie die USA – achten besonders sorgfältig darauf, daß ihre nationale Sicherheit gewahrt bleibt. Für private Akteure stehen mögliche gravierende wettbewerbliche Nachteile in Aussicht, wenn sie in diesem Bereich Restriktionen unterliegen. Der Widerstand gegen jeden Versuch, in dieses Gebiet Rüstungskontrollmaßnahmen einzuführen, darf daher nicht unterschätzt werden.

Die „weichste“ Form der Rüstungskontrolle ist die Vertrauensbildung, wozu insbesondere auch Transparenzmaßnahmen gehören. Das hier vorgeschlagene Rüstungsforschungs- und entwicklungsregister ist eine solche Transparenzmaßnahme. Es sieht vor, oberhalb einer bestimmten Förderungsschwelle solche Forschungs- und entwicklungsprojekte zu erfassen, die von den Verteidigungsministerien finanziert werden. Die Erfassung soll formalisiert werden.

Im günstigsten Falle sollte ein solches Register auf ein rechtliches Instrument gegründet sein. Sollte sich dies nicht realisieren lassen, bietet sich der Rückfall auf mindere Grade von Verbindlichkeit – politische Vereinbarungen, Entschließungen der VN-Vollversammlung – an. Zunächst könnte die Transparenz-Arbeitsgruppe der Genfer Abrüstungskonferenz daraufhin getestet werden, ob dort Verhandlungen in Gang zu bringen sind. In ihrem Rahmen könnte auch eine technische Expertengruppe mit Sondierungen betraut werden. Notfalls könnte sich eine „Gruppe gleichgesinnter Staaten“ entschließen, die Sache voranzubringen.

Die Evaluation der gemeldeten Daten wird sinnvollerweise einer Expertengruppe übertragen. Evaluation bezieht sich einerseits auf die Einhaltung der vereinbarten Transparenzregeln, andererseits auf die Abschätzung, was die gemeldeten Projekte für die internationale Stabilität bedeuten werden, wenn ihre Beschaffung künftig realisiert werden sollte. Die Expertengruppe berichtet an die Überprüfungskonferenz, die über die politischen Konsequenzen zu beschließen hat.

Da bislang existierende Register im militärischen Bereich auf Freiwilligkeit beruhen, hat sich dort die Debatte über Sanktionen erübrigt. Sollte ein Forschungs- und Entwicklungsregister als Rechtsinstrument eingerichtet werden, wird man weiter gehen müssen. So wäre denkbar, die Daten nur innerhalb der teilnehmenden Staaten auszutauschen, sie also nicht – wie es etwa beim VN-Waffenregister geschieht – zu veröffentlichen. In diesem Falle wäre der Ausschluß von Mitgliedsländern, die ihren Informationspflichten nicht nachkommen, eine geeignete Sanktion. Sollten Täuschungsmanöver auf aggressive Absichten hindeuten, ist auch in Betracht zu ziehen, den Sicherheitsrat über den Vorgang zu informieren.

Auf nationaler Ebene müßten die entsprechenden rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen geschaffen werden. Wegen der Komplexität der Materie ist eine interministerielle Abstimmung zwischen Außen-, Verteidigungs-, Wirtschafts- und Forschungsministerium unerlässlich. Dabei ist darauf zu achten, daß eigentums- und datenschutzrechtliche Belange berücksichtigt werden. Das Parlament – vor allem der Unterausschuß für Abrüstung und Rüstungskontrolle – muß angemessen beteiligt werden.

Aufgrund der rüstungskontrollpolitischen „Großwetterlage“, insbesondere des wachsenden Skepsis in den USA gegenüber vereinbarten Rüstungsbeschränkungen, ja gegenüber dem Multilateralismus insgesamt, sind die Aussichten für eine Verwirklichung dieses Projekts gegenwärtig nicht günstig. Es bleibt aber festzuhalten, daß ohne Schritte in dieser Richtung Rüstungskontrolle ihre Bedeutung zwangsläufig verlieren wird. Der größte Anreiz für die USA ist der systembedingte, vergleichsweise höhere Grad der Transparenz des eigenen Rüstungsforschungs- und entwicklungssektors. Ein Register würde den USA insoweit die Chance geben, mehr über die Aktivitäten anderer Akteure zu lernen.

## **Inhaltsverzeichnis**

1. Einleitung: Begründung für den Register-Ansatz.....	5
2. Die internationale Dimension .....	8
2.1 Rechtsform.....	8
2.2 Verhandlungsforen .....	12
2.3 Was wird registriert? .....	15
2.4 Form der Registrierung.....	18
2.5 Verifikation der gemeldeten Daten .....	19
2.6 Datenevaluation und Überprüfungsprozeß.....	20
2.7 Sanktionsmechanismen .....	24
2.8 Revisionsverfahren.....	27
3. Nationale Maßnahmen.....	27
3.1 Umsetzung der neuen Pflichten in innerstaatliches Recht.....	27
3.2 Interner Prüf- und Evaluationsprozess für die Daten .....	28
4. Schluß.....	29

## 1. Einleitung: Begründung für den Register-Ansatz

Nach Auffassung vor allem amerikanischer Sicherheitsexperten leben wir in der Periode einer „Revolution in militärischen Angelegenheiten“<sup>1</sup>: die Integration neuer Technologien, vor allem aber moderner Elektronik und Kommunikationstechnik eröffne eine neue Epoche der Kriegführung. Forschung und Entwicklung haben mehr denn je entscheidenden Einfluß auf die militärische Stärke der Staaten. In den Schlüsseltechnologien liegt die Führung eindeutig im zivilen Sektor. Die militärische Forschung und Entwicklung nutzt deren Ergebnisse für die eigenen Zielsetzungen aus, ohne sie jedoch steuern zu können. Die langfristigen Folgen für globale Sicherheit, Stabilität, Rüstungskontrolle und Abrüstung sind ungewiß. Es besteht die Gefahr, daß sie sich negativ auswirken werden. Gerade das amerikanische Verteidigungsministerium strebt bei der Umsetzung der technischen Möglichkeiten ganz explizit Überlegenheit auch in offensiven Optionen an: Sich abzeichnende Asymmetrien rufen aber bei den ins Hintertreffen Geratenden unweigerlich Gegenreaktionen hervor, die überraschend oder unkonventionell sein werden. Ein neuer Rüstungswettlauf mit Instabilitäten wird hierdurch wahrscheinlich. Es empfiehlt sich daher dringend, über diese Auswirkungen sowie Möglichkeiten, gegenzusteuern, frühzeitig nachzudenken.

Dies richtet den Blick auf die Rüstungsforschung und –entwicklung (F&E). ein von der Rüstungskontrolle bislang weitgehend vernachlässigtes Feld. Je weniger militärische Fähigkeiten von Menschen- und Materialmassen und je mehr sie von dem technisch-wissenschaftlichen Gehalt der Waffen abhängen, desto mehr wird Rüstung, werden aber auch Bedrohungsanalysen von der Forschung und Entwicklung geprägt. Bleibt dieses Feld außerhalb der Rüstungskontrolle wie bisher, so läßt sich prognostizieren, werden Rüstungskontrolle und Abrüstung als Instrumente kooperativer Sicherheitspolitik rapide an Bedeutung verlieren, da sie sich nur mit zusehends marginalen Teilen des Rüstungsspektrums beschäftigen werden.

Rüstungskontrolle im Bereich der Forschung und Entwicklung wird sich als eine schwierige Aufgabe erweisen. Problemstellungen, die der Rüstungskontrolle erfahrungsgemäß Hindernisse in den Weg stellen, treten hier in stärkerer und konzentrierter Form auf. Hierzu zählen:

- das Streben, besonders sensitive Daten aus Sicherheitsgründen geheimzuhalten
- eigentumsrechtliche Fragen, sofern die Tätigkeiten privater Akteure betroffen sind
- Verifikation nicht zählbarer kontrollierter Einheiten
- Definitionsprobleme aufgrund von zivil-militärischen Ambivalenzen
- Unterschiedliche Sensibilität der Staaten aufgrund unterschiedlicher Investitionen in F&E
- der Mangel an eindeutigen Kriterien zur Festlegung von Kontrollparametern.<sup>2</sup>

Aus diesen Gründen ist zu vermuten, daß Rüstungskontroll*begrenzungen* zu Beginn wenig Chancen haben dürften. Solche Eingriffe verlangen erstens ein weiteres Voranschreiten und Vernetzen der Rüstungskontrolle insgesamt. Sie erfordern des weiteren, daß sich im Bereich F&E weniger weitreichende Rüstungskontrollschritte bereits bewährt und dadurch zu kühneren Schritten ermutigt haben. Es gilt also zunächst, derartige erste Schritte zum Einstieg in den Rüstungskontrollbereich zu finden.

---

1 Lawrence Freedman, *The Revolution in Strategic Affairs*, London (IISS, Adelphi Papers 318), 1998

2 Joseph Kruzal, *From Rush-Bagot to Start: The Lessons of Arms Control*, in: *Orbis*, Jg. 30, Nr. 1, Frühling 1986, S. 193-216

Für diesen Zweck sind Transparenzmaßnahmen am besten geeignet. Transparenzmaßnahmen sind als vertrauensbildendes Mittel einerseits bedeutsam, weil sie den für die Vertiefung des Sicherheitsdilemmas so grundlegend wichtigen Schleier des Geheimen über begrenzten Teilen der militärischen Aktivitäten lüften. Sie sind andererseits noch tolerabel, weil sie den eingefahrenen Praktiken der militärischen und zivilen Sicherheitsestablishments zunächst keine wesentlichen Veränderungen - eben mit Ausnahme der Geheimhaltung - abverlangen. Sie sind daher denkbar nützlich zur Einübung von sicherheitspolitischer Kooperation in denjenigen Bereichen, in denen der Widerstand gegen Rüstungskontrolle am stärksten ist.<sup>3</sup>

Als Transparenzmaßnahme wird hier die Einführung eines Rüstungsforschungs- und entwicklungsregisters vorgeschlagen, das über die Forschungstätigkeit der Mitgliedsstaaten im gesamten Rüstungssektor, also bei konventionellen und nichtkonventionellen Waffen berichtet. Dafür sprechen folgende Gründe:

Das Konzept, Gegenstände des Rüstungssektors als Transparenzmaßnahme zu registrieren, ist eingeführt und hat sich in Maßen (s.u.) bewährt. Das UN-Register für konventionelle Waffentransfers besteht seit 1993 und erlaubt Rückschlüsse auf das Konzept an sich.<sup>4</sup> Die Idee eines Kernwaffenregisters ist vorgetragen und diskutiert worden.<sup>5</sup> Die Überprüfungskonferenz der Vertragsparteien des Nichtverbreitungsvertrags hat im Jahre 2000 erstmals Transparenzmaßnahmen der Kernwaffenstaaten als verpflichtenden Schritt auf dem Weg zur nuklearen Abrüstung definiert.<sup>6</sup> Register, die offiziell nicht so heißen, jedoch de facto solche darstellen, finden sich im Bereich der Verifikationstätigkeit der IAEA (Spaltmaterialinventare), in der Chemiewaffenkonvention (Aufstellung der Anlagen, die Stoffe der Listen 1,2 und 3 produzieren und verarbeiten), im KSE-Vertrag (Listen der vertragsbegrenzten Einheiten und ihrer Standorte), in den neuen Maßnahmen des Forum für Sicherheitskooperation (Austausch über Verteidigungsplanungen), in den nuklearen Rüstungskontrollverträgen (Typen, Zahlen und Standorte der zu begrenzenden bzw. zu vernichtenden Waffensysteme), sowie in den von der VEREX-Gruppe erarbeiteten Konzepten für Transparenz und Verifikation der biologischen Waffen-Konvention, die in den gegenwärtigen Verhandlungen in die Form eines Protokolls gebracht werden sollen.<sup>7</sup> Auf diese Modelle soll im folgenden bedarfsweise zurückgegriffen werden. Die Aufzählung belegt jedenfalls, daß mit dem Registeransatz kein Neuland betreten werden muß - zumindest nicht in konzeptioneller Hinsicht.

Das Registerkonzept ist einfach genug, um ohne allzugroßen Aufwand umgesetzt zu werden. Es ist formell genug, um eine Unterscheidung zwischen Implementation und Nichtimplementation zu ermöglichen und um Vergleiche zwischen den Daten aus verschiedenen Staaten zu erlauben.

---

3 Igor Scherbak, *Confidence-building Measures and International Security. The Political and Military Aspects: A Soviet Approach*, New York 1991, S. 1-10

4 Malcolm Chalmers et al. (Hg.), *Developing the UN Register of Conventional Arms*, Bradford, University of Bradford 1994; Malcolm Chalmers/Owen Greene, *Taking Stock. The UN Register After Two Years*, Bradford (University of Bradford) 1995

5 Vgl. Harald Müller, *Transparency in Nuclear Arms: Toward a Nuclear Weapons Register*, in: *Arms Control Today*, Jg. 24, Nr. 8, Oktober 1994, S. 3-7

6 NPT/CONF.2000/28/Jg. I, Teil I und II, 22 Mai 2000, S. 21

7 Edward J. Lacey, *Tackling the Biological Weapons Threat: The Next Proliferation Challenge*, in: *The Washington Quarterly*, Jg. 17, Herbst 1994, S. 53-64; Alexander Kelle, *Atombombe des kleinen Mannes? Die Bekämpfung der Weiterverbreitung von biologischen Waffen nach der vierten Überprüfungskonferenz des Biowaffen-Übereinkommens*, Frankfurt/M., (HSFK-Report Nr. 6) 1997. Zum aktuellen Stand vgl. *Chemical Weapons Bulletin* Nr. 48, Juni 2000, S. 33-38

Es ist - als typische Transparenzmaßnahme- nicht zu intrusiv, um größere sicherheitspolitische Befürchtungen zu motivieren, zumindest, wenn die Anfangsanforderungen mit Augenmaß festgelegt werden. Und es ist flexibel genug, um sich verändernden Gegebenheiten anzupassen oder notwendige Korrekturen zuzulassen. Es ist daher ein ideales Instrument für eine inkrementale Rüstungskontrollstrategie, die weitergehende Schritte erst auf der Grundlage gesicherter Erfahrung festlegen will.

Schließlich ist die Register-Idee auch ein bewährtes Modell deutscher Rüstungskontrollpolitik. Das konventionelle Waffentransfer-Register der VN geht auf eine deutsche Initiative zurück, und auch der - zunächst noch nicht erfolgreiche - Vorschlag eines Kernwaffenregisters wurde erstmals in der Nichtverbreitungs-Initiative von Bundesaußenminister Kinkel am 16. 12. 1993 vorgebracht.

Das Register dient als Transparenzmaßnahme im Bereich der Rüstungsforschung und fällt somit unter die Kategorie der vertrauensbildenden Maßnahmen. Damit ist die Funktion des Registers jedoch keineswegs erschöpft. Vielmehr kann ein solches Instrument Ausgangspunkt sein

- zur Identifizierung von Technologien, die vorrangig rüstungskontrollpolitischen Beschränkungen zugeführt werden sollen,
- für weitergehende Maßnahmen auf nationaler Ebene, die sodann in Revisionsverhandlungen für das Register eingebracht werden können,
- für die schrittweise Eingrenzung von erlaubter und unerlaubter Forschung durch einen internationalen Prozeß der Regime-Evolution,<sup>8</sup> falls die beteiligten Staaten damit Fortschreiten einverstanden sind. Es ist darauf hinzuweisen, daß die meisten Rüstungskontrollabkommen ohne Registrierung der zu beschränkenden Gegenstände oder Aktivitäten nicht auskommen, wenn auch meistens keine zeitliche Sequenz (Registrierung erst/Beschränkung später) zu beobachten ist. Eine Ausnahme bildet hier die Entwicklung des vertrauensbildenden Regimes zur Transparenz und Beschränkung militärischer Aktivitäten in Europa, das tatsächlich mit einem Register (Manöverankündigung/Beobachtung) im Helsinki-Dokument begonnen und sich über das Stockholm-Dokument und die Wiener Beschlüsse zu einem umfangreichen Katalog von Transparenz und Beschränkungen fortentwickelt hat.<sup>9</sup>

Dieses Entwicklungspotential ist jedenfalls in Betracht zu ziehen, wenn die Vor- und Nachteile eines Rüstungsforschungs- und entwicklungsregisters abgewogen werden.

Bei der folgenden Diskussion sind jedoch auch die Begrenzungen eines Registers immer im Auge zu behalten: Es handelt sich um eine reine Transparenzmaßnahme, die auf die freiwillige Zuarbeit der Teilnehmerländer angewiesen ist. Ein Registerabkommen kann weder die Teilnahme von Staaten erzwingen noch die teilnehmenden Staaten dazu nötigen, die vollständige und korrekte Information zu liefern, zu der sie sich verpflichtet haben. Ein Register ist nicht mehr als ein erster, bescheidener Schritt zur Rüstungskontrolle im F&E-Bereich. Gerade darin liegt jedoch auch sein Vorteil: es ist eher zu verwirklichen als weitgehende, wasserdichte Maßnahmen, an denen sich niemand beteiligen würde.

---

8 Vgl. Harald Müller, Die Chance der Kooperation. Regime in den Internationalen Beziehungen, Darmstadt 1993; Thomas Gehring, Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance, Frankfurt 1994

9 Carl C. Krehbiel, Confidence- and Security-Building Measures in Europe: The Stockholm Conference, New York, Praeger 1989; John Borawski, Security for the New Europe: the Vienna Negotiations on Confidence and Security Building Measures 1989-90 and Beyond, London (Brassey), 1992

## 2. Die internationale Dimension

### 2.1 Rechtsform

Für die Form des Registers stehen grundsätzlich die folgenden Alternativen zur Debatte:

- a) ein völkerrechtliches Instrument,
- b) ein Instrument, das politische oder moralische, aber keine völkerrechtliche Bindewirkung ausübt.

#### a) Ein völkerrechtlich bindendes Instrument

Eine Konvention übt auf ihre Teilnehmer rechtlich bindende Wirkung aus und verpflichtet sie zur Umsetzung nach außen (gegenüber den anderen Parteien) und nach innen (Schaffung der innerrechtlichen Voraussetzungen der Implementation. Angesichts der unbefriedigenden Implementation zweier auf freiwilliger Basis eingerichteter Register ist diese Eigenschaft vorteilhaft:

- Das VN-Register für den konventionellen Waffentransfer wird bei weitem nicht von allen Mitgliedsstaaten der VN beschickt, es fehlen insbesondere einige wichtige Ausfuhrländer und zahlreiche wichtige Importeure. Die Mehrzahl der Meldungen sind formell unzureichend und enthalten weniger Information als angestrebt oder aber Information, die gar nicht gesucht wird. Ein Prozeß der Abgleichung und Korrektur der Registermeldungen kann mangels verbindlicher Prüfverfahren nicht eingeleitet werden. Auch hat die Teilnehmerzahl am Register im zweiten Jahr sogar nachgelassen.<sup>10</sup>
- Die seit 1986 im Rahmen der Konvention zum Verbot biologischer Waffen vorgenommenen Transparenzmaßnahmen auf freiwilliger Basis (Meldung von biotechnischen Einrichtungen und Forschungsliteratur etc.) litten unter einer höchst unzureichenden Beteiligung. Weniger als ein Drittel der Mitgliedsstaaten partizipierte regelmäßig, Teilnehmer aus den Entwicklungsländern gab es nahezu keine.<sup>11</sup>

Diesem Vorteil stehen eine Reihe von Nachteilen gegenüber:

- Verhandlungen zum Abschluß eines Rechtsdokuments dauern normalerweise sehr lange und werfen weit mehr schwierige Kontroversen auf als freiwillige Vereinbarungen oder Entschließungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, gerade weil sie verbindlich sind.
- Rechtsinstrumente bedürfen normalerweise der Ratifikation durch die jeweils erforderlichen verfassungsmäßigen Verfahren der Parteien. Wie das Beispiel des Teststoppvertrags zeigt, kann sich dieser Prozeß sehr lange hinziehen und ein erhebliches Risiko des Scheiterns beinhalten. Es kann daher sein, daß die Aktivitäten, zu denen die Regierungen an sich bereit wären, über lange Zeit unterbleiben, da der Vertrag noch nicht in Kraft ist.

---

10 Edward J. Laurance, An Evaluation of the Second Year of Reporting to the United Nations Register of Conventional Arms, in *The Nonproliferation Review*, Jg. 2, Nr. 1, Herbst 1994, S. 99-111

11 Brad Roberts, Controlling the Proliferation of Biological Weapons, in *The Nonproliferation Review*, Jg. 2, Nr. 1, Herbst 1994, S. 55-59; Harald Müller/Wolfgang Köter: Das Nichtverbreitungsregime für biologische Waffen. Stand und Aussichten. Frankfurt/M. (HSFK-Report Nr. 5) 1992

- Die Änderung von Rechtsinstrumenten ist ebenfalls ein formaler und schwieriger Prozeß, der häufig wieder der Ratifikation durch die entsprechenden inneren Instanzen der Mitgliedsländer bedarf. Sie sind daher häufig nicht flexibel genug, um an Umweltveränderungen angepaßt zu werden oder sich zügig gemäß den Wünschen einer Mehrheit ihrer Parteien weiterzuentwickeln.

## b) Instrumente mit minderer Bindewirkung

### b1) Eine Entschließung der Generalversammlung der Vereinten Nationen

Das VN-Register für den konventionellen Waffentransfer stützt sich lediglich auf eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1991. Diese Resolution war zuvor auf Grundlage einer Initiative der EG-Mitgliedsländer (im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit) im Ersten Ausschuß der VN verhandelt und einvernehmlich formuliert worden. Diese Form hat den Vorteil des relativ problemlosen Zustandekommens (s.u.). Auch kann die Verwirklichung unmittelbar in Angriff genommen werden, wenn dies die wichtigen Teilnehmerländer so wollen. Überraschenderweise erweist sich das Vorgehen jedoch als relativ unflexibel und widersteht der evolutiven Ausgestaltung: Es ist bislang nicht möglich gewesen, über die ursprüngliche Form des Registers hinauszugehen, weil sich das Einvernehmen in der Expertengruppe nicht herstellen läßt. Obwohl bei vielen Staaten und bei den Nichtregierungsorganisationen die Auffassung besteht, daß das konventionelle Waffenregister dringend reformbedürftig ist, können die fälligen Veränderungen nicht vorgenommen werden.<sup>12</sup> Auf die Nachteile der unverbindlichen Form ist oben schon eingegangen worden: Die mangelhafte Beteiligung muß als ein ganz gravierender Nachteil angesehen werden, wenn das Ziel die rasche Herstellung von Transparenz auf reziproker Basis ist. Ohne eine Verständigung der Großmächte, sich dem Register auf jeden Fall ohne Einschränkung zu unterwerfen, wären die Verwirklichungschancen der auf eine VN-GV gestützten Resolution sehr gering. Die Folgerung ist daher, daß eine Resolution zumindest durch die informelle Verständigung der entscheidenden Staaten flankiert werden müßte, ohne die das Register keinen Sinn hat.

### b2) Eine informelle Vereinbarung der beteiligten Länder

Es stellt sich daher die Frage, ob der einfachere Weg nicht der beste ist: Der Abschluß einer Vereinbarung unter denen, deren Mitwirkung unerläßlich ist. Dies ist etwa in der Gruppe der nuklearen Lieferländer, der Australien-Gruppe und dem MTCR geschehen. Die Regeln der verschiedenen Exportkontrollregime haben einen hohen Grad von Verbindlichkeit erreicht, was sich vor allem an der innerrechtlichen Umsetzung der Regeln und deren mehr oder weniger korrekter Implementation ablesen läßt. Auch stimmt - hinsichtlich der spezifischeren Aufgaben eines Registers - hoffnungsvoll, daß die auf periodischen Datenaustausch bezogenen Verpflichtungen (Meldung abgelehnter Genehmigungsanträge) im großen und ganzen korrekt und reibungslos abgewickelt zu werden scheinen. Zur Ausmerzung von Interpretationsgegensätzen - etwa der amerikanisch-französische über die Zulässigkeit von Raumfahrt-Antriebstechnik nach Brasilien - hat sich der Prozeß repetitiver Konsultationen als ein hinreichend wirksames Verfahren erwiesen.<sup>13</sup>

---

12 Natalie J. Goldring, Experts' Group Yields Disappointing Results, BASIC Reports Nr. 40, 4.10.1994, S. 3-4

13 Vgl. Deborah A. Ozga, A Chronology of the Missile Technology Control Regime, in The Nonproliferation Review, Jg. 1, Nr. 2, Winter 1994, S. 66-93

Der offenkundige Erklärungsbedarf derjenigen Länder, die unerwünschte Transfers vorgenommen haben, weist auf eine erhebliche reale Bindewirkung der Vereinbarung hin, auch wenn ein formelles Sanktionsinstrument nicht vorhanden ist. Bemerkenswert ist auch die Leichtigkeit, mit der sich bestehende Dokumente ändern oder ergänzen lassen; gerade diese Flexibilität ist ein wichtiger Grund, warum man bislang von der Verrechtlichung abgesehen hat.

Andererseits muß das Scheitern der P-5-Vereinbarung über Rüstungsexportkriterien skeptisch stimmen, was die Verbindlichkeit informeller Vereinbarungen zwischen Staaten mit greifbaren Interessengegensätzen angeht. Die Kriterien werden im Grunde von keinem der fünf Länder beachtet, und die amerikanisch-chinesische Kontroverse über die Lieferungen von Kampfflugzeugen nach Taiwan hat es unmöglich gemacht, einen Abstimmungsprozeß zu entwickeln, der die Implementationslücken hätte schließen und/oder Interpretationsunterschiede hätte überwinden können.

### b3) KSZE/OSZE-Dokumente

Sie unterscheiden sich von den eben genannten Vereinbarungen durch den höheren Grad politischer Verbindlichkeit. Diese Dokumente werden in einem formalen Rahmen verhandelt, von den Verhandlungsführern paraphiert und in einem feierlichen Akt von den Außenministern oder Staatsoberhäuptern unterzeichnet. Ratifiziert werden sie nicht, sie haben weder den Charakter von Verträgen noch von Regierungsabkommen; sie sind frei vereinbarte Dokumente, deren Regeln politisch, jedoch nicht rechtlich bindend sind. Dennoch ist seit 1986 ihre Implementation insgesamt befriedigend, wenn auch unterschiedlicher Qualität: Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und die Länder Südosteuropas weisen gegenüber anderen OSZE-Mitgliedern im Schnitt eine schwächere Implementation auf. Insgesamt jedoch ist der politische Wille der Länder zur kooperativen Sicherheit stark ist und weil die Einhaltung der vertrauensbildenden Maßnahmen in Europa als eine Meßlatte für den guten Willen aller Seiten betrachtet wird, die Politik kooperativer Sicherheit fortzusetzen. Ein Ausscheren könnte Folgen nach sich ziehen, die weit überproportional zu dem marginalen Gewinn wären, die ein Staat aus der Nichteinhaltung ziehen könnte.

Die Dokumente enthalten äußerst Vorschriften für die jährliche Meldung von Manövern, über die Stärke und Organisation der Streitkräfte und der Beschaffungsplanung bis hin zur Vorführung von Prototypen. Die einigermaßen befriedigende Implementation ist für unsere Zwecke ein wichtiger Hinweis. Allerdings ist zu fragen, ob die Beteiligung von Staaten, die einem noch weniger homogenen Sicherheitsraum und/oder sicherheitspolitischen Konzept angehören, dieses Bild grundlegend verändern kann.

Seit 1994 ist auch ein Informationstausch über Verteidigungsplanung mit einer Fünf-Jahres-Perspektive sowie über die Verteidigungshaushalte vereinbart worden. Die Preisgabe der Rüstungsplanung kommt an den uns interessierenden F&E-Bereich heran, erreicht ihn jedoch noch nicht da hier Waffensysteme angeführt werden müssen, deren Entwicklung abgeschlossen ist und die vor der Einführung stehen sind. Die Angaben über Rüstungshaushalte werden die Pauschalausgaben für Rüstungsforschung ohne weitere Detaillierung enthalten.<sup>14</sup>

Im übrigen ist anzumerken, daß die Flexibilität und Adaptabilität dieses Instruments bewährt ist. Die Dokumente über Vertrauensbildung sind seit 1975 wiederholt verändert und die Instrumente dabei auf neue Bereiche ausgeweitet und in den bereits behandelten gelegentlich vertieft worden.<sup>15</sup>

Folgerung: Es sollte zunächst versucht werden, Verhandlungen über eine Konvention auf den Weg zu bringen. Wie die weiteren Erörterungen zeigen werden, wäre eine höhere rechtliche Verbindlichkeit eher gegenstandsangemessen. Parallel dazu sollten bereits informelle Gespräche mit den möglichen Teilnehmern eingeleitet werden, um die Rückfallposition einer informellen Einigung vorzubereiten, falls formelle Verhandlungen scheitern sollten.

---

14 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 30, 8.4.1994, S. 266/267 vgl. als Beispiel Bundesrepublik Deutschland, Jährlicher Informatoinsaustausch über Verteidigungsplanung, ohne Or 1998

15 Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, Die Neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie, Opladen 1994

## 2.2 Verhandlungsforen

Bei der Diskussion der verschiedenen Rechtsformen ist am Rande bereits auf die Rolle geeigneter Verhandlungsforen verwiesen worden. Sie sollen jetzt nochmals systematisch besprochen werden.

Eine Vereinbarung über ein Register könnte verhandelt werden:

- Zwischen den interessierten Staaten

In diesem Rahmen ließen sich sowohl Rechtsinstrumente als auch Vereinbarungen mit minderer Bindungswirkung verhandeln. Diese Alternative hätte den Vorteil, daß alle Länder, die relevante F&E betreiben, an den Verhandlungen beteiligt sind und später als Parteien teilnehmen. Von den Verhandlungen ausgeschlossen wären Staaten, deren Teilnahme für die Vollständigkeit des Registers und damit für die angestrebte Transparenz nicht unerlässlich wäre. Die in multilateralen Verhandlungen häufig auftretenden Klischee-Konflikte zwischen Industriestaaten und Blockfreien wären damit weitgehend ausgeschaltet, was zügige Verhandlungen erleichtern würde.

Voraussetzung wäre die Initiative durch einen Staat oder eine Staatengruppe, um ein solches Verhandlungsforum zu schaffen, und der fortgesetzte Einsatz diplomatischer Energie, um dieses Forum bis zum Abschluß einer entsprechenden Konvention zusammenzuhalten. Da die Zahl der zu beteiligenden Länder sehr groß wäre (die meisten OECD-Länder, Rußland und mehrere Staaten Osteuropas, China, Indien, Brasilien), würde das Fehlen eines bewährten formellen Rahmens die Erfolgsaussichten beträchtlich beeinträchtigen. Möglicherweise ist es vielversprechender, zunächst Rahmenvereinbarungen in einer kleineren Gruppe anzustreben und dann schrittweise die Mitgliedschaft auszudehnen. Nach diesem Schema wurde der begrenzte Teststoppvertrag verhandelt, ebenso die (rechtlich nicht bindenden) Regelwerke der Gruppe der Nuklearen Lieferländer, des Raketentechnologie-Kontrollregimes und der Australien-Gruppe. Allerdings wäre zu befürchten, daß das Legitimationsdefizit der letztgenannten Gruppierungen sich auf das neue Rechtsinstrument übertragen könnte: das Image eines "Klubs der Reichen", von dem die Blockfreien ausgeschlossen wären. Dieser Nachteil könnte in Kauf genommen werden, es wäre jedoch bei der Zusammensetzung des Gremiums darauf zu achten, daß die wichtigsten Teilnehmer auch wirklich präsent sind; das bedeutet in jedem Falle den Einschluß Chinas und Indiens. Damit stellt sich jedoch die Frage, ob der beträchtliche Erfolg der Exportkontrollregime hier wiederholt werden kann, da deren Zusammensetzung weitaus homogener ist als die eines Rüstungsforschungs- und entwicklungsregister-Gremiums sein könnte. Der Mißerfolg der P-5-Vereinbarung über Rüstungsexport-Kriterien stimmt jedenfalls eher skeptisch.

- Zwischen „gleichgesinnten Staaten“

In diesem Fall würde die Initiative von denjenigen übernommen, die ein solches Register für notwendig und für sinnvoll halten. Anders als in der ersten Variante wären dies nicht notwendigerweise die für ein Register auch wirklich relevanten Parteien. Außerdem wäre die Gruppe nicht geschlossen, sondern grundsätzlich offen. Denn die strategische Idee ist es, durch die Herstellung eines Instruments politischen Druck zu erzeugen, der letzten Endes auch die mächtigeren und damit wichtigeren Staaten auf Dauer zur Beteiligung veranlaßt. Insofern kommt es durchaus auf die „Masse“ derjenigen an, die zum Mitmachen bereit sind: Nur wenn diese Masse „kritisch“ wird, wird in den wichtigen Hauptstädten der Eindruck entstehen, die Nachteile einer fortgesetzten Abstinenz (Reputation, Prestige) gegen die vermeintlichen oder tatsächlichen

militärisch-strategischen Vorteile von Intransparenz abzuwägen. Eine dynamische Verhandlungsrunde „gleichgesinnter Staaten“ hat die Ottawa-Konvention, die Antipersonen-Minen verbietet, ins Leben gerufen. Maßgeblich beteiligt war dabei die internationale Landminenkampagne.<sup>16</sup> Ob es bei dem ungleich abstrakteren Thema der Forschung und Entwicklung gelingen kann, eine vergleichbare zivilgesellschaftliche Druckkulisse aufzubauen, muß aber wohl bezweifelt werden.

- Global/selektiv im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz (CD)

Die CD bietet ein bewährtes Verhandlungsforum, das zudem im Rahmen seiner Ad-Hoc Gruppe "Transparenzmaßnahmen" ein geeignetes Spezialgremium aufweist, das letztlich nach einer konkreten Aufgabe Ausschau hält. Die Verfahren der CD sind eingefahren, ein routiniertes Sekretariat steht bereit und die Konferenz und ihre Ergebnisse genießen hohe Legitimität in der Staatengemeinschaft. Diese Legitimität besteht trotz des selektiven Teilnehmerkreis der CD, da sie als UN-Organ und aufgrund ihrer Zusammensetzung aus allen Weltregionen als hinreichend repräsentativ gilt. Dem stehen Nachteile gegenüber, die sich aus der Zusammensetzung der CD ergeben. Die Mehrzahl der CD-Teilnehmer wäre vom Verhandlungsgegenstand nicht unmittelbar betroffen und könnten auch keine Expertise einbringen. Erfahrungsgemäß führt daß zur routinierten Vertretung typischer blockfreier Positionen (etwa der Forderung nach einem begünstigten Nord-Süd-Technologietransfer im verhandelten Sachgebiet), die den zügigen Fortgang der Verhandlungen und auch ihren Abschluß verhindern können. Regionale Sonderprobleme (z.B. Nahostkonflikt), die an sich sachfremd sind, aber durch einzelne Länder an den Verhandlungsgegenstand herangetragen werden, können die Verhandlungen verzögern oder gar lähmen. Das Einstimmigkeitsprinzip der CD räumt überdies jedem beteiligten Staat ein Vetorecht ein.<sup>17</sup>

- Regional im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation der OSZE

Das Forum für Sicherheitskooperation der OSZE ist eine geeignete Plattform, um zwischen den Mitgliedsländern der Organisation neue Rüstungskontrollvereinbarungen zu besprechen und zu verhandeln. Wie die CD kann es als bewährte Organisation mit administrativer Ausstattung gelten, das für eine derartige Aufgabe voll geeignet ist. Auch beim Forum ist freilich zu verzeichnen, daß seine Mitgliedschaft für den Zweck nicht ideal zusammengesetzt ist. Zwar enthält es die Mehrzahl derjenigen Staaten, deren Teilnahme für den Erfolg des Registers unerlässlich wäre: die führenden Industrie- und Militärmächte der Allianzen im vergangenen Ost-West-Konflikt. Die Teilnahme von wenigstens der Hälfte der Staaten wäre jedoch mangels Masse ohne weiteres entbehrlich. Andererseits fehlen Länder, deren Mitwirkung absolut unerlässlich wäre, wenn das Register einen Sinn machen soll: China, Japan, Indien und Brasilien. In diesem Falle müßten Wege gefunden werden, die Gesichtspunkte dieser Länder - möglicherweise durch informelle Seitenverhandlungen - miteinzubeziehen und das zunächst im OSZE-Rahmen verhandelte Dokument für weltweite Partizipation zu öffnen. Eine solche Praxis ist zwar präzedenzlos, jedoch nicht ausgeschlossen, solange man in der Vertragssprache jeglichen regionalen Bezug vermeidet. Möglicherweise führt der Weg über den Beobachterstatus, den Japan heute bereits einnimmt. Jedenfalls verspricht eine informelle Einbeziehung der wichtigen

---

16 Harald Müller/Simone Wisotzki, Geißel der Zivilgesellschaft. Die Landminenkrise als Herausforderung für die Abrüstung, Frankfurt/M (HSFK-Report Nr. 8), 1997; Richard M. Price, Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines, International Organization, Jg. 52, 1998, S. 613-644

17 Vgl. UNIDIR Newsletter Jg. 5, Nr. 1, April 1992

prospektiven Teilnehmerstaaten mehr Erfolg als ihnen nach Abschluß der Verhandlungen einen *fait accompli* zum Beitritt zu präsentieren. Informelle Beteiligung ist eine häufig geübte Praxis der CD und ihrer Vorgänger; auch dieses Organ verfügt nur über einen beschränkten Teilnehmerkreis, hat aber in der Vergangenheit durchaus Sorge dafür getragen, daß wichtige "Außenseiter" sich in laufende Verhandlungen einbringen können. Dies wäre im Falle des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation um so wichtiger, als die OSZE nicht über den Vorteil globaler Repräsentativität verfügt.

Das Forum verfügt über einen weiteren Vor- und einen Nachteil. Es ist hinsichtlich seiner Produkte flexibel: Es kann sowohl völkerrechtlich als auch rein politisch bindende Dokumente verhandeln (s.u.) und besitzt daher im Vergleich zur CD die höhere Anpassungsfähigkeit. Andererseits arbeitet es - wie die CD - auf der Basis des Konsensprinzips, so daß eine abweichende Stimme das ganze Vorhaben zu Fall bringen kann.<sup>18</sup>

- Global in der Generalversammlung der Vereinten Nationen bzw. ihrem ersten Ausschuß.<sup>19</sup>

Ein solches Vorgehen ist vergleichsweise einfach; es läßt sich innerhalb einer Sitzungsperiode der VN-Generalversammlung abschließen, sofern es seitens der Initiatoren gut durchdacht und diplomatisch entsprechend vorbereitet ist. Da sowohl der Ausschuß als auch die Generalversammlung nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden, können auch einzelne Quertreiber ein solches Instrument nicht zu Fall bringen. Allerdings hilft die Mehrheitsregel natürlich nicht gegen die Opposition eines oder einiger weniger Staaten, deren Mitwirkung von den übrigen als unerläßlich angesehen wird, um ein sinnvolles Funktionieren des Registers zu ermöglichen. Eine Entschließung wird kaum so präzise sein können, um unmittelbar vom VN-Sekretariat aufgegriffen und umgesetzt werden zu können. Es bedarf der Operationalisierung, die sinnvollerweise auch in diesem Falle einer Expertengruppe überlassen bleibt; diese - von Regierungen zu besetzende - Expertengruppe könnte direkt in der Resolution gefordert und vom VN-Generalsekretariat nach Maßgabe der regionalen Repräsentativität und des Gewichts der Länder für das in Aussicht genommene Register ernannt werden. Die für die CD genannten Vor- und Nachteile gelten hier auch: Die Legitimität ist hoch, die globale Beteiligung bringt Nachteile von Inkompetenz und Sonderinteressen zumindest einiger Beteiligter mit sich.

- Global durch eine Expertengruppe, die von der Generalversammlung der VN eingesetzt wird

Solche Expertengruppe haben bereits in der Vergangenheit Entscheidungen vorbereitet. So ist die Sonderkonferenz der VN zur Kontrolle des illegalen Handels mit Kleinwaffen, die im Jahre 2001 stattfinden wird, durch zwei Expertenberichte zur Kleinwaffenproblematik und einen solchen Bericht zur Frage der zugehörigen Munition inhaltlich vorbereitet worden. Die Gruppen haben auch jeweils Optionen erörtert und Empfehlungen erarbeitet, um den Gefahren einer zügellosen Verbreitung von Kleinwaffen zu begegnen.<sup>20</sup> Die Erörterungen in Expertengruppen sind keine eigentlichen Verhandlungen. Insofern ist mehr Sacharbeit und ein relativ freierer Diskussionsstil möglich. Andererseits handelt es sich um Regierungsexperten; somit geht es auch nicht um eine rein akademische Debatte, sondern politische Aspekte, d.h. die jeweiligen Regierungspositionen,

---

18 Schlotter u.a., a.a.O. (Anm. 15)

19 Sohrab Kheradi, *The First Committee of the General Assembly*, in Jayantha Dhanapala (Hg.), *The United Nations, Disarmament and Security. Evolution and Prospects*, New York 1991, S. 71-78

20 Die drei Berichte sind abgedruckt in UN Department for Disarmament Affairs, *Small Arms. Study Series 28*, New York, United Nations 1999

fließen durchaus mit ein. Die Expertengruppe ist also ein Mittelding zwischen reiner Sacharbeit und diplomatischer Verhandlung und insofern zur Entscheidungsvorbereitung ungemein nützlich. Sie erspart spätere, formelle Verhandlungen jedoch nicht, sondern geht ihnen lediglich voraus.

Folgerung: Die Transparenz-Arbeitsgruppe der CD scheint das am besten geeignete Forum für Verhandlungen zu sein. Sollten sich die Verhandlungen dort totlaufen, so könnte sich eine Vereinbarung interessierter oder gleichgesinnter Länder für eine CD-Konvention substituieren. Eine Expertengruppe könnte wertvolle Arbeit leisten, um inhaltliche Kontroversen im Vorfeld auszuräumen und die Konsensbildung vorantreiben.

### **2.3 Was wird registriert?**

Es gibt zwei entscheidende Kriterien für die Gestaltung des Registers: Zum einen soll ein wirklicher Transparenzgewinn erzielt werden. Zum anderen dürfen die Anforderungen nicht derart hoch sein, daß die Staaten aus sicherheits- und eigentumsrechtlichen Bedenken ihre Teilnahme verweigern. Zwischen diesen beiden Polen liegt eine Form des Registers, die nicht lediglich Haushaltstitel, sondern Kurzbeschreibungen von Forschungs- und Entwicklungsprojekten mit dem jeweiligen finanziellen Volumen registriert. Dabei gibt es folgende Alternativen für den Umfang der meldepflichtigen Daten:

- Alle durch die Verteidigungsministerien finanzierte Forschung und Entwicklung

Dies hat den Vorteil eines eindeutigen Kriteriums; Gegenproben könnten möglich werden, wenn das alte Ziel der Vereinten Nationen, standardisierte Verteidigungshaushalte herzustellen, verwirklicht würde. Freilich bezahlt man diesen Vorteil mit einigen Nachteilen.

In den meisten Ländern geschieht die Unterstützung von Verteidigungsforschung durch mehrere Haushalte. So trägt das Energieministerium in den USA die Kosten für die Kernwaffenforschung in den nationalen Laboratorien. In Rußland wie in der früheren Sowjetunion verteilt sich diese Forschung auf eine Vielzahl spezialisierter, industriesektoraler Ministerien. China folgt dem gleichen Muster. Man verliert zudem den gesamten Bereich ambivalenter Forschungspraxis, deren Ergebnisse sowohl zivil als auch militärisch genutzt werden könnten. Man erfaßt lediglich denjenigen Bereich, der von den Verteidigungsministerien bereits als militärisch nützlich identifiziert worden ist.

- Alle regierungsfinanzierte Rüstungsforschung und Entwicklung

Diese Option umgeht einige der genannten Probleme, eröffnet allerdings zwei Schwierigkeiten. Zum einen besteht das Problem der Definition. Ambivalente Forschung dürfte auch hier aus der Berichtspflicht ausgeschlossen sein oder allenfalls teilweise erfaßt werden. Zum anderen hängt hier alles von der Berichtserlichkeit der Regierungen ab. Dem läßt sich zu einem gewissen Grad nur durch ein Prüfverfahren entgegenwirken, bei dem andere Staaten dem berichtenden Staat Fragen über die Tätigkeit seiner Ministerien zu stellen berechtigt sind. Dies setzt zum einen voraus, daß Erkenntnisse über die Forschungsorganisation vorliegen, die über das Berichtete hinausgehen. Zum zweiten hat ein solches Verfahren nur Wirkung, wenn der befragte Staat eine befriedigende Erklärung für die Unstimmigkeiten abgibt oder seine Angaben korrigiert. Andernfalls bleibt das Mißtrauen absichtlich unzureichender Berichterstattung zurück. Drittens entgeht die private Forschung der Registrierung; dies trifft im übrigen keineswegs nur die marktwirtschaftlich organisierten Staaten. China hat die Streitkräfte beauftragt, ihre Haushalte durch eigene Erwerbstätigkeit aufzubessern, wenn hier auch in jüngerer Zeit gegengesteuert

wurde. Infolgedessen betreibt die chinesische Volksarmee in großem Maßstab Rüstungsproduktion auf eigene Rechnung. Es ist zu erwarten, daß auch ein beträchtlicher Teil chinesischer Rüstungsforschung in diese Betriebe verlagert worden ist. Da die zentralen Haushalte dies nicht widerspiegeln, werden auch diese Daten dem Register verlorengehen.<sup>21</sup>

- Alle regierungsfinanzierte Forschung und Entwicklung oberhalb eines bestimmten Volumens<sup>22</sup>

Diese Option umgeht das eben genannte Problem, indem es anstelle einer interpretierbaren Größe klare quantitative Kriterien setzt. (Voraussetzung ist hier allerdings ein konsensuales Verfahren für die Verrechnung sich ständig ändernder Wechselkurse). Es bleiben jedoch immer noch drei Probleme übrig. Zum einen wäre es den Berichtenden möglich, Forschungsprojekte, die sie geheimzuhalten wünschen, in kleinere Portionen zu zerlegen, die unterhalb der berichtspflichtigen Schwelle verbleiben. Ähnliche Praktiken sind aus der Exportpolitik und aus der Manöverbeobachtung (Helsinki-Vertrauensbildung und Stockholmer und Wiener Dokumente) bekanntgeworden. Zum anderen würde ein Register eine hohe Zahl irrelevanter Daten erfassen; dies ließe sich nur umgehen, wenn man die Meldeschwelle sehr hoch ansetzt. Dann besteht jedoch die Gefahr, daß wichtige Projekte sich der Registrierung entziehen. Drittens müßten die rüstungsrelevanten Daten aus der Gesamtmenge herausgefiltert werden. Dies bringt Interpretationsprobleme mit sich, was rüstungsrelevant sei und was nicht. Es dürfte kaum akzeptabel sein, diese Interpretationsaufgabe einer internationalen Organisation zu überlassen. Auf nationaler Ebene durchgeführt, können divergierende Interpretationen, was rüstungsbezogen sei und was nicht, zu Konflikten führen, die dem eigentlichen Zweck des Registers, der Vertrauensbildung, zuwiderlaufen.

- Alle regierungsfinanzierte und privatfinanzierte Rüstungsforschung und –entwicklung oder alle regierungs- und privatfinanzierte Forschung oberhalb eines bestimmten finanziellen Volumens

Dadurch würde das Problem umgangen, daß ein Teil der Rüstungsforschung zunächst privat finanziert wird, bevor die Unternehmen den Ministerien konkrete Vorschläge unterbreiten. Gerade Pionierforschung in militärrelevanten Zukunftsgebieten technologischer Entwicklung kann so angestoßen werden, bevor durch die Ergebnisse eine aktuelle militärische Nachfrage stimuliert wird. Die staatlichen Anstrengungen, Risiken des Forschungsprozesses zunehmend auf die Industrie abzuwälzen, erhöhen die Bedeutung der privatwirtschaftlichen Rüstungsforschung noch. Allerdings öffnet ein solcher Ansatz eine Pandorabüchse wettbewerbs- und eigentumsrechtlicher Fragen. Die Unternehmen können mit einem gewissen Recht geltend machen, daß von ihnen vorfinanzierte Forschung in einem verhältnismäßig frühen Stadium durch die Regierung übernommen werden muß, weil sonst das Risiko zu hoch werden könnte. Allerdings gibt es auch die Möglichkeit, bei sehr guten Aussichten auf einen erfolgreichen Auftrag dies als Risikoinvestition weiterzuführen, da man hofft, die Forschungs- und Entwicklungskosten durch diesen Auftrag wieder hereinzuholen. Zweitens gilt der Einwand, gerade in Fällen der Risiko-Investition durch eine Veröffentlichung wettbewerblich geschädigt zu werden, da der Konkurrenz zumindest die allgemeine Richtung des Vorhabens offenbart wird.

---

21 Vgl. John W. Lewis/Hua Di/Xue Litai, Beijing's Defense Establishment: Solving the Arms-Export Enigma, in *International Security*, Jg. 15, Nr. 44, Frühjahr 1991, S. 87-109

22 Vgl. zu dieser Option Annette Schaper, *Die Rolle von Forschung und Entwicklung in der Rüstungsdynamik und die Begrenzung Rüstungsrelevanter Forschung und Entwicklung*, Darmstadt 1989, v.a. S. 17, u. Abschnitte 3.3.3. u. 3.3.4.

Dieser Punkt ist besonders wegen der zunehmenden Verwischung der Grenze zwischen ziviler und militärischer Forschung kritisch, da die Wettbewerbsnachteile weit über das betroffene Projekt hinausreichen könnten. Drittens stellt sich unter diesem Vorbehalt die Frage, ob ein entsprechender Eingriff in die Eigentumsrechte des Unternehmens - zu diesem Zeitpunkt hat die Regierung noch keinen Anspruch auf etwaige Forschungsergebnisse - die Eigentumsrechte unzumutbar verletzt. Schließlich stellt sich die Frage, ob eine Offenbarungspflicht – etwa aufgrund der Unternehmensgröße oder unterschiedlicher F&E-Anteile - selbst innerhalb des nationalen Rüstungssektors (soweit sich noch davon sprechen läßt) Wettbewerbsverzerrungen ergeben. Selbst wenn diese rechtlichen Fragen befriedigend geklärt werden könnten, wird die Bereitschaft der Regierungen, sich auf Verpflichtungen einzulassen, die unter Umständen zu jahrelangen verfassungsrechtlichen Streitigkeiten führen können, sicher geringer sein als bei minder weitreichenden, den privaten Sektor zunächst ausklammernden Regelungen. Zwar bahnt sich in der biologischen Waffen-Konvention mittlerweile eine Regelung an, die auf eine Preisgabe der Forschungsprojekte in öffentlicher und privater Regie zumindest in Hochsicherheitslabors hinausläuft. Vermutlich wird es dabei zu einer ähnlichen Kurzbeschreibung von laufenden Projekten kommen, wie sie hier für das Rüstungsforschungs- und entwicklungsregister ins Auge gefaßt werden.<sup>23</sup> Dies läßt sich jedoch damit eher rechtfertigen, daß es hier um Vertrauensbildung im Rahmen einer bestehenden Konvention zum Verbot einer Massenvernichtungswaffe geht; der Einsatz ist hoch und rechtfertigt - gerade angesichts des militärisch relevanten Charakters, den selbst Labortätigkeit bei Biowaffen annehmen kann<sup>24</sup> - einen weitergehenden Eingriff.

Aus dieser Erörterung geht hervor, daß es einen "Königsweg" nicht gibt. Alle Optionen sind mit gewissen Nachteilen behaftet. Der günstigste Weg scheint es demnach zu sein, ins Register zunächst alle von der Regierung geförderte und/oder in regierungseigenen Institutionen durchgeführte Rüstungsforschung oberhalb einer Schwelle einzustellen und die gemeldeten Daten anschließend einem Diskussionsprozeß zu unterziehen. Nachdem einige Jahre Erfahrungen mit diesem Schema gesammelt worden sind, sollte eine Überprüfungskonferenz des Registers in einem relativ einfachen Verfahren (z.B. mit qualifizierter Mehrheit) eine Ausdehnung der Reichweite der Berichtspflicht ohne formelle Vertragsänderung beschließen können. Gute und schlechte Erfahrungen könnten so konstruktiv genutzt werden. Es bleibt zu bedenken, daß Transparenz- und vertrauensbildende Maßnahmen - im Unterschied etwa zu quantitativen Begrenzungen - nicht zwangsläufig strikter Verifikation unterliegen müssen, sondern sich häufig auf die in gutem Glauben erfolgende Mitarbeit der Vertragsparteien stützen müssen. Sollte eine wichtige Vertragspartei oder mehrere Parteien zu einer solchen Zusammenarbeit nicht bereit sein, werden die übrigen Parteien dies früher oder später bemerken (z.B. an der beobachtbaren Produktion eines Prototyps, der technische Entwicklungen enthält, die vorher nie registriert wurden).

Freilich setzt die Übernahme dieses Modells voraus, daß sich die Praxis zahlreicher Staaten ändert. Selbst die Vereinigten Staaten, deren Transparenz im F&E-Bereich insgesamt vergleichsweise hoch war, haben in den achtziger Jahre Entwicklungsprogramme in signifikanter Höhe in den sogenannten "schwarzen Programmen" aus dem normalen Budgetierungsprozeß ausgeblendet und somit intransparent gemacht. Diese Praxis wäre nicht länger haltbar.

---

23 Ad Hoc Group of Governmental Experts to Identify and Examine Potential Verification Measures from a Scientific and Technical Standpoint, Genf 1993

24 Brad Roberts (Hg.), Biological Weapons: Weapons of the Future, Washington 1993

Der vorliegende Vorschlag nimmt die Ausblendung des privaten Bereichs bewußt in Kauf, und zwar unter der Überlegung, daß ein Teil der privaten Forschung über die Regierungsfinanzierung erfaßt werden dürfte, im Entwicklungsstadium die Projekte in jedem Falle erfaßt werden und der Informationsverlust durch die Ausblendung der selbstfinanzierten Forschung verkraftet werden kann.

Im deutschen Falle würden die beim Patentamt gemeldeten und vom Verteidigungsministerium aus Geheimschutzgründen gesperrten Patente erst in dem Augenblick registerrelevant, in dem sich das Ministerium zur Verwertung des Patents entschließt.<sup>25</sup>

Das vorgeschlagene Überprüfungs-/Änderungsverfahren kann in Anspruch genommen werden, sollte sich diese Erwartung als falsch herausstellen; dies gilt auch, wenn die Regierungen einen Umgehungsversuch dergestalt machen, daß unter festen Zusagen späterer Finanzierung die Industrie aufgefordert wird, zunächst selbstfinanzierte Forschungs- und Entwicklung mit Kenntnis und Billigung der Regierung zu unternehmen.

Die vorgeschlagene Formel beseitigt schließlich auch das "chinesische Dilemma", da die Streitkräfte unter die Regierungsinstitutionen zu rechnen sind und ihre Forschungstätigkeit daher dem Register unterfallen würde.

## **2.4 Form der Registrierung**

Es soll die gesamte Rüstungsforschung der Teilnehmerländer, einschließlich der nichtkonventionellen Komponente einbezogen werden. Dabei ist selbstverständlich zu berücksichtigen, daß die Daten über nichtkonventionelle Forschung, insbesondere im Nuklearsektor, in einer Weise berichtet werden müssen, die nicht zur Weitergabe von proliferations-relevanter Information beiträgt.

Die Frage, was und wie übermittelt wird, rührt an sensitive Punkte. Immerhin geht es bei dem Rüstungsforschungs- und entwicklungsregister um den Schnittpunkt sicherheitspolitisch und wettbewerblich sensibler Themen. Soll eine Beteiligung vieler Staaten und die bereitwillige Mitarbeit der Industrie erreicht werden, werden die Anforderungen an die Teilnehmer so strukturiert sein müssen, daß sie ohne Furcht vor gravierenden Nachteilen für die nationale Sicherheit und ohne Bedenken hinsichtlich der wettbewerblichen Folgen erfüllt werden können. Es handelt sich hier um einen Zielkonflikt zwischen möglichst umfangreichen und tiefgreifenden Daten - also dem Informationsgehalt des Registers - und einer möglichst hohen Beteiligung. Zumindest am Anfang wird man im Zweifelsfall die Anforderungen eher herunterschrauben, um ein Register mit vielen Teilnehmerstaaten erst einmal in Gang zu bringen. Aufstocken lassen sich die Anforderungen durch einvernehmliche Entscheidung auch später noch, falls sich das Instrument bewähren und die Interessen der Teilnehmerstaaten befriedigen sollte.

Empfehlenswert wäre in jedem Fall die Ausarbeitung eines Standardformulars für die Berichte. Dies hat mehrere Vorteile:

- Es ermöglicht den schnellen Vergleich zwischen den von den beteiligten Ländern übermittelten Daten sowie zwischen einzelnen Projekten zur gleichen oder ähnlichen Thematik.

---

25 Ich habe Simone Wisotzki für diesen Hinweis zu danken

- Es sichert eine größere Eindeutigkeit der Anforderungen, die an die partizipierenden Staaten gerichtet werden.
- Es erleichtert die Verarbeitung der Daten in elektronischen Medien.

Zu überlegen wäre die Entwicklung eines Fragebogens auf elektronischer Basis, der die on-line Übertragung der Daten mit einem elektronischen Datennetz ermöglicht. Auf diese Weise könnte das Verfahren beschleunigt werden.

Das Standardformat sollte für jedes einzelne Projekt die folgenden Daten abfragen:

- Geldgeber
- Empfänger
- Finanzielles Projektvolumen
- Laufzeit
- Zahl und Qualifikation des beschäftigten Personals
- Zielsetzung des Projekts, insbesondere erwarteter militärischer Nutzen
- Kurzcharakteristik der untersuchten Technologien
- Kurzeinschätzung des Reifestands des Projekts

Für jedes Land sollte zudem eine kumulative Statistik erstellt werden, die die gesamten Rüstungsforschungsausgaben, die Gesamtzahl der Empfänger und die Gesamtzahl der Forschungs- und Entwicklungsprojekte im Rüstungssektor wiedergibt.

## **2.5 Verifikation der gemeldeten Daten**

Es wird empfohlen, ein solches Register zunächst ohne Verifikationsmaßnahmen einzurichten. Der Grund liegt nicht nur im sensitiven Charakter der Daten und der technischen Anlagen, in denen die entsprechende Forschung und Entwicklung betrieben werden; großzügige Zugangsrechte für Inspektoren in solche Einrichtungen sind an und für sich schon ein nur schwer zu beseitigendes Hindernis. Es besteht jedoch noch eine weitere inhärente Schwierigkeit bei der Verifikation der von den Ländern gemachten Angaben: Um festzustellen, daß nur die gemeldeten, aber keine anderen Projekte durchgeführt werden, wäre eine längere Präsenz vor Ort sowie sorgfältige und detaillierte Untersuchungen der Forschungstätigkeit nötig. Dies widerspricht jedoch der oben geäußerten Einsicht, daß die Grenzen des Zumutbaren in diesem sensitiven Bereich relativ eng gezogen sind.

Die Tätigkeit der Inspektoren in Forschungseinrichtungen i.R.d. Atomwaffensperrvertrag sowie die geplanten Aktivitäten i.R.d. Chemiewaffenkonvention und des Verifikationsregimes der Biowaffen-Konvention geben keine einschlägigen Hinweise. In jedem Fall konzentriert sich dort die Inspektionstätigkeit auf die Prüfung der Absenz/Existenz von Stoffen; die Methode der Probenentnahme ist hierfür das zentrale Instrument. Dies wäre jedoch für ein Rüstungsforschungs- und entwicklungsregister nicht möglich. "Nicht gemeldete" Aktivitäten, die zu entdecken wären, lassen sich nicht durch eine begrenzte Zahl "verdächtiger" Stoffe definieren.

Was eher in Frage käme, wäre die auch für die Biowaffen-Konvention ins Auge gefaßte Möglichkeit, Betriebsberichte einzusehen sowie Personal vor Ort zu interviewen. Während sich dies rechtfertigen läßt, wo es um die Verpflichtung eines Staates geht, keine Massen-

vernichtungswaffen zu besitzen, scheint es für das Rüstungsforschungs- und entwicklungsregister kaum angezeigt, auf derartig intrusive Verfahren zurückzugreifen. Der Rang der gewinnbaren Erkenntnisse für Weltfrieden und internationale Sicherheit ist nicht hoch genug, um einen solchen Eingriff in Souveränität und Eigentumsrechte zu begründen. Aus diesem Grunde dürften entsprechende Maßnahmen keine ausreichende Unterstützung finden.

Eine hinreichende Verifikationsmöglichkeit ex post entsteht durch die Beobachtung und Analyse von Tests von Prototypen bzw. der Stationierung neuer Waffensysteme durch nationale technische Mittel und gegebenenfalls - wo entsprechende rüstungskontrollpolitische Vereinbarung bestehen - durch Inspektionstätigkeit. Ein Beispiel wäre die zufällige Beobachtung von auf neuen technischen Prinzipien beruhenden Systemen im Rahmen der Routineinspektionen des KSE-Vertrags. "Neue" Systeme, denen Technologien zugrunde liegen, die in den Berichten des stationierenden Staates an das Rüstungsforschungs- und entwicklungsregister nie gemeldet wurden, wären ein eindeutiger Beleg für das bewußte Verschweigen registerfähiger Daten. Ergibt sich hingegen über Zeit eine weitgehende Übereinstimmung der gemeldeten Forschung und Entwicklung mit den Test- und Stationierungsaktivitäten im später folgenden Zeitraum, so kommt der teilnehmende Staat seinen Verpflichtungen offenkundig weitgehend nach. Zwar gilt auch dann, daß möglicherweise mehr geforscht als entwickelt und beschafft wird. Aber Forschung, die sich über ausgedehnte Zeiträume nicht in Hardware niederschlägt, ist eben auch sicherheitspolitisch irrelevant. Angesichts der Schwierigkeiten, weiterreichende Verifikationsmaßnahmen einzuführen, sollten Überprüfungsverfahren des Registers vor allem auf diesen ex-post-Erkenntnissen aufbauen.

## **2.6 Datenevaluation und Überprüfungsprozeß**

Die Evaluation der eingereichten Daten betrifft drei Ebenen:

- Erstens geht es um die Qualität der Information, die die Staaten zur Verfügung stellen: sind die Standard-Fragebögen vollständig und mit der notwendigen Sorgfalt ausgefüllt? Gibt es größere Unstimmigkeiten zwischen zwei aufeinanderfolgenden Berichten eines Landes? Hierbei handelt es sich um etwaige Ungenauigkeiten, Schlampereien, Irrtümer, Druckfehler, gegebenenfalls auch die Klärung unverständlicher oder undeutlicher Angaben (v.a. bei den Kurzbeschreibungen von Projekten und der darin untersuchten Technologien), die Rückfragen unvermeidlich machen. Das Problem kommt hier durch Mißverständnisse und Nachlässigkeit, nicht durch vorsätzliche Täuschung zustande.
- Zweitens steht die Richtigkeit der Angaben im Mittelpunkt des Interesses. Dies betrifft die pikante Frage bewußter Falschangaben oder des Verschweigens von Aktivitäten durch den betroffenen Staat (vgl. Abschnitt über Verifikation)
- Drittens gewinnt das Register seinen zukunftsweisenden rüstungskontrollpolitischen Sinn natürlich erst dadurch, daß die möglichen Folgen von Rüstungstechniken für Stabilität, globale Sicherheit und ihre mögliche Wirkungen auf regionale oder globale Rüstungskonkurrenz abgeschätzt werden.

Diese unterschiedlichen Evaluationsaufgaben werden sinnvollerweise von unterschiedlichen Akteuren wahrgenommen. Dabei ist davon auszugehen, daß eine gesonderte Internationale Organisation für die Betreuung des Registers nicht gegründet wird. Da mit der Errichtung eines Verifikationssystems, das einen eigenen Inspektionsstab benötigen würde, nicht zu rechnen ist,

entfällt die wichtigste Rechtfertigung für eine eigene Organisation. Realistischerweise ist auch festzustellen, daß aus finanziellen Gründen die Neigung der Staaten, neue Organisationen ins Leben zu rufen, auf absehbare Zeit gering bleiben wird. Die Sammlung, Zusammenstellung und Verteilung der Daten kann - wie im Falle des Rüstungstransfer-Registers - vom Abrüstungszentrum der Vereinten Nationen wahrgenommen werden. Wegen der Fülle der einströmenden Daten müßte es allerdings personell verstärkt werden.

1. Dem VN-Abrüstungszentrum fiele dann die erste Stufe der Evaluation zu, d.h. die Herstellung eines qualitativ akzeptablen Registers. Die kritische Zusammenstellung der Länderberichte, v.a. die kritischen Rückfragen an die berichterstattenden Länder zur Aufklärung offensichtlicher Auslassungen und Unstimmigkeiten in den Angaben, müßte zeitnah erledigt werden können. Die große Schwierigkeit besteht darin, daß hierzu technische Expertise über die ganze Palette moderner Technik hin abgerufen werden müßte. Eine solche Expertise ist im Abrüstungszentrum nicht vorhanden. Diese Lücke ist nur zu füllen, wenn die teilnehmenden Länder dem Zentrum Experten benennen, auf die das Zentrum bei unlösbaren Fragen schnell zurückgreifen kann. In diesem Fall müßten die Daten, die an einen Experten/eine Expertin zur Evaluation übermittelt werden, selbstverständlich derart anonymisiert werden, daß das Ursprungsland nicht kenntlich ist. Der interne Bewertungsprozeß des Zentrums wäre jeweils eine Sache zwischen betroffenen Staat und Zentrum und würde nicht weiter öffentlich. Um dieses Verfahren durchführbar zu machen, müßte das Register ausdrücklich ein Rückfragerecht des Zentrums und eine Auskunftspflicht des befragten Staates etablieren. Das Zentrum müßte überdies ermächtigt werden, unter der Bedingung der Daten-Anonymisierung auswärtige Experten in Anspruch zu nehmen.

2. Mit der Äußerung von Verdacht gegen die Angaben einzelner Länder wäre das Zentrum überfordert. Es würde seine Rolle als Dienstleistungsorganisation infrage stellen. Eine solche Rolle kann nur eine eigenständige internationale Organisation mit weitgehenden technischen und rechtlichen Kompetenzen wahrnehmen, und auch nur dort, wo Evidenz für oder gegen Vertragsverstöße an klaren technischen Kriterien gemessen werden kann. Dies ist beim Nichtverbreitungsvertrag und der Chemiewaffenkonvention der Fall, aber nicht hier. Wie die Diskussion der Verifikationsmöglichkeiten gezeigt hat, tritt eindeutige Evidenz für das Verschweigen von F&E-Aktivitäten ex post, in der Gestalt von Tests oder der Stationierung neuer Waffensysteme (oder durch deren öffentlicher Budgetierung vor der Stationierung) in Erscheinung. Für diesen Fall sollte es den Mitgliedsstaaten überlassen sein, Klage zu führen; die Verfahrensmöglichkeiten hierfür sollten geschaffen werden (s. nächstes Kapitel). Dies bietet sich vor allem auch deshalb an, weil Nationale Technische Mittel die entsprechenden Erkenntnisse vermutlich als erste gewinnen werden. Die Öffentlichkeit für einen solchen Klärungsprozeß wäre zunächst bilateral - zwischen dem fragenden Staat und der "verdächtigten" Quelle der beanstandeten Daten bzw. Aktivitäten. Falls auf dieser Ebene eine Klärung ausbliebe, müßte sich die Expertengruppe der Mitgliedsstaaten (s.u.) oder eine Überprüfungskonferenz (s. übernächstes Kapitel) mit dem Problem befassen. Diese Abstufung, die die bilaterale Klärung in einem ersten Schritt, die multilaterale Ebene erst subsidiär vorsieht, findet sich in der Chemiewaffenkonvention, in der Biowaffenkonvention und in dem Dringlichkeitsmechanismus und dem humanitären Mechanismus der OSZE.

Das Registerabkommen müßte eine Klausel über wechselseitige Konsultationen bei Unstimmigkeiten enthalten; dieses Klausel schreibt das Recht der Mitgliedstaaten fest, Rückfragen zu stellen und ihre Pflicht, nach besten Kräften an der Aufklärung von Unstimmigkeiten mitzuwirken; dies entspricht Verpflichtungen, wie sie in der Chemiewaffenkonvention und der Biowaffenkonvention niedergelegt sind. Den beteiligten Staaten wird

darüber hinaus das Recht eingeräumt, die Expertengruppe anzurufen, falls eine bilaterale Klärung unmöglich bleibt.

3. Am wichtigsten, aber auch am schwierigsten wird der dritte Evaluierungsschritt zu gestalten sein. Die Bewertung von Rüstungstechnik, die sich noch im Entwicklungs- oder gar erst im Forschungsstadium befindet, im Hinblick auf ihren Beitrag für Stabilität usw. ist sowohl von der technischen wie auch von der politischen Seite her nicht einfach. Dies läßt sich beispielsweise an den Arms Control Impact Statements der amerikanischen Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde ablesen.<sup>26</sup> Sie den einzelnen Staaten zu überlassen, birgt das gefährliche Risiko einseitiger Fehlbewertungen mit dem Mittel der "worst case analysis" oder gar gezielter Übertreibung zur Rechtfertigung eigener Rüstungsanstrengungen; werden diese Bewertungen nicht einem dialogischen Klärungsprozeß zugeführt, besteht die Gefahr, daß das Register absichtswidrig Rüstungswettläufe anheizt, statt sie zu dämpfen.

Zwar wäre eine unparteiische Expertenorganisation am besten geeignet, diese Aufgabe wahrzunehmen. Freilich widerspricht es gegenwärtig der Staatenpraxis, eine derart sensitive Aufgabe auf eine Internationale Organisation zu verlagern. Zudem ist oben bereits festgestellt worden, daß das Register nicht mit einer eigenen Organisation wird rechnen können, die eine solche Aufgabe wahrnehmen kann.

Eine internationale Organisation dieser Art besteht auch nicht. Zwar wäre es denkbar, im Rahmen der CD eine permanente Arbeitsgruppe Rüstungstechnik einzurichten, die eine derartige Evaluation jährlich vornimmt und daraus Empfehlungen für geeignete Gegenstände künftiger Rüstungskontrollverhandlungen ableitet. Wegen dieser Verzahnung von Bewertung und Verhandlungsimpuls wäre dies sogar eine ausgesprochen willkommene Lösung. Sie geht aber über die bisherige Arbeitspraxis der CD deutlich hinaus und würde die Konferenz daher gegenwärtig überfordern; das Problem, daß Nichtmitgliedsstaaten aktiv an einer solchen Bewertung beteiligt wären, wäre sicher der Grund für einige teilnehmende Länder, einer solchen Lösung nicht zuzustimmen.

Eine andere Möglichkeit wäre es, eine von den teilnehmenden Staaten benannte Expertengruppe diese Aufgabe wahrnehmen zu lassen. Eine solche Expertengruppe wird für die Überprüfung des Registers ohnedies arbeiten müssen. Die Institution der "Regierungsexperten" wird in der internationalen Politik häufig genutzt, um spezielle Aufgaben, die aber zugleich von politischer Bedeutung sind, behandeln zu lassen. Die Experten werden von den jeweiligen Regierungen benannt, nehmen also nicht lediglich als Personen teil. Einer solchen, jährlich tagenden Expertengruppe könnte die Aufgabe übertragen werden, eine Bewertung laufender Rüstungsforschung unter rüstungskontrollpolitischen Kriterien vorzunehmen. Diese Bewertung würde natürlich als eine politische Verhandlung ablaufen, in der die jeweiligen Regierungspositionen eingingen. Dies wäre sogar erwünscht, da hiermit die Möglichkeit zur Aufklärung von Fehlperzeptionen, zur Definition klarer Gegensätze in der Bewertung und zur einvernehmlichen Identifizierung kritischer Gebiete für künftige Rüstungskontrollverhandlungen eröffnet würde. Während die CD-Mitgliedschaft einerseits begrenzt ist, andererseits CD-Mitglieder, die beim Register nicht mitmachen, das Recht der Einrede hätten - CD-Entscheidungen werden nur im Konsens gefällt - hätten in einer Regierungsexperten-Gruppe alle Register-Teilnehmer ein Mitwirkungsrecht.

---

26 Vgl. dazu auch Kruzal, a.a.O. (Anm. 2)

Die Verlagerung des dritten Evaluationsschrittes auf die politische, zwischenstaatliche Ebene räumt mit einer Reihe von Problemen auf, die sofort auftreten würden, wenn eine Internationale Organisation damit betraut wäre. Denn der dritte Schritt kann eine kritische Einordnung von einzelnen Technologien, von künftigen Waffensystemen, von F&E-Projekten oder gar der ganzen F&E-Politik einzelner Staaten beinhalten. Dies überfordert die Leistungsfähigkeit einer Internationalen Organisation, zumal sich diese Bewertung überwiegend an qualitativen Standards wird ausrichten müssen. Der sofortige Vorwurf der Parteilichkeit wäre zu erwarten und die Autorität der Organisation könnte sehr schnell in Frage stehen. Fällt diese Art von Kritik hingegen in einem multilateralen Verhandlungsprozeß, so müssen die kritisierenden Staaten hierfür die Verantwortung übernehmen, die kritisierten Staaten ihrerseits stehen unter einem Erklärungszwang. Eine Eskalation mit nachteiligen Folgen für Staatenbeziehungen und Rüstungswettläufe ist als Resultat zwar nicht auszuschließen; das eingeschlagene Verfahren gibt aber immerhin die Möglichkeit einer Klärung.

Die Registervereinbarung müßte eine entsprechende Aufgabenzuweisung an die Expertengruppe enthalten; soll auch die erste Alternative - die CD - offengehalten werden, so wäre eine regelmäßige Berichtspflicht an die CD in die Vereinbarung zu schreiben. Weitere Präzisierungen des Verfahrens erübrigen sich; insbesondere sind keine Dringlichkeitsprozeduren nötig, da zwischen der Aufhellung einer für destabilisierend gehaltenen F&E-Aktivität und dem Eintritt der tatsächlichen Destabilisierung zwangsläufig relativ viel Zeit vergeht.

Eine formale Regelung von Schritt drei beraubt Nicht-Regierungsorganisationen keineswegs der Möglichkeit, aus ihrer jeweiligen Perspektive selbsttätig derartige Evaluationen vorzunehmen und daraus Rüstungskontrollvorschläge abzuleiten; solche Vorschläge, die dann von einzelnen Staaten aufgenommen werden, können dann ihrerseits Rüstungskontrollverhandlungen befruchten. Ein Beispiel hierfür ist der vom Internationalen Roten Kreuz ausgearbeitete und von Schweden aufgenommene Vorschlag, die Konvention zum Verbot grausamer Waffen durch ein Protokoll zum Verbot von Laserwaffen mit Blendeffekt zu ergänzen. Dieser Vorschlag wurde auf der Grundlage der Beobachtung technischer Entwicklungen durch das Rote Kreuz erarbeitet, ohne daß entsprechende Waffen bereits stationiert gewesen wären.<sup>27</sup> Unter Umständen haben Nicht-Regierungsorganisationen in dieser Evaluationsphase den Vorteil, die aus politischen Kontroversen entstehenden Lähmungen umgehen zu können.

Schließlich ist zu bedenken, ob der dritte Evaluierungsschritt von Anfang an Bestandteil der Registervereinbarung sein sollte, oder ob die Vereinbarung lediglich eine Absichtserklärung beinhalten sollte, eine solche Evaluierung künftig ins Auge zu fassen, die Entscheidung hierüber aber Überprüfungskonferenzen vorbehalten blieben. Auch das konventionelle Waffen-Transferregister wird momentan ohne eine derartige Evaluierung (z.B. der Exzessivität von Rüstungsimporten oder der destabilisierenden Wirkung einzelner Transfers) betrieben. Würde Evaluationsschritt drei zu Beginn in die Registervereinbarung eingeschrieben, könnte das wichtige Länder von der Teilnahme abhalten. Evaluationsschritte eins und zwei hingegen sind jedenfalls von Anfang an ratsam.

---

27 Vgl. Comit, International de la Croux-Rouge, Land Mines and Blinding Weapons. From Expert Group to Review Conference, Genf, März 1995

## 2.7 Sanktionsmechanismen

Das konventionelle Waffen-Transferregister der Vereinten Nationen arbeitet auf der Grundlage der Freiwilligkeit. Weder Falschangaben noch Nichtteilnahme unterliegen irgendwelchen Sanktionen. Da auch das Rüstungsforschungs- und entwicklungsregister zunächst eine reine Transparenzmaßnahme darstellt, liegt der Schluß nahe, es hier ebenso zu handhaben. Andererseits geben die Teilnehmerländer Information preis, die unter Umständen als sicherheitspolitisch sensibler empfunden wird als der Datenaustausch über Rüstungsexporte und -importe. Während es keine große Rolle spielt, ob die zahlreichen Staaten, die keine eigene nennenswerte Rüstungsforschung betreiben, sich beteiligen, wäre das Fernbleiben eines der größeren Länder - vor allem aus dem Blickwinkel der jeweiligen regionalen oder globalen Hauptkontrahenten - auf Dauer ein schweres Handicap. Es könnte sehr schnell dazu führen, daß Staaten sich von einer Beteiligung zurückziehen, da die Information quasi als öffentliches Gutachten verteilt wird, das allseits auch ohne entsprechende Gegenleistung zugänglich ist.

Eine Möglichkeit, dem Problem der nicht-reziproken Informationspreisgabe auszuweichen und zugleich eine Art Sanktionsmechanismus zu installieren, wäre es, den Datenaustausch nur zwischen den beteiligten Ländern zu installieren, die gewonnene Information also gegenüber Dritten geheim zu halten. In diesem Falle wäre allerdings das VN-Zentrum für Abrüstung aus zweierlei Gründen wahrscheinlich nicht die geeignete Organisation, um die administrativen Aufgaben des Registers zu betreuen. Innerhalb der VN-Organisation sind Informationen relativ schwer vertraulich zu behandeln. Außerdem steht zu fragen, ob die Mehrzahl der VN-Mitglieder eine Aktivität des VN-Sekretariats unterstützt, die vor ihnen geheim gehalten wird.

Die Alternative wäre es dann, die Daten nur zwischen denjenigen Ländern auszutauschen, die die Register-Konvention ratifiziert haben und somit eine politische oder rechtliche Verpflichtung tragen, sich an diesem Verfahren zu beteiligen. In diesem Falle wäre die erste Evaluationsstufe - die Klärung von Undeutlichkeiten in den übermittelten Daten - bereits Sache der "Expertengruppe" der Vertragsteilnehmer.

Eine Präzedenz für ein solches Verfahren findet sich in den drei Exportkontroll-Gruppen, die an die Nichtverbreitungsregime angelagert sind, die Gruppe der nuklearen Lieferländer, die Australien-Gruppe und das MTCR. In allen drei Fällen gibt es einen nach außen vertraulich behandelten Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsländern.<sup>28</sup> Eine solche "Schließung" nach außen kann gerechtfertigt werden, unterwerfen sich doch die beteiligten Ländern einer Reihe von Regeln, die den eigenen Verhandlungsspielraum einschränken. Dies nur denjenigen gegenüber zu tun, die die gleichen Verpflichtungen wahrnehmen, eliminiert die Gefahr, unverhältnismäßige und unfaire Vorteile "Trittbrettfahrern" zu überlassen.

Darüber hinaus steht es den Register-Mitgliedern frei, den betreffenden Staat von der rüstungstechnischen Kooperation sowie von der Zusammenarbeit in ambivalenter Forschung und Entwicklung mit möglichen zivilen und militärischen Anwendungen auszuschließen. Diese Maßnahme läßt sich mit Hinweis auf sicherheitspolitische Interessen nach Art. 51 der VN-Charta ausreichend rechtfertigen. Auch gibt es eine Präzedenz in der Chemiewaffenkonvention, die den Handel mit kontrollierten Stoffen für Nichtparteien beschränkt. Eine solche Sanktionsklausel könnte von Anfang an in die Register-Konvention aufgenommen oder zu einem späteren Zeitpunkt eingefügt werden.

---

28 Vgl. Jean-Francois Rioux, *Limiting the Proliferation of Weapons. The Role of Supply-Side Strategies*, Ottawa 1992

Die Vorteile einer exklusiven Verfügung über die ausgetauschte Information muß gegen den Legitimitätsverlust abgewogen werden, den ein Verzicht auf Öffentlichkeit fraglos mit sich bringt. Vor allem Staaten, die selbst keine Rüstungsforschung und -entwicklung betreiben, können geltend machen, daß diejenigen Länder, die den technologischen Rüstungswettkampf durch ihre Aktivitäten letztlich in Gang halten, ihnen gegenüber eine Bringschuld haben; die Behandlung der verfügbaren Information als öffentliches Gutachten, d.h. die Gewährleistung von Einsicht für alle in Trends, die ja durchaus zu einer Gefährdung des Weltfriedens führen und somit die Interessen aller Staaten berühren können. Auch ist zu bedenken, daß der wichtigste Präzedenzfall - das Waffentransferregister der Vereinten Nationen - veröffentlicht wird. Die Erfahrung zeigt, daß "geschlossene Clubs" wie die Gruppe der nuklearen Lieferländer oder die Australien-Gruppe das Mißtrauen der Nichtteilnehmer erweckt und ihre an sich im Sinne der Nichtverbreitung nützliche Tätigkeit ins Zwielicht gerät und den globalen Zusammenhalt der Regime-Mitglieder beeinträchtigt.<sup>29</sup>

Von daher wäre es wahrscheinlich der beste Weg, zunächst die Veröffentlichung zu betreiben und das VN-Abrüstungszentrum mit dieser Aufgabe zu betrauen; von vornherein sollte jedoch klar sein, daß sich die Mitgliedsländer - möglicherweise auf der ersten Überprüfungs-konferenz - eine "Schließung" des Zugangs zu dieser Information vorbehalten, falls sie aufgrund der ersten Erfahrungen den Eindruck gewinnen, daß der offene Austausch durch das "Trittbrettfahren" relevanter Nichtteilnehmer ihre eigene nationale Sicherheit zu beeinträchtigen droht. Da diese "Schließung" direkt an das Fehlverhalten anderer Staaten geknüpft wäre und eine erneute Öffnung für den Zeitpunkt angekündigt werden würde, zu dem dieses Fehlverhalten korrigiert sein würde, stellte sich das Legitimitätsproblem nicht, oder zumindest nicht in vollem Umfang. Im Gegenteil, es wäre damit zu rechnen, daß sich der politische Druck auch der Nichtmitglieder auf den beschuldigten Außenseiter richtet.

Was geschieht nun, wenn deutlich wird, daß ein Staat seine Partner durch Fehlinformation bewußt über seine Rüstungsforschungsaktivitäten täuscht? In diesem - unwahrscheinlichen - Fall müßte die Registerkonvention über ein Mittel verfügen, um den regelbrechenden Staat vom Informationsaustausch auszuschließen, falls zu diesem Zeitpunkt die Information nicht veröffentlicht wird. Zunächst wären kooperative Schritte einzuleiten - Nachfragen, Konsultationen, diplomatische Versuche, eine Verhaltensänderung zu erwirken.<sup>30</sup> Tragen diese Bemühungen jedoch keine Früchte, wird sich die regeltreue Staatengemeinschaft weitere Schritte vorbehalten müssen: Eine Beschlußfassung nach der OSZE-Formel "Konsens minus eins" scheint hierfür geeignet. Sinnvollerweise würde bei der ersten Feststellung eines solchen Fehlverhaltens eine "Ermahnung" ausgesprochen, mit der Aufforderung an den Staat, den Regelbruch zu heilen. Erst wenn diese Ermahnung ohne entsprechende Antwort bleiben würde, würde dann der Ausschluß beschlossen werden. In diesem Fall kämen die oben diskutierten Sanktionen - die Einschränkung der Wissenschafts- und Technik-Kooperation - ebenfalls zur Anwendung.

Schließlich stellt sich die Frage nach den Handlungsmöglichkeiten, wenn eine Mehrheit der Teilnehmer zu dem Schluß gelangen, ein Mitgliedsstaat oder ein Nichtmitgliedsstaat investiere exzessiv in Rüstungsforschungs- und Entwicklungsprogramme, die geeignet seien, die

---

29 Vgl. Harald Müller, Sticks and Carrots: Nuclear Cooperation and Export Controls as Instruments of a European Non-Proliferation Policy, in Darryl Howlett (Hg.), *The New Europe and Nuclear Non-Proliferation*. Southampton, Mountbatten Centre for International Studies, 1995, S. 33-38

30 Abram Chayes/Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge/Mass (Harvard University Press) 1995

internationale Stabilität zu gefährden. Grundsätzlich reicht diese Frage über den eigentlichen Zweck des Registers hinaus. Sie verlangt nämlich nach Rüstungskontrolle jenseits bloßer Transparenz. Dennoch soll sie hier gestellt werden, da eine solche Feststellung durchaus aus den Register-Aktivitäten resultieren könnte.

Sie würde sich aus dem "dritten Evaluationsschritt" dann ergeben, wenn innerhalb der Expertengruppe eine klare Mehrheit nach Befragen des betroffenen Staates zum Schluß kommt, die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten würden ein bedrohliches Ausmaß annehmen. Zunächst einmal wären die Staaten auf Art. 51 der VN-Charta verwiesen, d.h. geeignete Gegenmaßnahmen auf nationaler oder Bündnisebene zu veranlassen, um der wahrgenommenen Bedrohung zu begegnen. Daß sich hieraus ein destabilisierender Rüstungswettlauf ergeben könnte, versteht sich.

Der Schritt, den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Sache zu befassen, bietet sich dann an, wenn der politische Kontext der inkriminierten Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen darauf schließen läßt, daß die Ergebnisse jener Forschung und Entwicklung zu einer Bedrohung von Frieden und internationaler Sicherheit führen oder zumindest erheblich beitragen könnten. Im Rahmen seines Mandats zur Gewaltprävention wäre der Sicherheitsrat dann aufgefordert, die nötigen Schritte zu tun, zunächst in Form der diplomatischen Einwirkung auf den betroffenen Staat.

Prinzipiell bietet sich dasselbe Verfahren an, wenn die Aktivitäten in einem Staat stattfinden, der nicht am Register teilnimmt. Die Organisation des "Registers" - d.h. seine Expertengruppe oder gegebenenfalls seine Überprüfungskonferenz (s.u.) könnte dann legitimerweise den Sicherheitsrat anrufen, wenn die Nichtteilnahme des Staates in Kombination mit Erkenntnissen über exzessive militärische Rüstung und Entwicklung die vertrauensbildende Wirkung des Registers zu beeinträchtigen und den Frieden und die internationale Sicherheit zu gefährden droht. Steht schon grundsätzlich der Appell an den Sicherheitsrat allen VN-Mitgliedern offen, so verleiht die wechselseitige Transparenz, die sich die Registermitglieder auferlegt haben, einem solchen Begehren zusätzliche Legitimität. Denkbar ist auch die frühzeitige Unterrichtung des Generalsekretärs, der durch die Charta aufgerufen ist, den Sicherheitsrat auf Gefährdungen von Frieden und Sicherheit bereits im Vorfeld aufmerksam zu machen.

Unter praktischen Gesichtspunkten sind zwei Aspekte zu berücksichtigen:

- Ein erfolgreiches Register setzt voraus, daß die fünf permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats sich daran beteiligen. Ein gravierender Befund über die Aktivitäten eines Staates, der von den Mitgliedsländern an den Sicherheitsrat verwiesen würde, fände dort also zwangsläufig engagierte Vertreter.
- Allerdings ändert sich das Bild, wenn eines der fünf Länder selbst beschuldigt wird. In diesem Fall wäre der Sicherheitsrat nur ein Forum für intensive Diplomatie. Eine Beschlußfassung käme durch das Veto kaum zustande. Jedoch steht sich das Register in dieser Hinsicht nicht schlechter als jedes andere globale Rüstungskontrollvorhaben auch, bei dem der Sicherheitsrat als letzter Garant fungiert.<sup>31</sup>

---

31 Harald Müller, Specific Approaches: Nuclear, Chemical and Biological Proliferation, in: Serge Sur (Hg.), Disarmament and Arms Limitation Obligations: Problems of Compliance and Enforcement, Aldershot u.a., Dartmouth (Unidir) 1994, S. 251-272

## **2.8 Revisionsverfahren**

Mit dem Register wird Neuland betreten. Zwar werden bestehende Rüstungskontrollpolitische Erfahrungen bestmöglich ausgewertet. Es ist jedoch zu erwarten, daß - wie bei anderen Rüstungskontrollvereinbarungen auch - die Mitglieder des Registers eine Lernkurve durchlaufen und das ursprüngliche Dokument zu verbessern wünschen. Ein erster wichtiger Grundsatz ist daher, daß das Verfahren zur Veränderung einfach und flexibel sein sollte; vorgeschlagen wird eine Kombination aus regelmäßig tagender Expertengruppe und Überprüfungskonferenzen, die alle drei bis fünf Jahre zusammentreten.

Der Expertengruppe obliegt, wie oben beschrieben, der jährliche Vollzug der Registerkonvention. Sie bespricht die Erfahrungen mit dem Register und macht gegebenenfalls Vorschläge für seine Verbesserung. Die Expertengruppe befaßt sich mit der Klärung von Unstimmigkeiten in den Länderberichten, die auf bilateraler Ebene (oder durch das Abrüstungszentrum der Vereinten Nationen) nicht bereinigt werden konnten. Sie trifft in diesem Zusammenhang auch die Feststellung, daß ein Vertrag seine Verpflichtungen nicht eingehalten hat.

Entscheidungsgremium sollte die Überprüfungskonferenz bzw. die außerordentliche Konferenz der Mitgliedsstaaten sein. Überprüfungskonferenzen würden regelmäßig alle drei bis fünf Jahre tagen. Zu Beginn des Registers wäre eine kürzere Frist (drei Jahre) vorzuziehen, nach zwei Überprüfungsrounds könnte aus Kostengründen der Turnus auf fünf Jahre verlängert werden. Die Konferenzen arbeiten auf der Grundlage der Berichte der Expertengruppe. Sie entscheiden über den Ausschluss von Regelbrechern, über die Schließung oder Wiederöffnung der ausgetauschten Information, sowie über die Anrufung des Sicherheitsrats.

Die Möglichkeit, eine außerordentliche Konferenz der Mitgliedsstaaten - vor allem im Zusammenhang mit Regelbrüchen - einzuberufen, ist unverzichtbar. Sie sollte auf Empfehlung der Expertengruppe oder auf Initiative eines Quorums (z.B. 10% der Mitgliedsstaaten) durch den Depositär einberufen werden. (Depositär wäre sinnvollerweise der Generalsekretär der Vereinten Nationen).

Die Triade Expertengruppe-Überprüfungskonferenz-außerordentliche Konferenz deckt die Eventualitäten, die sich aus der Konvention ergeben könnten, ausreichend ab. Auf eine ständige Organisation kann daher verzichtet werden.

## **3. Nationale Maßnahmen**

### **3.1 Umsetzung der neuen Pflichten in innerstaatliches Recht**

Die Einführung eines solchen Registers begründet für die teilnehmenden Staaten eine Reihe von Schritten, um die eingegangenen Verpflichtungen in inneres Recht umzuwandeln. Dabei geht es um die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen, um die beteiligten Akteure zur Offenbarung der erforderlichen Daten zu verpflichten. Grundsätzlich stehen dem keine unüberwindlichen Hindernisse im Wege. Solche Daten werden im Rahmen bestehender Rüstungskontrollverträge bei öffentlichen und privaten Stellen erhoben und weitergegeben. Das Verifikationssystem des Nichtverbreitungsvertrages beispielsweise nötigt die inspezierten Unternehmen zur Freigabe von technischen Details über Materialflüsse und Betriebsabläufe in den sogenannten "anlagenbezogenen Anhängen". Sie müssen den Zutritt von Inspektoren zu ihren Anlagen

dulden; dies schließt deren Recht ein, Materialproben zu entnehmen, Behälter und dergleichen zu versiegeln und Beobachtungsinstrumente (z.B. Videokameras) im Betrieb anzubringen. Die Chemiewaffenkonvention erfordert die Angabe der produzierten Mengen der aufgelisteten Stoffe sowie die Angabe der Zwecksetzung; dies betrifft übrigens auch den Bereich der Forschung, sofern die Stoffe dort in Mengen oberhalb der meldepflichtigen Schwellen verfügbar sind.<sup>32</sup> Auch das konventionelle Waffen-Transferregister der Vereinten Nationen offenbart Transaktionen, die sich zum Teil zwischen Privaten oder zwischen Privaten und Regierungen abspielen. Für die betroffenen Firmen können hier durchaus auch wettbewerbliche Interessen auf dem Spiel stehen.

Freilich findet in all den genannten Fällen eine Anonymisierung der Daten statt. Zwar zeigt das Waffentransferregister einzelne Transaktionen, jedoch ohne Nennung der beteiligten Firmen. Auch sind die entsprechenden Transaktionen abgeschlossen. Die in der Chemiewaffenkonvention und im Nichtverbreitungsvertrag gesammelten sensitiven Daten bleiben in der Obhut der jeweiligen Behörde. Das Rüstungsforschungs- und entwicklungsregister hingegen enthält Informationen, die wettbewerblich interessant sein können; für den Standardfragebogen wurde zudem oben vorgeschlagen, die forschende Firma/Stelle zu benennen.

Dies beinhaltet eine sehr weitgehende Preisgabe wettbewerblich relevanter Information, die auf eigentumsrechtliche Bedenken stoßen könnte. Es wäre daher abzuwägen, ob der Transparenzverlust, den der Verzicht auf die Übermittlung der forschenden Stellen mit sich bringt, nicht aus diesen Gründen gerechtfertigt ist. Das Register würde dann nur aus Projektdaten bestehen, ohne den jeweiligen Projektträger preiszugeben.

### **3.2 Interner Prüf- und Evaluationsprozess für die Daten**

Da es sich um ein Rüstungskontrollabkommen handelt, würde die Federführung beim Auswärtigen Amt liegen. BMVg, Wirtschafts- und Bildungs/Technologie-Ministerium wären zu beteiligen. Die administrative Aufgabe bestünde in der Einziehung, Anonymisierung und Kumulation der Daten. Die Daten liegen als Haushaltsposten beim BMFT und beim BMVg vor und müßten von dort ans Auswärtige Amt übermittelt werden. Dieser Umstand unterscheidet ein Rüstungsforschungs- und entwicklungsregister von dem Transferregister sowie der Chemiewaffenkonvention, wo die Datenerhebung auf privater Seite erfolgt und das Bundesausfuhramt die Verwaltungsbehörde für Datensammlung und -zusammenstellung ist.

Eingebracht werden müßten auch Regierungsbeiträge für Projekte im europäischen Rahmen, sofern sie ausschließlich oder teilweise verteidigungspolitische Zwecke haben; hier könnten Konflikte auftreten, wenn sich Partnerländer nicht am Register beteiligen wollen.

Das Auswärtige Amt wäre dafür verantwortlich, in der interministeriellen Abstimmung für die Klärung undeutlicher Punkte bzw. für die Ergänzung der Information zu sorgen, um die vorliegenden Daten "registerfähig" im Sinne der vereinbarten Berichtsstandards zu machen. Der Berichtsentwurf wäre dann von den übrigen beteiligten Ministerien abzeichnen zu lassen, bevor der dem VN-Abrüstungszentrum übermittelt wird.

Dem Unterausschuß für Abrüstung fiele die Aufgabe zu, die Angemessenheit der übermittelten Daten für die Zwecke des Registers unabhängig zu prüfen. Eine solche Prüfung gäbe dem Unterausschuß überdies die Möglichkeit, die rüstungskontrollpolitischen bzw. strategischen

---

32 PTS-OPCW-Declaration Handbook, Draft, 21. November 1994

Implikationen einzelner Projekte zu überdenken und die Ministerien gegebenenfalls um Stellungnahmen zu bitten. Eine Anhörung von unabhängigen Experten wäre in diesem Zusammenhang zweckmäßig.

Der Unterausschuß wäre ferner gut beraten, sich jährlich mit dem gesamten Register - also nicht nur mit dem deutschen Beitrag - zu befassen, um entsprechende Prognosen für strategische Trends und ihre möglichen rüstungspolitischen Implikationen anstellen zu können. Diese regelmäßige Befassung ermöglicht die Entwicklung rüstungskontrollpolitischer Vorschläge im F&E-Bereich, sofern dies dem Unterausschuß angezeigt erscheint.

Da die Übermittlung der Daten von der Bundesregierung an das Abrüstungszentrum der VN mit der Maßgabe der späteren Veröffentlichung erfolgt, sollte zugleich oder zuvor eine deutschsprachige Version des deutschen Berichts der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, vorzugsweise als Bundestagsdrucksache. Auch die Verhandlungen des Unterausschusses zur Sache sollten dementsprechend öffentlich sein (siehe aber nächster Abschnitt). Dies dient insbesondere der Einbeziehung unabhängiger Expertise und einer kritischen öffentlichen Diskussion.

Dem Parlament bleibt es unbenommen, über die im Register geforderten Informationen hinaus weitere Transparenz zu verlangen. So wäre es denkbar, daß dem Unterausschuß in nichtöffentlicher Sitzung auch akteursbezogene Daten über die beschriebenen Forschungsprojekte offenbart werden. Durch Gesetzgebung - oder durch Anfrage - könnten fernerhin Informationen über Forschung unterhalb der im Register festgelegten Werteschwelle eingefordert werden. Dies könnte - zunächst auf nationaler Ebene - zur Erprobung eines feinmaschigeren Netzes für die Registerdaten dienen.

#### **4. Schluß**

Die militärische Dynamik hat sich mehr denn je in das Stadium von Forschung und Entwicklung verlagert, wobei der zivile Sektor, anders als früher, Richtung und Geschwindigkeit vorgibt. Militärische Forschung und Entwicklung ist aus sicherheitspolitischen und wettbewerblichen Gründen ein Bereich, der sich die Rüstungskontrolle nur unter Schwierigkeiten erschließt. Erfahrungsgemäß sind derartige Sachgebiete zunächst rüstungskontrollpolitisch mit vertrauensbildenden Maßnahmen zu öffnen, die den teilnehmenden Staaten zunächst nur ein minderes Opfer abverlangen und gegebenenfalls auch auf einem geringeren Stand von Verbindlichkeit ausgeführt werden. Hierzu zählen insbesondere Maßnahmen, die Transparenz rüstungsbezogener Aktivitäten zu erhöhen, ohne diesen Aktivitäten zunächst Beschränkungen aufzuerlegen.

Das Rüstungsforschungs- und entwicklungsregister, das hier beschrieben worden ist, ist eine Maßnahme in diesem Sinne. Sie verlangt zwar den beteiligten Staaten durchaus etwas ab, verspricht ihnen aber auch erhöhte Transparenz über die Aktivitäten potentieller Gegner und schränkt ihre Forschung und Entwicklung nicht ein. Es knüpft an der bereits bestehenden Praxis anderer Rüstungskontrollabkommen an, Teilbereiche der militärischen Forschung und Entwicklung zu erleuchten und verallgemeinert diese Transparenz für den gesamten F&E-Bereich.

Realistischerweise wird die Verwirklichungschance einer solchen Maßnahme davon abhängen, ob es gelingt, die Vereinigten Staaten daran zu interessieren. Dafür gibt es zwei Gründe. Erstens

geht von den USA traditionell und aufgrund ihrer führenden Rolle in der Weltpolitik die Initiative für bedeutende Rüstungskontrollschritte aus. Ohne die Unterstützung der USA hat eine solche Initiative keine Chance. Zweitens spielt gerade für Amerika die Rüstungsforschung eine Schlüsselrolle in der nationalen Sicherheit. Die Durchsetzung des Registerkonzepts in den USA hängt von zwei Überlegungen ab:

- der Einschätzung von Transparenz als zentrales Prinzip internationaler Sicherheit,<sup>33</sup>
- der Bewertung des Gewinns aus "Reziprozität", d.h. der Erhellung der Rüstungsforschungsaktivitäten anderer großer Mächte durch das amerikanische Verteidigungsministerium und die Abrüstungsbehörde.

Wenn diese beiden Gesichtspunkte von der amerikanischen Regierung positiv bewertet werden, ließe sie sich für eine solche Initiative gewinnen. Freilich müßte dazu die vor allem in konservativen und in militärischen Kreisen in Washington mittlerweile chronische Abneigung gegen kooperative Sicherheitspolitik, also multilaterale Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen überwunden werden. Diese Hürde ist leider sehr hoch.<sup>34</sup>

Die Analyse der diversen Optionen, ein solches Register zu gestalten, hat eine Reihe von genuinen Schwierigkeiten gezeigt, mit denen die Verhandlungen fertig werden müssen. Keine dieser Schwierigkeiten scheint aber unüberwindlich, und für die meisten davon hat die Analyse selbst bereits mögliche Lösungen aufgezeigt. Sinnvollerweise sollten in der ersten Phase relativ „weiche“ Formen des Registers (hohe Schwellen, hohe Aggregation, Freiwilligkeit) getestet werden. Bewährt sich das eingeschlagene Verfahren, werden die Verpflichtungen verschärft; dieser evolutionäre Ansatz entspricht der Entwicklung der vertrauensbildenden Maßnahmen der KSZE/OSZE von der Helsinki-Schlußakte bis hin zu den immer anspruchsvolleren Wiener Dokumenten.

Es ist denkbar, daß angesichts der gegenwärtigen Stagnation in der multilateralen Rüstungskontrolle die Rüstungskontrolleure, vor allem aber die CD, nach neuen sinnvollen Aufgaben suchen wird. Das Rüstungsforschungs- und entwicklungsregister könnte eine solche Aufgabe sein.

---

33 Vgl. Ashton B. Carter et al., A New Concept of Cooperative Security, Washington, D.C. (Brookings Institution) 1992

34 Vgl. Harald Müller, Amerikanischer Unilateralismus: Ein Weltordnungsproblem, in: Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch (Hgs.), Friedensgutachten 2000, Münster u.a., LIT Verlag 2000, S. 43-52