

HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG, Frankfurt

Bernd W. Kubbig

**Nach dem Moskauer Gipfel zwischen
Clinton und Putin: Unstimmigkeiten und
Handlungsoptionen bei der Raketenabwehr**

HSFK-Report 9/2000

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Zusammenfassung

Das Spitzentreffen zwischen Bill Clinton und Wladimir Putin am 4./5. Juni 2000 in Moskau sollte zu einem Durchbruch bei den seit langem stagnierenden Gesprächen über Änderungen des Raketenabwehr-Vertrages (Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM) werden. Die Clinton-Administration möchte das bilaterale Abkommen von 1972 gravierend modifizieren, damit es mit ihren Plänen zur Aufstellung eines begrenzten Nationalen Abwehrsystems (National Missile Defense System, NMD) vereinbar wird. Denn der Kerninhalt dieses Vertrages besteht im Verbot eines solchen landesweiten Abwehrschildes. Angesichts der Raketenbedrohung aus sogenannten „Schurkenstaaten“ (die neuerdings offiziell „besorgniserregende Staaten“ heißen) hält es die US-Administration für geboten, das amerikanische Territorium entsprechend zu schützen.

Die neue Moskauer Führung hingegen macht sich – wie alle ihre Vorgängerinnen – das zentrale Anliegen des ABM-Abkommens zu eigen. Sie spricht sich vehement gegen das Nationale Abwehrsystem der Vereinigten Staaten aus. So konnte es nicht überraschen, daß sich auf dem Moskauer Gipfel beide Seiten unversöhnlich gegenüberstanden. Zum „Grand Bargain“ kam es nicht. Dieser von der US-Regierung angestrebte „Große Tauschhandel“ sah vor, daß der Kreml den Abänderungen des ABM-Vertrages zustimmt und damit sein „Ja“ zum Rüstungsvorhaben der Administration gibt; im Gegenzug würde die Exekutive in Washington die von Moskau angestrebte drastische Verminderung der Nuklearwaffen akzeptieren. Statt des Raketenabwehr-Kompromisses unterzeichneten die beiden Präsidenten auf dem Gipfel nur zwei vergleichsweise bescheidene Abkommen. Das eine sieht die Zerstörung von waffenfähigem Plutonium vor; das andere ordnet die Einrichtung eines gemeinsamen Moskauer Zentrums an, in dem beide Seiten Frühwarndaten über ihre jeweiligen Raketenstarts austauschen („information sharing“).

Der von der Clinton-Administration erhoffte bilaterale Kompromiß kam auch deshalb nicht zustande, weil ein Brief von 25 einflußreichen republikanischen Senatoren an den amerikanischen Präsidenten die Verhandlungsposition der US-Regierung in Sachen Modifikation des ABM-Vertrages desavouierte. Die Senatoren teilten ihrem Präsidenten unverblümt mit, er könne nicht damit rechnen, daß die Mehrheit der Kammer ein entsprechend ausgehandeltes Abkommen ratifizieren würde. Dieses Schreiben signalisiert nicht nur, daß in den USA das Jahr 2000 ein Wahljahr ist (am 7. November werden ein neuer Präsident, ein Drittel der 100 Senatoren und alle 435 Abgeordneten gewählt). Der Brief vom 17. April dokumentiert auch einen Strukturkonflikt zwischen der Exekutive und der Mehrheit der Republikaner im Senat, die in einem außerordentlich hohen Maße die Außenpolitik mitbestimmen will (siehe Kapitel 1).

Inhaltlich gesehen belegt das Schreiben der Senatoren, wie sehr sich Teile dieser Kammer von der Administration unterscheiden, wenn es um Konzeption und Umfang eines Raketenabwehrsystems geht. Anders als die Regierung, die einen zunächst begrenzten Schild anstrebt, der stufenweise ausgebaut wird, wollen einflußreiche Senatoren und ihre politischen Verbündeten im gesellschaftlichen Umfeld einen weitaus umfangreicheren Abwehrgürtel

aufstellen. Unterschiedlich ist auch der Umgang mit dem ABM-Abkommen und dem Vertragspartner Rußland entlang der Trennungslinie von striktem Unilateralismus versus einem an Bedingungen geknüpften Bilateralismus. Die energischen NMD-Befürworter wollen, ohne weiter mit Moskau über die Veränderungen zu verhandeln, von der im Vertragstext vorgesehenen Rückzugsklausel Gebrauch machen (in diese Richtung hat sich auch der republikanische Präsidentschaftskandidat George W. Bush geäußert, der als Präsident jedoch vorher über einen gewissen Zeitraum mit Rußland verhandeln würde).

Im Vergleich dazu ist die jetzige Administration konzessionsbereiter. Ihre Verhandlungspositionen sind dem angesehenen Fachblatt „Bulletin of the Atomic Scientists“ zugespielt worden, das sie veröffentlichte. Es handelt sich dabei um die „Talking Points“, die höchst wahrscheinlich US-Delegationsleiter John Holum auf der Arbeitsebene seinem russischen Gesprächspartner Juri Kapralow im Januar 2000 präsentierte. Dieses amerikanische Dokument ist aus mindestens drei Gründen außerordentlich aufschlußreich. Inhaltlich ermöglicht es eine Analyse der US-Positionen und der Streitpunkte zwischen Washington und Moskau, wie sie bisher in so detaillierter Form nicht möglich war. In politischer Hinsicht zeigen die „Talking Points“ des amerikanischen Delegationsleiters, wie moderat die Haltung der Clinton-Administration im Vergleich zu den weiter reichenden Vorstellungen der erzkonservativen Befürworter ist. Normativ gesehen vermitteln die Unterlagen in bisher beispielloser Weise, wie problematisch selbst die *relativ* gemäßigte Haltung der US-Regierung aus einer an Rüstungskontrolle orientierten Perspektive ist. Diese Verhandlungspositionen waren im großen und ganzen auch für den Moskauer Clinton/Putin-Gipfel relevant.

Mein Report arbeitet zunächst die beträchtlichen Modifikationen heraus, die die Raketenabwehrpläne der Clinton-Administration für die Bestimmungen des ABM-Vertrages mit sich bringen. Sie verändern den Charakter des Abkommens fundamental, machen sie doch den *Rüstungskontrollvertrag*, der der Raketenabwehr enge Fesseln anlegte, zu einem *Rüstungsmanagement-Abkommen* (Kapitel 2.1). Auf der Grundlage der „Talking Points“ bleiben demgegenüber die russischen Positionen blaß. Denn was aus dem Dokument nicht hervorgeht, ist die von Moskau favorisierte beträchtliche Verminderung der atomaren Gefechtsköpfe auf 1500. Auf einen entsprechenden Vorschlag ist die US-Regierung bisher nicht eingegangen. Rußlands Verhandlungsposition war dadurch gekennzeichnet, daß es über den ABM-Bereich hinausgehende Vorschläge zur gemeinsamen Bekämpfung der Proliferation präsentierte (siehe Kapitel 2.2).

Der inhaltliche Dissens, der in den „Talking Points“ einen breiten Raum einnimmt, läuft auf die Frage hinaus, inwieweit die Abwehrpläne der Clinton-Administration die nukleare Zweitschlagsfähigkeit Moskaus perspektivisch untergraben (siehe Kapitel 3). Dies war für die russische Führung die Gretchenfrage. Das amerikanische Dokument setzt sich mit den von Moskau genannten sicherheitspolitischen Aspekten auseinander; die statuspolitische Dimension (Rußlands kontinuierliches Interesse daran, zumindest auf atomarem Gebiet Weltmacht zu bleiben), werden in den „Talking Points“ nicht angesprochen. Mit der in Zweifel gezogenen Zweitschlagsfähigkeit der russischen Nuklearstreitkräfte sind die folgenden Aspekte verbunden:

- *die grundsätzliche Frage, inwieweit die nukleare Abschreckungslogik, in deren Rahmen der ABM-Vertrag entstand, die atomare Politik beider Seiten auch nach dem Ost-West-*

Konflikt anleitet. Hier ist relevant, daß beide Seiten trotz der fundamentalen weltpolitischen Veränderungen und der verminderten Rolle der Nuklearwaffen in puncto Militärstrategie, Zielplanung und operative Fähigkeiten noch völlig dem System der „wechselseitigen gesicherten Zerstörung“ („Mutual Assured Destruction“, MAD) aus der Zeit des Ost-West-Konflikts verhaftet sind. Die „Talking Points“ von US-Delegationsleiter John Holum zementieren die nukleare Abschreckung dadurch auf einem außerordentlich hohen Niveau, daß der russischen Seite nahegelegt wird, ihr Nuklearpotential auf 1500 bis 2000 Sprengköpfe auszurichten. Dies soll sicherstellen, daß Rußland das von den Vereinigten Staaten geplante NMD-System zu durchdringen vermag. Folgt Moskau diesem Rat, so wird der Aufbau des amerikanischen Schirms gerade nicht zur „nuklearen Rüstungsverminderung durch NMD“ führen, die die Abwehrbefürworter beständig beschwören.

- *die Plausibilität von Erstschlagsszenarien und die Moskau nahegelegten militärischen Reaktionen auf ein umfassendes Abwehrsystem der Vereinigten Staaten.* In krisenstabilitätspolitischer Hinsicht ist problematisch, daß die US-Delegation Rußland nahelegt, sein strategisches Nukleararsenal weiterhin in ständiger Alarmbereitschaft zu halten. Eine Strategie des „launch on warning“ soll Moskau befähigen, seine Nuklearwaffen abzufeuern, bevor sie durch amerikanische Raketen vernichtet werden könnten. So wenig plausibel ein solches *Erstschlagsszenario* sein mag: Die Gefahr von nicht autorisierten oder versehentlich abgeschossenen Raketen als Reaktion auf einen fälschlich gedeuteten Raketenangriff bleibt bestehen – oder erhöht sich sogar angesichts des sich in schlechtem Zustand befindenden russischen Frühwarnsystems.
- *die Vorhersehbarkeit („predictability“) der NMD-Pläne mit dem Ziel, für Rußland Erwartungsstabilität herzustellen und Vertrauen zu schaffen/die Ausbruchsfahr der USA aus einem begrenzten Nationalen Abwehrsystem.* Moskau mißt die Ausbruchsfahr Washingtons aus einem begrenzten NMD-System an dem Ausbaupotential, das die Vereinigten Staaten bei ihren Radar- und Sensorkapazitäten anstreben. Den derzeitigen NMD-Plänen der Clinton-Administration zufolge ist für die Phase II die Dislozierung von 24 mit Infrarot-Sensoren ausgestatteten Satelliten im Weltraum vorgesehen. Damit entsteht zusammen mit den fünf umgerüsteten Frühwarnradars und dem möglichen Bau einer weiteren Radaranlage in Südkorea eine technologische Infrastruktur, die den Sprung von einem begrenzten zu einem umfassenden Raketenabwehrsystem in relativ kurzer Zeit ermöglichen dürfte. Rußland sieht ebenfalls mit Sorge, daß die USA anstreben könnten, den Nationalen Abwehrgürtel mit den geplanten regionalen Abwehrsystemen (Theater Missile Defense, TMD) zu verknüpfen. Einer Studie der Ballistic Missile Defense Organization im Pentagon vom 1. Juni 1999 zufolge können die für NMD-Zwecke eingesetzten Radaranlagen die weitreichenden („Navy Theater Wide“) Abwehrwaffen dazu befähigen, strategische Potentiale der Russen zu zerstören. Die Clinton-Administration plant derzeit die Aufstellung von mehr als 600 solcher seegestützter Abfangsysteme. Die im Brief der 25 republikanischen Senatoren vom 17. April 2000 zum Ausdruck kommenden Vorstellungen, die über die Abwehrpläne der Clinton-Administration weit hinausgehen, unterstreichen, daß die von den Russen verlangte Vorhersehbarkeit nicht gewährleistet ist.

Auf dem Moskauer Gipfel (und auch danach) wurde deutlich, daß die amerikanische Regierung ihrem russischen Vertragspartner nicht glaubwürdig versichern konnte, daß ihre NMD-Pläne ausschließlich eine Antwort auf die begrenzten Raketenfähigkeiten „besorgniserregender Staaten“ wie Nord Korea, Iran und Irak sind (Kapitel 4). Moskau fürchtet weiterhin, daß die USA mittel- und langfristig fähig und willens sind, ein Nationales Verteidigungssystem aufzubauen, das die Vergeltungsfähigkeit der russischen Nuklearstreitkräfte in einem unannehmbaren Ausmaß einschränkt. Zu den inhaltlichen Gegensätzlichkeiten kommen politisch-taktische Erwägungen hinzu. Das politische System der USA ist im Wahljahr 2000 im Übergang begriffen. Der frisch gewählte russische Staatspräsident steht – anders als der im gesamten Politikbereich Rüstungskontrolle sichtbar geschwächte US-Präsident Clinton – nicht unter unmittelbarem Zeitdruck. Durch einen auf dem Moskauer Juni-Gipfel voreilig erzielten Kompromiß wäre Putin Gefahr gelaufen, mit Clintons Nachfolger bereits im nächsten Jahr neu verhandeln zu müssen.

Rußland muß sich jedoch darauf einstellen, daß die nächste US-Administration (und ein höchst wahrscheinlich wieder von den Republikanern dominierter Senat) das Nationale Raketenabwehrprojekt noch stärker vorantreiben werden. Die oben herausgearbeiteten Unstimmigkeiten könnten sich noch verschärfen. Dies wirft die Frage auf, ob Rußland dann eher bereit sein wird, einen Kompromiß zu akzeptieren oder aber, ob es mit verstärkten Gegenmaßnahmen bei den Nuklearwaffen reagiert, um den US-Schild durchlöchern zu können. Letzteres liefe auf ein erneutes Wettrüsten hinaus. Wie der (möglicherweise nur vorübergehend) beigelegte Richtungsstreit zwischen Verteidigungsminister Sergejew und Generalstabschef Kwaschnin belegt, sind die russischen Ressourcen begrenzt. Dennoch ist nicht auszuschließen, daß Moskau sich aus sicherheits- und statuspolitischen Gründen dafür entscheidet, zu nuklearen Mehrfachsprengköpfen zurückzukehren. Dies wäre das Ende des START II-Vertrages, der diese Technologie verbietet – die Folgen für das gesamte Rüstungskontrollgebäude wären unübersehbar.

Im Umfeld des Gipfels bot Präsident Clinton an, den geplanten Anti-Raketenschild mit den Verbündeten und anderen „zivilisierten Staaten“ zu teilen (Kapitel 5). Diese Offerte weckt diesseits des Atlantiks (etwa in der Bundesregierung) die Hoffnung auf den Zugang zu amerikanischer Spitzentechnologie – oder, negativ formuliert, die Angst, bei einer Nichtbeteiligung den Anschluß an diese zu verlieren. Derartige Erwartungen einer partnerschaftlich fairen wie finanziell lukrativen Teilhabe an einem zentralen Hochtechnologie-Projekt der USA im Militärbereich erwiesen sich bereits während der SDI-Debatte in der Ära Reagan als illusorisch. Die Aufträge, die an nicht-amerikanische Firmen ergingen, blieben insgesamt „peanuts“. Die restriktiven gesetzlichen Rahmenbedingungen gelten im großen und ganzen heute auch noch. Der technologiepolitische Protektionismus der Vereinigten Staaten ist eine Variante des gegenwärtig im Bereich Sicherheit vorherrschenden US-Unilateralismus.

Angesichts der Gefahr eines neuen Rüstungswettlaufs, der über Rußland hinaus China erfassen dürfte und damit zu einer Kettenreaktion in Asien führen könnte, sollte die Bundesregierung allein (besser noch im europäischen Konzert) gegenüber Washington darauf hinwirken, daß ein NMD-System – wenn es denn nicht verhindert werden kann – so begrenzt wie möglich bleibt. Ohne sein begründetes Nein zu einem kontinentalen Abwehrsystem aufzugeben, müßte Berlin als suboptimale Variante darauf drängen, daß dem russischen

Interesse an einer Erwartungsstabilität durch vertraglich zugesicherte Restriktionen Rechnung getragen wird. Ein modifiziertes Abkommen sollte deshalb die einzelnen Phasen des NMD-Aufbaus konkret festlegen.

Derartige Forderungen sind für die europäischen Staaten wichtig, aber nicht ausreichend, um sich als seriöse Akteure zu positionieren. Insbesondere Dänemark und England können sich nicht einerseits für die Erhaltung des ABM-Abkommens aussprechen, wenn sie andererseits der Umrüstung der amerikanischen Radaranlagen in Thule und Fylingdales zustimmen (sie müssen technologisch verbessert werden, damit sie im Rahmen des Nationalen Raketenabwehrschirms funktionstüchtig sind). Die Europäer sollten vielmehr beide Länder ermutigen, ihre Position als Trumpfkarte gegenüber den USA einzusetzen, um den wichtigsten Bündnispartner zu abrüstungsfreundlicheren Positionen zu bewegen.

Die europäischen Staaten – und darunter Deutschland – werden in Washington, aber auch in Moskau und Beijing, nur dann Gehör finden, wenn sie nicht nur vor einem Rüstungswettlauf warnen, sondern auch mit glaubwürdigen und machbaren Initiativen zur Bekämpfung der Proliferation auftreten. Hierfür enthält die Berliner Erklärung zu NMD vom 25. Mai 2000 wichtige Punkte mit einem beträchtlichen Ausbaupotential. Ein modernisiertes Konzept kooperativer Rüstungskontrolle, das sich vom Ziel der gemeinsamen Minimierung von Bedrohungen sowie vom Primat der Politik anleiten läßt, könnte mit Iran als Modellfall umgesetzt werden.

Mit einem solchen „Diplomatie Zuerst!“-Ansatz nutzen die europäischen Akteure zum einen die heiße Wahlkampfphase in den USA konstruktiv, die für operative Außenpolitik wenig Energien übrig läßt. Zum anderen könnte die Europäische Union mit Blick auf den Dezember-Gipfel in Nizza ihre Visionen eines stärkeren Europa auf einem wichtigen Politiksektor pragmatisch Wirklichkeit werden lassen. Führende europäische Politiker wie Jacques Chirac, Hubert Védrine und Joschka Fischer hätten so Gelegenheit, den deutsch-französischen Motor jenseits bloßer Rhetorik anzuwerfen und Europa mit einem „Diplomatie Zuerst!“-Konzept zu einem seriösen und sichtbaren Akteur zu machen.

Inhaltsverzeichnis

1. Die aktuelle Lage	2
2. Die Verhandlungspositionen	6
2.1 Die amerikanische Seite	6
2.2 Die russische Seite	11
3. Abschreckungs- und rüstungskontrollpolitischer Dissens: Ist die Zweitschlagsfähigkeit Moskaus gewährleistet?	13
3.1 Abschreckungslogik, Erstschlagsszenarien und Moskaus Gegenmaßnahmen	13
3.2 Die Vorhersehbarkeit der amerikanischen NMD-Pläne – Das Ausbruchspotential der USA aus einem begrenzten Abwehrsystem	16
4. Kein Raketenabwehr-Kompromiß auf dem Moskauer Gipfel	19
4.1 Die Inhalte	19
4.2 Die Gründe für Putins „Njet“	20
5. Clintons Raketenabwehr-Angebot an die „zivilisierten Staaten“	24
6. Was soll die Bundesregierung tun? Sieben Empfehlungen	29

1. Die aktuelle Lage

Der im Januar 2001 aus dem Amt scheidende US-Präsident Bill Clinton und der im März 2000 gewählte russische Staatspräsident Wladimir Putin begegneten sich am 4. und 5. Juni in Moskau zum ersten Mal nach den russischen Präsidentschaftswahlen. Auf diesem Gipfel nahm die Raketenabwehr einen herausragenden Platz ein. Beide Staatsmänner verfolgten unterschiedliche Absichten. Präsident Clinton wollte das persönliche Gespräch dazu nutzen, um seinem Gegenüber die Motive für die Aufstellung eines begrenzten Nationalen Raketenabwehrschirms (National Missile Defense, NMD) zu erklären, der alle fünfzig US-Bundesstaaten gegen feindliche ballistische Raketen aus „besorgniserregenden Staaten“ schützen soll.¹

Dahinter stand das Interesse, Putin für die von den Vereinigten Staaten angestrebten beträchtlichen Modifikationen des bilateralen Raketenabwehr-Vertrages von 1972 (Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM Treaty) zu gewinnen. Derartige gravierende Änderungen des ABM-Abkommens werden durch den geplanten Aufbau des territorialen Abwehrsystems erforderlich. Seit Anfang 1999 stehen Washington und Moskau offiziell über diese Frage auf verschiedenen politischen Ebenen intensiv miteinander im Gespräch. Unter der Leitung von John Holum und Juri Kapralow, den jeweiligen Leitern der Rüstungskontrollabteilungen in den Außenministerien, haben seit August 1999 auf der Arbeitsebene mehrere Gesprächsrunden stattgefunden, Treffen gab es ebenfalls zwischen dem Stellvertretenden US-Außenminister Talbott und seinem Kollegen Mamedow. Auch Madeleine Albright und Igor Iwanow haben sich des Themas Raketenabwehr bzw. Abänderung des ABM-Vertrages auf Ministerebene angenommen, erstmals Anfang 1999 und zuletzt Ende April 2000. Dieses letzte Treffen beider Außenminister in Washington stand schon ganz im Zeichen der Vorbereitungen des anstehenden Clinton/Putin-Gipfels in Moskau.

Alle russischen Regierungen der letzten Jahre haben sich beständig und vehement gegen die von Washington vorgeschlagenen Modifikationen ausgesprochen. Auch Staatspräsident Putin steht, wie sein Vorgänger Jelzin, in dieser Tradition. Er hatte bis zum Spitzentreffen kaum Verständnis für die von der Clinton-Administration als notwendig erachteten Änderungen erkennen lassen. Im Gegensatz zur US-Regierung hält Rußland den Aufbau eines Nationalen Abfanggürtels nicht für nötig. Moskau droht sogar mit militärischen Gegenmaßnahmen. Denn die russische Regierung befürchtet, daß sich die Vereinigten Staaten mit dem geplanten NMD die Fähigkeit verschaffen, ein umfassendes Nationales Verteidigungssystem zu errichten, das die atomare Zweitschlagskapazität Rußlands in Frage stellt. Moskau will den ABM-Vertrag, den vielzitierten „Eckstein strategischer Stabilität“ zwischen beiden Ländern, in seiner Substanz erhalten. Deshalb drängte sich vor dem Spitzentreffen die Frage auf, ob beide Seiten auf dem Gipfel erstmals von ihren bisher unvereinbaren Positionen abrücken und einen Kompromiß akzeptieren würden, der ihren artikulierten Interessen Rechnung trägt. Zu einem solchen Durchbruch kam es nicht, ein

Dieser Report behandelt die themenrelevanten Ereignisse des sich dynamisch entwickelnden Politikfeldes Raketenabwehr bis Mitte August 2000. Neuere Entwicklungen sind im Internet-Projekt *Raketenabwehrforschung International* unter www.hsfk.de/fg1/proj/abm zu finden. Ich danke auch dieses Mal Frau Martina Glebocki und Herrn Mirko Jacobowski von der HSFK-Koordinationsgruppe *Raketenabwehrforschung International* für ihre wertvolle Zuarbeit bei der Erstellung dieses Reports.

¹ Diese jetzt nur noch als „states of concern“ bezeichneten Ländern wie Nord Korea, Iran, Irak und Syrien waren bis vor kurzem in der offiziellen US-Amtssprache „rogue states“ oder „Schurkenstaaten“ bzw. „Rüpelstaaten“ im Schweizerdeutsch.

„Grand Bargain“ kam nicht zustande – also ein Kompromiß im Sinne russischer Zugeständnisse bei Änderungen des ABM-Vertrages gegen ein amerikanisches Entgegenkommen bei der von Moskau gewünschten drastischen Verminderung der Nuklearsprengköpfe. Auch ein Rahmenabkommen zwischen beiden Regierungen, das Moskau und Washington Spielräume ließe („Executive Agreement“), gab es nicht.

Clinton und Putin unterschrieben vielmehr zwei Abkommen, von denen das eine die Zerstörung von waffenfähigem Plutonium vorsieht, während das zweite zur Einrichtung eines gemeinsamen Moskauer Zentrums führen wird, in dem beide Seiten Frühwarndaten über ihre jeweiligen Raketenstarts austauschen („information sharing“).

An die Zusammenkunft der beiden Präsidenten wurden nicht nur hohe Erwartungen gestellt. Es gab (und gibt) vielmehr auch völlig unterschiedlich begründete Ängste. Die einen fürchten, daß Moskau den angedrohten Rüstungswettkampf initiiert, und daß sich das Verhältnis zwischen den beiden Staaten – und damit insgesamt zwischen Ost und West – verschlechtert. Die Folgen für das Nichtverbreitungs-Regime sind aus dieser Sicht verheerend. Denn der Nukleare Nichtverbreitungs-Vertrag (NVV) lebt von dem in Artikel VI verankerten, aber von den Atommächten trotz aller gegenteiligen Rhetorik nicht eingelösten Versprechen, ihre Nuklearbestände drastisch zu verringern und abzurüsten.

Macht Moskau mit seinen Drohungen ernst, würde nicht nur der bilaterale START-Prozeß zum Stillstand, möglicherweise sogar aus den Fugen, gebracht. Sie könnten eine bedenkliche Kettenreaktion über China hinaus in ganz Asien auslösen, so daß die de facto-Nuklearstaaten Indien und Pakistan in ihren atomfreundlichen Positionen bestärkt würden; langfristig könnten in Japan jene Kräfte stärker werden, die Tokios bisherigen Verzicht auf Nuklearwaffen für unangemessen halten. Diese Befürchtungen lassen sich von der Maxime leiten, daß die internationale Sicherheit am besten gewährleistet ist, wenn die multilateralen Verträge und Übereinkünfte mit ihren unverkennbaren Verpflichtungen zu wirksamer Rüstungskontrolle gestärkt werden.²

Die entschiedenen Raketenabwehrbefürworter in den Vereinigten Staaten, denen die Pläne der Clinton-Administration nicht weit genug gehen, hatten (und haben) hingegen andere Befürchtungen. Der konservative Kolumnist William Safire skizzierte im Vorfeld des Treffens das Szenario eines „Gefährlichen Gipfels“³ für den aus seiner Sicht wahrscheinlichen Fall, daß Putin dem amerikanischen Präsidenten erfolgreich ein umfassendes Angebot gemacht hätte, das aus Safires Perspektive gefährlich für die Sicherheit der USA gewesen wäre: Putin stimmt nur

² Diese außerordentlich wichtige Argumentation wird von den BMD-Kritikern beständig vorgebracht, so daß ich hier nicht weiter auf sie eingehe. Vgl. Bernd W. Kubbig, Die Demontage des ABM-Vertrags gefährdet die gesamte Rüstungskontrolle, in: Bruno Schoch/Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz (Hg.), Friedensgutachten 1999, Münster u.a., 1999, S. 219-227, sowie ders./Götz Neuneck, Raketenabwehrpläne in Zeiten des amerikanischen Wahlkampfes, in: Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch (Hg.), Friedensgutachten 2000, Münster u.a., 2000, S. 253-258, Harald Müller, Eine schöne neue Weltordnung: Die gefährlichen Folgen der amerikanischen Raketenabwehrpläne, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 4. 7. 2000; Neville Brown (Hg.), American Missile Defence. Views from China and Europe, Current Decision Report Nr. 25, Oxford Research Group, Oxford, Mai 2000.

³ William Safire, Dangerous Summit, in: New York Times (NYT), 27. 4. 2000. Nach dem Gipfel sah sich der Kolumnist in seinen Befürchtungen bestätigt, die jedoch fernab der Verhandlungsrealität sind: „By mistakenly linking reductions in START III (our missile offense) to the minor modification of ABM (our missile defense), Clinton played into Russian hands, making future arms negotiation more difficult for his American successor.“ (Ders., Mistake In Moscow, NYT, 5. 6. 2000.)

geringfügigen Modifikationen des ABM-Vertrages zu, und Clinton erklärt sich bereit, das amerikanische Nuklearpotential im Rahmen eines START III-Abkommens zu halbieren. Die US-Seite käme damit den russischen Forderungen nach, beraubte aber die Vereinigten Staaten der Möglichkeit, sich ausreichend gegen die feindlichen Raketen aus „Schurkenstaaten und China“ zu schützen. Safires Empfehlung für einen aus seiner Sicht erfolgreichen Raketenabwehr-Poker zwischen den beiden Präsidenten: „Der bessere Handel ist überhaupt kein Handel.“⁴

Der Kolumnist steht mit dieser Auffassung keinesfalls allein, sondern er artikuliert die insbesondere im Senat angesiedelte und im Vorfeld des Gipfels noch stärker gewordene Kritik an den Positionen der US-Regierung zur Raketenabwehr. Am 17. April 2000 ließen 25 zum Teil einflußreiche republikanische Senatoren⁵ Präsident Clinton wissen, daß für ein Abkommen auf der bisherigen Gesprächsgrundlage mit den Russen „keine Hoffnung bestünde, die Zustimmung des Senats zur Ratifizierung zu bekommen“.⁶ Die Senatoren gaben sich sicher, daß sie weitere neun Kollegen gewinnen würden, um eine Verabschiedung erfolgreich blockieren zu können. „Tot bei Ankunft“ lautete die drastisch formulierte Prognose von Senator Helms über das Schicksal eines einvernehmlich von Washington und Moskau modifizierten ABM-Vertrages, den die Administration dem von Helms geleiteten Auswärtigen Ausschuß präsentieren würde.

Mit dem Brief vom 17. April hat sich nicht nur das polarisierte Verhältnis zwischen der Exekutive und einem wichtigen Segment der republikanischen Legislative erneut zugespitzt. Auch der Anspruch der in beiden Kammern des Kongresses dominierenden Republikaner, die Außenpolitik maßgeblich mitgestalten zu wollen, hat eine neue Dimension erreicht. Die Senatoren signalisierten dem Präsidenten, daß sie ihm bis zum Ende seiner Amtszeit die in der US-Verfassung verankerte Prärogative, mit anderen Staaten Verträge auszuhandeln und zu verändern, de facto entzogen haben. Diese republikanische Fraktion hat den gemeinhin als „mächtigsten Mann der Welt“ geltenden US-Präsidenten faktisch zur „lahmen Ente“ („lame duck“) erklärt und seine rüstungskontrollpolitische Handlungsfähigkeit ausgehebelt. Die „Zeit der Administration für große Verträge sei klar vorbei“ hatte Senator Helms auf seiner Pressekonferenz kategorisch erklärt.⁷ Clinton reiste als merklich geschwächter Staatsmann zum Moskauer Gipfel.

Dem russischen Präsidenten signalisierten die republikanischen Senatoren, daß er gut daran täte, erst mit dem im November 2000 zu wählenden Nachfolger Clintons zu einer Übereinkunft zu kommen. In dieser Kammer werden sich die Mehrheitsverhältnisse durch die ebenfalls im November anstehenden Kongreßwahlen wahrscheinlich nicht ändern. Der Senat hat sich mit dem Schreiben vom 17. April für die russische Regierung de facto zu einem zweiten Verhandlungspartner etabliert. Zumindest war diese Gruppierung republikanischer Senatoren auch in Moskau politisch höchst präsent, Putin hat sie in sein politisches Kalkül fest eingebaut – und zwar auch für die Zeit nach dem Spitzentreffen. Noch ein weiterer US-Akteur hat als zukünftiger Verhandlungspartner in Sachen Raketenabwehr unmißverständlich auf sich

⁴ Zitate in: Safire, Dangerous, a.a.O. (Anm. 3).

⁵ Zu den mächtigen Mitgliedern dieser Kammer gehören neben Jesse Helms der Mehrheitsführer Trent Lott und die Vorsitzenden des Streitkräfte-, Bewilligungs- und Geheimdienstauschusses John Warner, Ted Stevens bzw. Richard Shelby.

⁶ Der Brief ist vollständig abgedruckt in und zitiert nach: The Center for Security Policy, Publications of the Center for Security Policy, No. 00-F 28, S. 2 (<http://www.security-policy.org/papers/2000/00-F28.html> [1. 9. 2000]).

⁷ So Helms auf seiner Pressekonferenz am 26. 4. 2000. Zitiert aus: Washington Post (WP), 27. 4. 2000

aufmerksam gemacht: der republikanische Präsidentschaftskandidat George W. Bush. In seiner am 24. Mai im Beisein von prestigereichen „elder statesmen“ aus dem republikanischen Umfeld geschickt inszenierten Rede plädierte er für ein umfassendes Abwehrsystem. Er koppelte dieses Angebot mit tiefen Einschnitten bei den nuklearen Sprengköpfen. Allerdings vermied Bush jegliche konkrete Festlegungen.⁸

Die Transformationsprozesse in Rußland haben das Parlament zu einem wichtigen Faktor in der Sicherheitspolitik werden lassen. Der russische Staatspräsident kann in seiner ABM-Politik das rüstungskontrollpolitische Junktim der Duma nicht ignorieren. Das Parlament macht in Artikel 2.2 des START II-Ratifizierungsgesetzes die Einhaltung dieses Vertrages davon abhängig, daß die Vereinigten Staaten das ABM-Abkommen nicht verletzen oder gar aufkündigen.⁹ Anders als in der Ära Jelzin haben sich nach den Wahlen die Kräftekonstellationen in dieser Kammer geändert; die Einflußmöglichkeiten des Kreml sind größer geworden.

Unmittelbar vor dem Spitzentreffen erhielt die Raketenabwehrfrage dadurch eine zusätzliche Dynamik, daß Präsident Clinton auf seiner Europa-Reise ein ebenso überraschendes wie großzügiges Angebot an alle „zivilisierten Staaten“ machte: Sie sollen in den amerikanischen Schutzschirm mit einbezogen werden. Staatspräsident Putin antwortete daraufhin mit einem Gegenvorschlag, gemeinsam ein Raketenabwehrsystem aufzubauen. Anders als Clinton wiederholte Putin seine Offerte an das westliche Bündnis und die Europäische Union nach der Moskauer Spitzenbegegnung.

Vor diesem Hintergrund stelle ich zunächst die im Frühjahr 2000 offenbar durch eine gezielte Indiskretion bekannt gewordenen US-Gesprächspositionen dar, wie sie auf der Arbeitsebene in den von John Holum und Juri Kapralow geleiteten Delegationen verhandelt wurden. Die wahrscheinlich von Holum vorgetragenen „Talking Points“¹⁰ geben einen detaillierten Einblick in die US-Positionen und indirekt auch in die russischen Vorstellungen (Kapitel 2). Anschließend präsentiere ich die Streitpunkte und die von beiden Seiten vorgebrachten Argumentationen (Kapitel 3). Nach einer Einschätzung des Gipfels und Überlegungen zu Putins politisch-taktischen Gründen für seine kompromißlose Haltung (Kapitel 4) bewerte ich Clintons Raketenabwehr-Offerte an die „zivilisierten Staaten“ (Kapitel 5). Empfehlungen an die Bundesregierung schließen den Report ab (Kapitel 6).

⁸ Der Text der Bush-Rede findet sich u.a. in <http://www.hsfk.de/fg1/proj/abm/election/bush23-5.html> [1. 9. 2000]. Vgl. auch International Herald Tribune (IHT), 25. 5. 2000.

⁹ Der Wortlaut des START II-Ratifizierungsgesetzes findet sich u.a. in: <http://www.hsfk.de/fg1/proj/abm/back/docs/start2ru.html> [1. 9. 2000].

¹⁰ Im folgenden spreche ich, um Wiederholungen zu vermeiden, auch von „Punkten für die Diskussion“ bzw. vom amerikanischen Dokument. Ich gehe davon aus, daß es der US-Delegationsleiter Holum war, der die „Talking Points“ vortrug, obwohl dies aus der Unterlage nicht eindeutig ersichtlich ist. – John Holum, ABM Treaty „Talking Points“, Bulletin of the Atomic Scientists, 2000, http://www.bullatomsci.org/issues/2000/mj00/treaty_doc.html [1. 9. 2000].

2. Die Verhandlungspositionen

2.1 Die amerikanische Seite

Soweit bekannt, verhandelte Präsident Clinton mit Putin auf der Basis der Positionen, die die von John Holum geleitete US-Delegation ihren russischen Partnern im Januar 2000 am Genfer Verhandlungstisch darlegte. Darin schälten sich zwei Elemente heraus, die die Zustimmung des Kreml erleichtern sollen:

- Die Amerikaner präsentierten ihren Vertragspartnern die für den Aufbau eines Nationalen Abwehrsystems erforderlichen Änderungen in Form eines Zusatz-Protokolls zum ABM-Vertrag. Damit knüpften sie an die Tradition von gemeinsam erreichten Vereinbarungen an, insbesondere an das Zusatz-Protokoll von 1974. Es verminderte die ursprünglich im 1972 unterschriebenen und ratifizierten Abkommen vorgesehenen zwei Gebiete (ein Raketenfeld und die jeweilige Hauptstadt), die mit je 100 Flugkörpern und Startanlagen verteidigt werden konnten, auf ein einziges Gebiet mit einem Radius von maximal 150 km (die damalige sowjetische Regierung entschied sich für Moskau, die US-Regierung zur kurzfristigen Verteidigung von Interkontinentalraketen (Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) in Grand Forks im Bundesstaat North Dakota).
- Mit der gewählten Form des Protokolls will die US-Administration dem Gesprächspartner offenbar signalisieren, daß sie am Vertrag und am bilateralen Procedere für die von ihr für erforderlich gehaltenen Abänderungen festzuhalten gedenkt. Inhaltlich trägt die US-Regierung dieser Absicht in der vorgeschlagenen Präambel (siehe unten) Rechnung. Die Administration will offensichtlich auch den Eindruck erwecken, als handele es sich nur um einen Zusatz zum Vertragswerk, der die Substanz des Abkommens nicht antaste.

Aus der folgenden Beschreibung der bereits für die erste Phase des NMD-Programms von amerikanischer Seite für notwendig erachteten Modifikation geht hervor: Der ABM-Vertrag ändert während dieses Zeitabschnitts grundlegend seinen einmaligen Charakter und seine Qualität als *Rüstungskontroll*-Instrument, das beiden Parteien bisher in außerordentlich starkem Ausmaß – nämlich bis in die Entwicklungs- und Testpolitik hinein – Fesseln anlegte. Vor diesem Hintergrund ist die von John Holum vorgetragene Position („Der Rest des Vertrages würde unverändert bleiben.“) euphemistisch. Den amerikanischen Vorstellungen gemäß wird der ABM-Vertrag zu einem herkömmlichen *Rüstungsmanagement*-Instrument, das im Grundsatz die Militärvorhaben regulieren und so über die Vorhersehbarkeit der Pläne Erwartungsstabilität („predictability“) und Vertrauen schaffen soll.

Trotz dieser gravierenden Veränderung enthält der gewählte Protokoll-Modus ein für Moskau außerordentlich wichtiges statuspolitisches Signal. Rußland bleibt – zumindest formal gesehen – gleichwertiger Verhandlungspartner der einzig verbliebenen Supermacht, wenn auch nur vorübergehend. Denn das stellt der Anfangssatz der von John Holum am 19. Januar über das Protokoll eröffneten Diskussion klar: „Präsident Clinton geht davon aus („is counting“), seinen Beschluß über die Aufstellung eines Nationalen Raketenabwehrsystems (NMD) nicht später als Mitte 2000 zu fassen.“

Das vorgeschlagene Protokoll enthält nur die für die Phase I (sogenannte Expanded Capability-1 Phase) des NMD-Programms vorgesehenen Veränderungen des Raketenabwehr-Vertrages. In dieser Anfangszeit sind vertragskonform 100 Abfangflugkörper in nur einem Stationierungsgebiet in Alaska vorgesehen; gleichzeitig sollen die Bauarbeiten am sogenannten X-Band Radar auf der Insel Shemya, die ebenfalls zu Alaska gehört, beginnen. Den Pentagon-Plänen von Anfang 2000 zufolge sollen die ersten 20 Abfangraketen im Jahre 2005 einsatzbereit sein, zwei Jahre später dann alle 100, die im Rahmen der C1-Phase die Vereinigten Staaten in die Lage versetzen sollen, etwa eine Handvoll feindliche Raketen aus Problemländern abzufangen. (Diese Planungen sind allerdings angesichts des fehlgeschlagenen dritten Tests fraglich). Alle im folgenden skizzierten Vorschläge der US-Administration beziehen sich auf diesen Zeitraum. Diese Phase erstreckt sich bis frühestens Ende Februar 2001, am 1. März können Neuverhandlungen über zusätzliche Modifikationen beginnen, die für den weiteren Auf- und Ausbau des Nationalen Abwehrsystems unter der neuen Administration notwendig werden (siehe unten *Artikel VI*). Ginge es nach der jetzigen US-Regierung, dann würde das Abwehrsystem danach weiter ausgebaut, um die Vereinigten Staaten auch gegen eine größere Anzahl von Raketen schützen zu können (siehe Tabelle 1).¹¹

Die *Präambel* der amerikanischen Vorlage stellt einerseits die veränderte strategische Lage dar, die aus US-Sicht ein begrenztes Abwehrsystem notwendig macht, enthält andererseits „unsere Verpflichtung gegenüber dem Vertrag“ (zu den ursprünglichen Bestimmungen des ABM-Vertrages siehe Kasten 1). Die Präambel „anerkennt die Bedeutung des Vertrages für die strategische Stabilität“. Damit geht sie davon aus, daß auch nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion Atomwaffen – und damit Abschreckung – die US-russischen Beziehungen kennzeichnen. Insbesondere will die Präambel der Hauptsorge der Russen Rechnung tragen, indem sie festschreibt, daß „das begrenzte NMD-System ‚die strategischen Abschreckungspotentiale beider Parteien weder bedroht noch erlaubt, sie zu bedrohen‘“.

Artikel I des Abkommens, in dem das Hauptziel des gegenwärtig noch gültigen Vertrages – das Verbot eines landesweiten Abwehrsystems – festgelegt ist, bestimmt jetzt: Das umfassende Nein gilt nicht für das begrenzte NMD-System, das auf diese Weise von dem grundsätzlichen Verbot einer landesweiten Verteidigung ausgenommen wird; diese so konstruierte Ausnahme bezieht sich auch auf die Vorbereitungen für ein begrenztes System.

Artikel II spezifiziert zum einen die für die erste Phase erlaubten 100 Startgeräte und 100 Flugkörper in einem einzigen Stationierungsgebiet mit einem Radius von 150 km. Dies

¹¹ Da die Clinton-Regierung dann nicht mehr im Amt ist, kann man über die Vorstellungen der nächsten Administration nur spekulieren. Wird George W. Bush Präsident, ist es vor dem Hintergrund seiner bisher vage gebliebenen Erklärungen zu NMD wahrscheinlich, daß er ein umfangreicheres System anstrebt. Er kündigte an, daß sich die USA unter seiner politischen Führung binnen eines halben Jahres aus dem ABM-Vertrag zurückziehen würden, falls die Sowjets den amerikanischen Vorstellungen zur Modifikation des ABM-Vertrags nicht zustimmten (vgl. hierzu die Rubrik „Wahlkampf“ des Internet-Projekts *Raketenabwehrforschung International* unter <http://www.hsfg.de/fg1/proj/abm/election/election.htm>). Bush steht unter dem Druck der einflußreichen erzkonservativen Republikaner, die ein praktisch unbegrenztes Abwehrsystem aufstellen wollen. Sie haben sich die Forderungen konservativer Institute wie der Heritage Foundation und des Center for Security Policy zu eigen gemacht, die zu den entschiedensten Gegnern des ABM-Vertrags gehören. Die USA sollten sich nicht darauf beschränken, nur ein begrenztes Abwehrsystem zu dislozieren, sondern einen mehrschichtigen Riegel aus see-, boden- und weltraumgestützten Elementen aufbauen. Sein Ziel sei, heranfliegende Raketen in der Start- und Anflugphase zu bekämpfen (vgl. hierzu auch: Mirko Jacobowski, *Öffentliche Meinung, Gesellschaftliche Gruppen und Raketenabwehr in den USA, 2000*, <http://www.hsfg.de/fg1/proj/abm/bulletin/pdfs/jacobow1.pdf> [1. 9. 2000]).

unterstreicht in diesem Punkt im ersten Zeitabschnitt die Kompatibilität mit dem ABM-Vertrag. Zum anderen soll Artikel II den Vertragsparteien in dieser Phase erlauben, ihre bereits bestehenden Radaranlagen aufzurüsten und ein weiteres Radar zu bauen. Die USA erhalten somit freie Hand für ihr Vorhaben, ihre zum Zweck der Früherkennung gebauten Radars technisch so umzugestalten, daß sie im Falle heranfliegender feindlicher Objekte die Sprengköpfe von den Attrappen zu unterscheiden vermögen („discrimination“) – immer vorausgesetzt, die Technik funktioniert.

Artikel III sieht vor: Wenn ein begrenztes Nationales Abwehrsystem aufgebaut wird, müssen die bestehenden, sich in Betrieb befindlichen 100 Startgeräte demontiert oder zerstört werden.¹²

Artikel IV enthält vier umfassende vertrauensbildende Maßnahmen (Informationsaustausch, Benachrichtigungen, Inspektionen, Mechanismen für die Lösung umstrittener Fragen zur Einhaltung des vorgeschlagenen Protokolls). Sie zielen auf die Hauptbefürchtung Moskaus ab und sollen sicherstellen, daß der Aufbau eines begrenzten NMD nicht das strategische Abschreckungspotential Rußlands gefährdet. Offenbar betrachtet die amerikanische Seite diese Vorschläge selbst als nicht ausreichend. Denn das US-Dokument sieht zwei vorrangige, rüstungskontrollpolitisch außerordentlich fragwürdige und für die Krisenstabilität höchst riskante (siehe 3.1) Maßnahmen vor, die die Zweitschlagskapazität des russischen Nuklearpotentials gewährleisten sollen. Zum einen geht die US-Delegation davon aus, daß beide Staaten „jetzt und, wie zuvor, unter den Bedingungen jeglicher zukünftiger Abkommen zur Verminderung von Waffen große, breit gefächerte und überlebensfähige („viable“) Arsenale strategischer Offensivwaffen besitzen werden“. Zum anderen legt die amerikanische Seite Moskau nahe, daß es seine Nuklearstreitkräfte beständig in Alarmbereitschaft halten soll. Eine „launch on warning“-Strategie soll Rußland in die Lage versetzen, seine Nuklearwaffen abzufeuern, bevor sie in einem hypothetischen Konflikt von den heranfliegenden amerikanischen Raketen vernichtet werden könnten.

Tabelle 1: Die Stationierungsmuster C1-C3 der NMD-Architektur in drei Stufen

Name	Zweck	Mögliche Stationierung
Capability 1	Verteidigung gegen „Problemstaaten“ mit wenigen Zielen (5 Sprengköpfe), mit keinen oder ineffektiven Gegenmaßnahmen	20 Interzeptoren in Alaska und ein XBR-Radar in Shemya auf den westlichen Aleuten
Capability 2	Verteidigung gegen „states of concern“ und kleine unbeabsichtigte/unautorisierte Starts mit wenigen Zielen (SRVs) und mit effektiveren Gegenmaßnahmen	100 Interzeptoren in Alaska und drei weitere XB-Radars in Alaska, Grönland und Großbritannien
Capability 3	Verteidigung gegen „besorgniserregende Länder“ und kleine unbeabsichtigte/ unautorisierte Starts mit vielen Zielen und mit effektiveren Gegenmaßnahmen	Je 100 Interzeptoren in Alaska und Nord Dakota, sowie fünf weitere XBRs in Südkorea, Kalifornien, Massachusetts und Hawaii. Ein neues, verbessertes Radar zur Frühwarnung in Südkorea.

Quelle: Leicht modifiziert nach Götz Neuneck/Michael Schaaf, Die Systemarchitektur der „National Missile Defense“ und ihre Verträglichkeit mit dem ABM-Vertrag, 2000, <http://www.hsfk.de/fg1/proj/abm/bulletin/pdfs/neun1.pdf>, auf der Grundlage von: Statement of Lieutenant General Ronald T. Kadish, USAF, Director,

¹² Der Wortlaut von Artikel III lautet in der Zusammenfassung von US-Delegationschef Holum: „Article III specifies that if a limited NMD system is deployed in accordance with the provisions of the Protocol, existing, operational ABM launchers deployed in accordance with Article III of the Treaty must be dismantled or destroyed; no dismantling or destruction of existing ABM radars is required. According to this provision, existing launchers deployed at Grand Forks which are not operational do not have to be dismantled.“

Ballistic Missile Defense Organization before the House Armed Services Committee, Research and Development & Procurement Subcommittees, Washington, D.C., 16. 2. 2000.

Kasten 1: Die wichtigsten Bestimmungen des ABM-Vertrages

Art. I: untersagt beiden Parteien, ABM-Systeme für die landesweite Verteidigung zu stationieren oder hierfür eine Grundlage zu schaffen (z. B. durch die Errichtung ABM-fähiger Radaranlagen).

Art. II: definiert ein ABM-System als ein System zur Bekämpfung anfliegender strategischer ballistischer Flugkörper oder ihrer Bestandteile (z. B. Sprengköpfe.) Als „gegenwärtige“ Komponenten des ABM-Systems werden ABM-Abfangflugkörper, ABM-Abschußvorrichtungen und ABM-Radargeräte genannt.

Art. III: gestattet nach dem Zusatzprotokoll von 1974 je eine feste bodengestützte ABM-Stellung in jedem Land mit je 100 Flugkörpern und Startanlagen zur Verteidigung der Hauptstadt oder einer Basis von Interkontinentalraketen (ursprünglich waren je zwei ABM-Stellungen vorgesehen).

Art. IV: erlaubt die Entwicklung und das Testen von ABM-Systemen und -Komponenten in gemeinsam vereinbarten Testgebieten.

Art. V: verbietet es, ABM-Systeme oder -Komponenten zu entwickeln, zu erproben (testen) oder aufzustellen, die see-, luft- und weltraumgestützt oder landbeweglich sind.

Art. VI: untersagt es, Systeme, die für eine ABM-Verteidigung nicht geeignet sind (z. B. strategische Offensivraketen oder Anti-Satellitenwaffen), a) so umzurüsten, daß sie ABM-Fähigkeiten bekommen und b) in einer ABM-Eigenschaft zu testen. Ferner begrenzt er Frühwarnradaranlagen auf Randgebiete des jeweiligen Territoriums; sie müssen nach außen gerichtet sein, damit sie keine ABM-Funktionen wahrnehmen können. [...]

Art. IX: verbietet den Parteien, ABM-Systeme oder ihre Komponenten an andere Staaten weiterzugeben und außerhalb ihres Staatsgebietes zu stationieren. [...]

Art. XII: regelt die „Nationalen Technischen Mittel“ (NTM), um überprüfen zu können, ob die Vertragspartner das Abkommen einhalten („Verifikation“).

Art. XIII: sieht die Einrichtung einer Standing Consultative Commission vor, die alle den Vertrag berührenden Fragen erörtern soll.

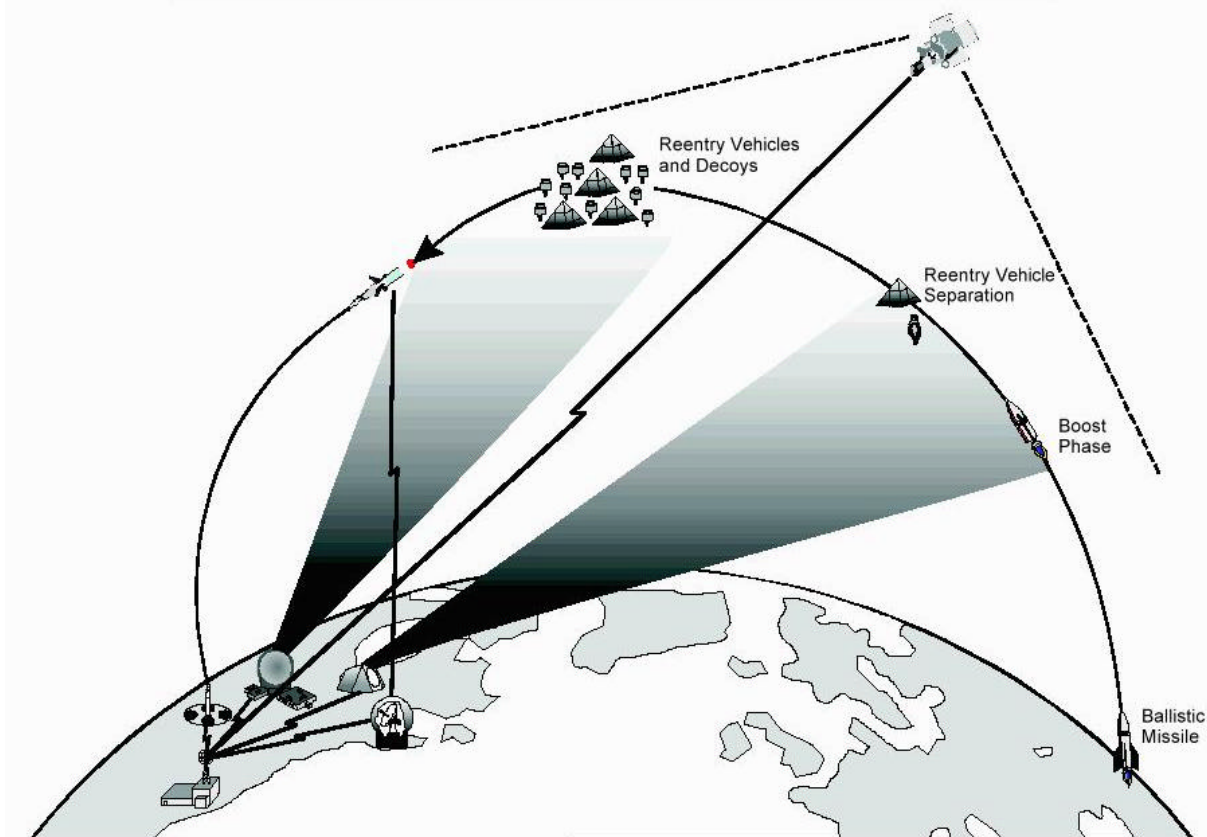
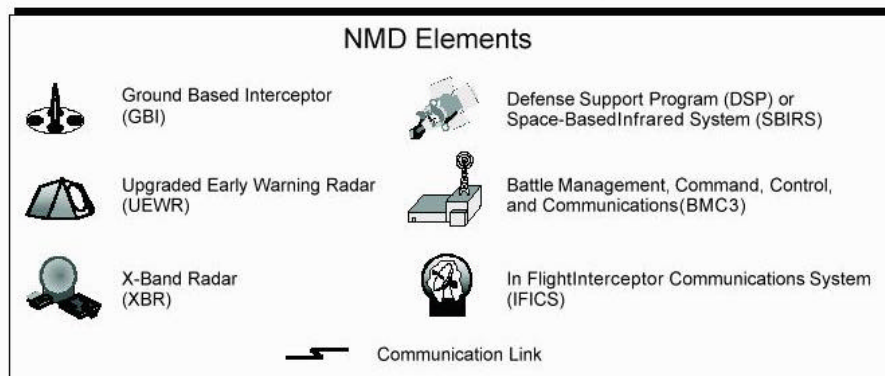
Art. XIV: sieht die Möglichkeit von Vertragsänderungen und Überprüfungskonferenzen im Abstand von fünf Jahren vor.

Art. XV: bestimmt, daß das Abkommen unbegrenzt gültig ist, und regelt die Vorkehrungen zur Aufkündigung des Vertrages (sechsmonatige Kündigungsfrist bei Angabe von außergewöhnlichen Gründen).

Quelle: Bernd W. Kubbig, Der gefährdete ABM-Vertrag; in: ders. (Hg.), Die militärische Eroberung des Weltraums, Erster Band, Frankfurt am Main, 1990, S. 285-349 (S. 289).

Graphik: Das National Missile Defense System

The NMD Concept of Operations



Quelle: Website der Federation of American Scientists, <http://www.fas.org/spp/starwars/program/nmd/index.html>. – Hierbei handelt es sich um eine rein illustrative Darstellung; wie unschwer zu erkennen, befindet sich die Anlage auf dem Bild in Grand Forks (Bundesstaat North Dakota) und nicht auf der zu Alaska gehörenden Insel Shemya Island. Soweit mir bekannt, gibt es kein offizielles Schaubild, das das geplante Raketenabwehrsystem im Bundesstaat Alaska ansiedelt.

Artikel V bestimmt, daß sich die beiden Parteien an die im Protokoll enthaltenen Veränderungen halten.¹³ Damit sind die ursprünglichen Einschränkungen des ABM-Vertrages, die seine rüstungskontrollpolitische Stärke ausmachten, teilweise entwertet. Denn im noch gültigen Abkommen untersagt Artikel V, ABM-Systeme oder -Komponenten zu entwickeln, zu erproben oder aufzustellen, die see-, luft- und weltraumgestützt oder landbeweglich sind.

Artikel VI sieht vor, daß die beiden Vertragsparteien ab 1. März 2001 in neue Verhandlungen über weitere Modifikationen des ABM-Vertrages eintreten. Der Wortlaut des amerikanischen Protokoll-Vorschlags gibt hierfür als Begründung „weitere Veränderungen der strategischen Situation“ an, die den Ausbau des begrenzten Nationalen Abwehrsystems erforderlich machen könnten. Was Artikel VI als eine im Konjunktiv formulierte, offene Entwicklung beschreibt, stellt die Präambel im Indikativ bereits als Faktum dar: Diese Gefahr „wächst“ und die Abwehrfähigkeiten, mit denen es sich gegen diese Bedrohung zu schützen gilt, „müssen auch wachsen“ – mit der Folge, daß der Vertrag auf den neuesten Stand zu bringen ist. Die amerikanische Delegation trägt mit der Periodisierung und dieser Abfolge der Argumente zwei Faktoren Rechnung: der Tatsache, daß sich die Ära Clinton dem Ende zuneigt, und daß die Pläne der gegenwärtigen amerikanischen Regierung für den Ausbau der Abwehrfähigkeiten noch gravierendere Anpassungen des Vertrages erforderlich machen (siehe Tabelle 1).¹⁴

In der „Unilateralen Erklärung“ nimmt die US-Delegation diese Gefahreinschätzung noch einmal auf („If the threat will grow, as we think it will [...]“) und verweist auf die Notwendigkeit internationaler Kooperation. Dies würde eine Veränderung von *Artikel IX* und des „*Agreed Statement G*“ erforderlich machen. So untersagt Artikel IX beiden Vertragsparteien, ihre ABM-Systeme oder ihre Komponenten an andere Länder weiterzugeben und außerhalb ihres Staatsgebietes zu stationieren.

2.2 Die russische Seite¹⁵

Moskauer Politiker und Unterhändler haben die auf den unterschiedlichen Ebenen stattfindenden Gespräche genutzt, um ihr beständiges „Njet“ zu den amerikanischen Plänen bzw. ihr konstantes „Da“ für die Erhaltung des ABM-Vertrages in seiner bisherigen restriktiven Form zu begründen und ihre Hauptbedenken vorzutragen. Mit den russischen Sorgen wiederum hat sich die von John Holum geleitete US-Delegation auseinandergesetzt und sie zu entkräften versucht. Was aus dem Dokument nicht hervorgeht, ist die von Moskau favorisierte Reduktion der gegenwärtig unter START II erlaubten 3000-3500 atomaren Gefechtsköpfe auf 1500 in einem START III-Rahmen.

¹³ Der von US-Seite neu vorgeschlagene Artikel V im Wortlaut: „Except for changes specified hereby, all existing rights and duties of the Parties to the Treaty shall remain in force and shall be applicable to the limited national defense system.“

¹⁴ Im Text wird verschleiern oder euphemistisch davon gesprochen, daß beide Parteien verhandeln sollen, „to bring the Treaty into agreement with future changes in the strategic situation“.

¹⁵ Wie aus den folgenden Ausführungen deutlich wird, lassen sich die russischen Verhandlungspositionen teilweise nur vermittelt über die Darlegungen der amerikanischen Seite im vorgeschlagenen Protokoll ermitteln. Dies erklärt möglicherweise, warum sie im Vergleich zu den US-Vorstellungen so wenig detailliert sind.

Rußland hat den Vereinigten Staaten einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet, auf den sie aber nicht eingegangen sind.¹⁶

Die neuesten Vorstellungen aus der Administration gehen von 2000 Sprengköpfen aus – das ist die Schwelle, auf die sich Clinton und Jelzin bereits 1997 geeinigt hatten. Die militärische Führung in Washington ist offenbar vor allem deshalb nicht zu weiteren Reduktionen bereit, weil sie an der Triade der land-, see- und luftgestützten Streitkräfte festhalten will.¹⁷ Moskau geht davon aus, daß sein einsatzfähiges Nuklearpotential einerseits durch die „natürlichen“ Verfallsprozesse ohnehin auf rund 1500 Sprengköpfe sinken wird und daß es andererseits in absehbarer Zeit finanziell nicht in der Lage sein wird, die im START II-Rahmen mögliche Aufrüstung durchzuführen (siehe hierzu 3.1).

Rußlands Verhandlungsposition war ferner dadurch gekennzeichnet, daß es über den ABM-Bereich hinausgehende Vorschläge zur gemeinsamen Bekämpfung der Proliferation präsentierte. Sie beziehen sich auf zwei Bereiche der Zusammenarbeit.¹⁸ Der erste betrifft ein Globales Überwachungssystem, der zweite Ansätze zur Erweiterung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der weltweiten Verbreitung von Raketen und Raketentechnologie. Eine Reihe von russischen Kooperationsangeboten, die die Russen den Amerikanern hierzu im Oktober 1999 unterbreitet hatten, basierten John Holum zufolge auf Ideen, die die US-Seite während der ABM-Verhandlungen präsentiert hatte. Es handelt sich beispielsweise um den Datenaustausch zur Raketenproliferation, um gemeinsame Aktivitäten im Bereich von Computer-Modellierungen sowie um die „Erneuerung und Fortsetzung“ der Testvorhaben auf dem Gebiet der Regionalen Abwehrsysteme (TMD). Der Austausch von Frühwarndaten war zwischen beiden Seiten so weit verhandelt, daß es, wie einleitend erwähnt, auf dem Gipfel zur Unterzeichnung eines Abkommens kommen konnte, das die Einrichtung eines gemeinsamen Zentrums in Moskau vorsieht.

¹⁶ Stephen I. Schwartz, Introduction to ABM Treaty „Talking Points“, Bulletin of the Atomic Scientists, 2000, <http://www.bullatomsci.org/issues/2000/mj00/mj00schwartz.html> [1. 9. 2000].

¹⁷ Washington Times, 12. 5. 2000. Vor diesem Hintergrund werden die von George W. Bush angekündigten tiefen nuklearen Einschnitte fragwürdig, da auch er eine drastische Verminderung von der Zustimmung des Pentagon abhängig macht. Vgl. hierzu IHT, 25. 5. 2000.

¹⁸ Um Duplikationen zu vermeiden, habe ich diese Kooperationsangebote nicht als Teil der amerikanischen Verhandlungspositionen erörtert. Dies wird ferner dem Schwerpunkt der „Talking Points“, bei denen es der US-Seite in erster Linie um die Abänderung des ABM-Vertrages ging, gerecht.

3. Abschreckungs- und rüstungskontrollpolitischer Dissens: Ist die Zweitschlagsfähigkeit Moskaus gewährleistet?

Die gegensätzlichen militärstrategischen Positionen, zu denen das amerikanische Dokument detailliert Stellung nimmt, konzentrieren sich auf die durch das geplante NMD-System aufgeworfene Frage nach der glaubwürdigen Vergeltungsfähigkeit der russischen Streitkräfte. Hiermit sind die folgenden Aspekte verbunden:

- die grundsätzliche Frage, inwieweit die nukleare Abschreckungslogik, in deren Rahmen auch der ABM-Vertrag entstand, die atomare Politik beider Seiten auch nach dem Ost-West-Konflikt anleitet;
- die Plausibilität von Erstschlagsszenarien und die Moskau nahegelegten militärischen Reaktionen auf ein amerikanisches Nationales Raketenabwehrsystem;
- die Vorhersehbarkeit („predictability“) der NMD-Pläne mit dem Ziel, für Rußland Erwartungsstabilität herzustellen und Vertrauen zu schaffen;
- die Ausbruchsfahr der USA aus einem begrenzten NMD.¹⁹

3.1 Abschreckungslogik, Erstschlagsszenarien und Moskaus Gegenmaßnahmen

„(...) die außerordentlichen Risiken, die damit verbunden sind, einen Nuklearkrieg unter jedweden Umständen zu beginnen, machen diese theoretischen (Erstschlags-, B.W.K.) Szenarien größtenteils irrelevant. Offensichtlich könnte keine Seite jemals einen solchen Angriff erwägen.“

Mit dieser Prämisse versucht die US-Seite in den „Talking Points“, den Russen ihre Angst vor sie entwaffnenden Erstschlägen zu nehmen. Auf den ersten Blick ist diese Annahme, die bereits während des Ost-West-Konflikts außerordentlich fragwürdig war, nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion in der Tat noch weniger plausibel. Tatsache ist dennoch – und hier ist die amerikanische Argumentation im Kern zweifelhaft –, daß trotz der grundlegenden weltpolitischen Veränderungen die Militärstrategie, die Zielplanung und die operativen Fähigkeiten beider Seiten noch völlig dem System der „wechselseitigen gesicherten Zerstörung“ („Mutual Assured Destruction“, MAD) verhaftet sind. Gewiß, die Rolle der beiderseitigen Atomwaffen hat sich insofern geändert, als sie im Sinne einer Residualfunktion als „Rückversicherung“ („insurance“, „hedge“) für den Fall gelten, daß in den USA oder in Rußland unvorhergesehene, als riskant eingeschätzte Entwicklungen eintreten. Die Nuklearpolitik beider Länder gründet nach dem Ende des Kalten Krieges trotz der insgesamt kooperativen Struktur

¹⁹ Zum folgenden vgl. Bruce Blair, Empty Reassurances, Bulletin of the Atomic Scientists, 2000, http://www.thebulletin.org/issues/2000/mj00/treaty_blair.html [1. 9. 2000]; Lisbeth Gronlund/David C. Wright, Documents Reveal US Intentions, Union of Concerned Scientists, 2000, http://www.ucsusa.org/arms/view_intent.html [1. 9. 2000]; Jack Mendelsohn, Psst, Buddy, Wanna Sign a Protocol?, Bulletin of the Atomic Scientists, 2000, http://www.thebulletin.org/issues/2000/mj00/treaty_mendelsohn.html [1. 9. 2000].

zwischen Washington und Moskau²⁰ weiterhin auch auf den Kapazitäten und nicht nur auf den Absichten der anderen Seite. Mehr noch: Die Abschreckungsstrategie ist in den Vereinigten Staaten trotz der vollzogenen Verminderung der Nuklearsprengköpfe im Bereich der Zielplanung in den letzten Jahren sogar ausgebaut worden. Die Liste der für den Einsatz von Nuklearwaffen vorgesehenen Ziele („targets“) ist allein in den letzten fünf Jahren um mehr als 20 Prozent gewachsen, der größte Teil der „targets“ liegt nach wie vor in Rußland, wo 2260 wichtige Ziele ausgemacht wurden; 500 amerikanische Atomwaffen sind auf die russische Armee gerichtet, 160 auf die Moskauer Führung und die restlichen auf 500 Fabriken.²¹ Fragwürdig ist schon die Grundannahme, auf der diese Liste basiert: daß es im Rahmen der „Counterforce“-Doktrin weiterhin lohnenswert ist, jedwede militärische Ziele zu zerstören; auf russischer Seite könnte eine solche Liste von Zielen die Befürchtungen eines amerikanischen Erstschlages zusätzlich erhöhen, wenn man die Möglichkeit von Ressourcenkonflikten etwa in Zentralasien mit in Betracht zieht. Die nukleare Eskalationsdominanz der USA könnte Washington ein Erpressungspotential in die Hand geben, das es Moskau schwer macht, seine Interessen in Konfliktsituationen zu wahren.²²

Die „Talking Points“ von US-Delegationsleiter John Holum zementieren die nukleare Abschreckung dadurch auf einem außerordentlich hohen Niveau, daß der russischen Seite nahegelegt wird, ihr Nuklearpotential auf 1500 bis 2000 Sprengköpfe auszurichten. Dies soll sicherstellen, daß Rußland das von den Vereinigten Staaten geplante NMD-System zu durchdringen vermag. Folgt Moskau diesem Rat, so wird der Aufbau des amerikanischen Schirms gerade nicht zur „nuklearen Rüstungsverminderung durch NMD“ führen, die die Abwehrbefürworter beständig beschwören. Der Nationale Abwehrgürtel blockiert den Prozeß der Waffenreduzierung vielmehr. Umgekehrt würden die Erhaltung des ABM-Vertrages oder eine minimale, für Moskau annehmbare Abänderung des Abkommens von 1972 die „strategische Stabilität“ (sie ist im Kontext dieser „MAD-Welt“ eine sinnvolle Kategorie) konsolidieren – und den Abrüstungsprozeß fördern. Die Zementierung des Atomarsenals auf einem Niveau, das bereits in Zeiten des Ost-West-Antagonismus schwer zu rechtfertigen war (geschweige denn heute plausibel begründet werden kann), ist ferner mit dem in Artikel VI kodifizierten nuklearen Abrüstungsgebot des Nuklearen Nichtverbreitungs-Vertrages (NVV) nicht zu vereinbaren. Im Rahmen der Schlußerklärung der NVV-Überprüfungskonferenz (Mai 2000) haben die fünf offiziellen Nuklearwaffenstaaten sich erneut zu diesem Ziel bekannt.²³

²⁰ Vgl. hierzu für die frühen neunziger Jahre Harald Müller, Von der Feindschaft zur Sicherheitsgemeinschaft – Eine neue Konzeption der Rüstungskontrolle, in: Berthold Meyer (Red.), Eine Welt oder Chaos?, Frankfurt am Main, 1996, S. 399-426.

²¹ Bruce Blair, Cold War Era Assumptions Drive U.S. Nuclear Force Levels: Why the Target List Should Shrink, Coalition to Reduce Nuclear Dangers, Center for Defense Information, Issue Brief, Jg. 4, Nr. 7, 2000, S. 1. – Was sich auf der rhetorischen Ebene „MAD“ nennt, ist strategisch gesehen „Counterforce“, also das Ziel beider Seiten, die jeweils anderen Waffen in der Hoffnung zu zerstören, daß so ein Atomkrieg begrenzt bleibt.

²² Ich danke Harald Müller für diesen Hinweis.

²³ Die entsprechenden Passagen lauten: „The Conference agrees on the following practical steps for the systematic and progressive efforts to implement article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and paragraphs 3 and 4 (c) of the 1995 Decision on ‚Principals and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament‘: [...] 2. A moratorium on nuclear-weapon-test explosions or any other nuclear explosions pending entry into force of that Treaty. [...] 5. The principle of irreversibility to apply to nuclear disarmament, nuclear and other related arms control and reduction measures. [...] 9. Steps by all the nuclear-weapon States leading to nuclear disarmament in a way that promotes international stability, and based on the

Holums „Talking Points“ gehen, was die möglichen militärischen Gegenmaßnahmen anbelangt, insbesondere auf die technischen Eindringhilfen wie beispielsweise Attrappen ein, mit denen Moskau „leicht“ das amerikanische NMD-System „überwältigen“ könnte. Das amerikanische Dokument verweist darauf, daß autoritativen russischen Quellen zufolge der Moskauer Regierung bewußt sei, daß die Fähigkeiten dieser technischen Eindringmittel „extrem groß“ („extremely high“) seien. Ohne diese besonderen Gegenmaßnahmen explizit zu erwähnen, ging Sergei Iwanow, Sekretär des Sicherheitsrates, am 24. April 2000 in einem Fernsehinterview in Moskau explizit auf die hohe Eindringfähigkeit russischer Sprengköpfe in das Raketenabwehrsystem ein, das die USA in den nächsten 20 bis 25 Jahre planen. Er bezog sich dabei auf das von Moskau angestrebte START III-Niveau von 1500 nuklearen Gefechtsköpfen.²⁴

Selbst wenn dies so wäre, ließe sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht daraus folgern, daß sich die Mehrheit der führenden Moskauer Entscheidungsträger allein auf diese militärische Gegenmaßnahme verlassen würden. In dieser Frage gibt es offensichtlich unterschiedliche – eher kooperativ oder unilateral ausgerichtete – Gruppierungen in Moskau (siehe Kapitel 4). Das amerikanische Dokument geht nicht auf mögliche rüstungstechnologische Antworten Rußlands ein, die nicht nur in autoritativen russischen Quellen, sondern auch von offizieller Seite genannt werden. Mit der Ratifikation von START II und des Umfassenden Nuklearen Teststopp-Vertrages haben das russische Parlament und Staatspräsident Putin, der die Verabschiedung beider Abkommen energisch betrieben hat, hier neue Tatsachen geschaffen. Sie verleihen der Gefahr militärischer Gegenmaßnahmen eine neue Brisanz, die dadurch noch erhöht wird, daß die erwogenen militärischen Antworten zur Aufkündigung des gerade ratifizierten START II-Vertrages führen könnten (siehe Kapitel 4).

Das amerikanische Dokument legt, wie ebenfalls einleitend angesprochen, Rußland die krisenstabilitätspolitisch äußerst bedenkliche Möglichkeit nahe, seine strategischen Nuklearwaffen weiterhin in ständiger Alarmbereitschaft zu halten.²⁵ Eine Strategie des „launch on warning“ soll Moskau befähigen, seine Nuklearwaffen abzufeuern, bevor sie durch amerikanische Raketen vernichtet werden könnten. „Rußlands Antwort auf einen (Überraschungs-, B.W.K.) Angriff würde offensichtlich sein, ungefähr eintausend Sprengköpfe loszuschicken, zusammen mit dem Zwei- und Dreifachen an Attrappen, begleitet von anderen fortgeschrittenen Eindringhilfen“. So wenig plausibel ein solches *Erstschlag*sszenario sein mag: Die Gefahr von nicht autorisierten oder versehentlich abgeschossenen Raketen als Reaktion auf einen fälschlich gedeuteten Raketenangriff bleibt bestehen – oder erhöht sich sogar angesichts des sich in schlechtem Zustand befindenden russischen Frühwarnsystems. Stephen I. Schwartz,

principle of undiminished security for all [...].” (Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation, PPNN Newsbrief – Insert, Nr. 50, 2nd Quarter 2000, S. 8f.

²⁴ „Because these weapons can and must be reduced only on condition that both sides know that even 1,500 warheads – and this is our goal under START-3 which hopefully will come in for vigorous discussion with the American side – even that number of warheads in the opinion of our experts will be ample to penetrate through the national ABM system [which] the Americans hypothetically are going to create over the next 20-25 years. The effectiveness of less than 0.8, that is, if 8 missiles are apprehended out of ten, is very doubtful.“ Interview mit Sergei Iwanow, Sekretär des Sicherheitsrates, über die neue russische Militärdoktrin, *Vremya Ort* Program, 24. 4. 2000, Typoskript, S. 2.

²⁵ „Russia now keeps its strategic arsenal on constant alert and apparently will do so even at START-III levels. Russian forces under START-III could make an annihilating counterattack even under conditions of a surprise disarming first strike by the USA in combination with a limited NMD system.“

Herausgeber des „Bulletins of the Atomic Scientists“, das die „Talking Points“ veröffentlichte, verweist beispielhaft auf den glimpflich ausgegangenen Vorfall vom 25. Januar 1995.²⁶

3.2 Die Vorhersehbarkeit der amerikanischen NMD-Pläne – Das Ausbruchspotential der USA aus einem begrenzten Abwehrsystem

Eine der großen Errungenschaften der vertraglich institutionalisierten Rüstungskontrolle ist es, mit dem Partner die Militärvorhaben gemeinsam festzulegen, um so über Planungssicherheit Erwartungsstabilität und politisches Vertrauen zu schaffen. Holums „Punkte für die Diskussion“ sprechen diese Frage durchaus an, und zwar zum einen in technischer Hinsicht und zum anderen im Hinblick auf die zeitliche Unterteilung des NMD-Vorhabens; letztere erhält wegen der Wahlen im November 2000 unweigerlich eine zusätzliche politische Dimension.

Die amerikanische Seite geht den technischen Aspekt, der mit der – für die Russen nicht ausreichenden – Vorhersehbarkeit der amerikanischen NMD-Pläne verbunden ist, auf der Ebene der Abfangraketen (Interzeptoren) an: „In der Tat legt unsere bisherige Erfahrung nahe, daß das Tempo, in dem die USA Abfangraketen, nicht Radars, bauen könnten, ein zentraler Faktor ist, der einen schnellen Ausbau verhindert.“ Wegen des öffentlich zugänglichen amerikanischen Haushalts würden die Russen, so Holums „Talking Points“, von einer Zunahme der Interzeptoren bereits einige Jahre vor der Aufstellung erfahren.

Moskau mißt die Ausbruchsfahr Washingtons aus einem begrenzten NMD-System an dem Ausbaupotential, das die Vereinigten Staaten bei ihren Radar- und Sensorkapazitäten anstreben. Den derzeitigen NMD-Plänen der Clinton-Administration zufolge ist für die Phase II die Dislozierung von 24 mit Infrarot-Sensoren ausgestatteten Satelliten im Weltraum („SBIRS-Low“) vorgesehen.²⁷ Damit entsteht zusammen mit den fünf umgerüsteten Frühwarnradars und dem möglichen Bau einer weiteren Radaranlage in Südkorea eine technologische Infrastruktur, die den Sprung von einem begrenzten zu einem umfassenden Raketenabwehrsystem in relativ kurzer Zeit ermöglichen dürfte. Ein derartiger Gürtel wäre, so die Befürchtung in Moskau, in der Lage, einen beträchtlichen Teil des russischen Nuklearpotentials abzufangen.²⁸ Aus den Dokumenten geht nicht hervor, welche NMD-Kapazitäten Moskau für annehmbar hält. Führt man russische Parlamentarier wie etwa Alexei Arbatow an, so sind die Spielräume eng. Der Stellvertretende Vorsitzende des Verteidigungsausschusses in der Duma hält lediglich eine Anlage in Alaska für akzeptabel.²⁹ Denkbar dürfte auch eine Revision des Zusatzprotokolls von

²⁶ „On January 25, 1995, Russian radar technicians detected a routine scientific rocket launch from Norway but misinterpreted it as a Trident missile from a U.S. submarine. President Boris Yeltsin hurriedly convened a threat assessment conference with his senior advisers and for about eight minutes they deliberated whether to launch a counterattack before the incoming missile arrived. Fortunately, Russian military officers were able to determine – with only two or three minutes to spare – that the rocket was in fact heading away from Russian territory and therefore posed no threat.“ Schwartz, a.a.O. (Anm. 16). – Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Rede von Außenminister Iwanow vor dem Nationalen Presseclub in Washington, D.C., 26. 4. 2000, Typoskript, S. 3.

²⁷ Holum spricht diesen Komplex in seinen „Talking Points“ nicht an, weil sich das den Russen vorgeschlagene Protokoll ausschließlich auf die Phase I des NMD-Programms in der Amtszeit Clintons beschränkt.

²⁸ Vgl. Alexander A. Pikayev, ABM Treaty Revision: A Challenge to Russian Security; in: Disarmament Diplomacy, Nr. 44, 2000, S. 6-10.

²⁹ Alexei Arbatov on U.S.-Russian Arms Reduction, Carnegie Endowment for International Peace, Issue Brief, Jg. 3, Nr. 16, 2000, S. 2.

1974 und eine Rückkehr zum ursprünglichen Abkommen von 1972 sein, das 200 Abfangraketen in zwei Stationierungsgebieten vorsah.

Moskau sieht ebenfalls mit Sorge, daß die USA anstreben könnten, den Nationalen Abwehrgürtel mit den geplanten Theater Missile Defense (TMD) Systemen zu verknüpfen. Hierbei handelt es sich partiell um unterschiedliche Systeme kürzerer Reichweite wie z. B. die weiterentwickelte Patriot (PAC-3), das sogenannte Lower Tier Sea-Based System der Marine und das Theater High Altitude Area Defense (THAAD) System der Armee. Sie fallen nicht unter das Verbot und die Einschränkungen des ABM-Vertrages. Über derartige Systeme konnte nach harten, jahrelangen Gesprächen zwischen Moskau und Washington in den „Demarcation Agreements“ Einigung erzielt werden. Die Clinton-Administration und die Regierung Primakow unterzeichneten sie am 26. September 1997, inzwischen sind sie nur von der Duma ratifiziert worden. Sie legen die technischen Merkmale für die Unterscheidung zwischen strategischen Abwehrwaffen (die das Abkommen verbietet) und den erlaubten substrategischen (taktischen) Systemen fest. Beide Seiten konnten sich aber 1997 nicht darauf einigen, wie die von Washington geplanten Navy Theater Wide Waffen zu klassifizieren sind.³⁰

Hierbei handelt es sich noch ausgeprägter als bei THAAD um Systeme, bei denen der Unterschied zwischen substrategischen und strategischen Waffen verschwimmt, da sie auch gegen weitreichende Raketen eingesetzt werden können. Die von Moskau gefürchtete Integration der Waffensysteme würde – immer vorausgesetzt, daß die Technik funktioniert – das landesweite Abwehrsystem wirksamer machen. Einer Studie der Ballistic Missile Defense Organization im Pentagon vom 1. Juni 1999 zufolge können die für NMD-Zwecke eingesetzten Radaranlagen die Navy Theater Wide Abwehrwaffen dazu befähigen, strategische Potentiale der Russen zu zerstören. Die Clinton-Administration plant derzeit die Aufstellung von mehr als 600 solcher seegestützter Abfangsysteme. Vor diesem Hintergrund wird Moskaus offensichtliches Interesse verständlich, die „Demarcation Agreements“ zu einem Feld bilateraler Zusammenarbeit zu machen und den Dissens so zu lösen, daß diese seegestützten Abwehrwaffen nicht gegen die strategischen Potentiale Rußlands eingesetzt werden können. Der US-Delegationsleiter hat jedoch eine derartige Kooperation abgelehnt.

Durch die in Artikel VI (siehe Kapitel 2) des amerikanischen Protokolls enthaltene Phaseneinteilung hätte ein auf dem Moskauer Gipfel unterzeichneter Kompromiß nicht einmal für ein Jahr Bestand gehabt. Denn wie in dem vorgelegten Protokoll festgelegt, können ab 1. März 2001 Neuverhandlungen über die weitere Anpassung des ABM-Vertrages beginnen. Eine US-Administration unter dem Republikaner George W. Bush dürfte die Gespräche zügig aufnehmen und die Russen mit ihren Plänen für ein weitaus umfassenderes Nationales Abwehrsystem konfrontieren, als dies die Administration Clinton erwägt und eine Regierung Gore ins Auge fassen würde. Hinzu kommt, daß der amerikanische Senat, in dem die Republikaner auch nach den Wahlen im kommenden November wahrscheinlich die Mehrheit behalten werden, die NMD-Politik künftig maßgeblich mitbestimmen wird. Im Brief der 25 republikanischen Senatoren vom 17. April 2000 kündigt sich an, daß sie von Plänen ausgehen, die nur begrenzt mit den Vorstellungen der derzeitigen US-Administration, geschweige mit denen des Kreml und der Duma vereinbar sind.

³⁰ Vgl. hierzu: Bernd W. Kubbig/Harald Müller/Annette Schaper, Die strategische Rüstungskontrolle zwischen den USA und Rußland: Erfolge – Probleme – Perspektiven, HSFK-Report 11, Frankfurt am Main, 1996, S. 49-52.

Die Senatoren halten Präsident Clinton vor, daß sein Verhandlungsansatz mit den Russen, der in „versäumt, die Aufstellung anderer vielversprechender Verteidigungstechnologien zu erlauben – einschließlich im Weltraum stationierter Sensoren, einer ausreichenden Zahl bodengestützter Marine-Systeme und den luftgestützten Laser – die wir für notwendig halten, um eine voll wirksame Verteidigung gegen die ganze Bandbreite möglicher Bedrohungen zu erzielen“. Derartige Vorstellungen, auch wenn sie sich nicht völlig realisieren lassen, unterstreichen, daß die von den Russen verlangte Vorhersehbarkeit nicht gewährleistet ist.

³¹ Center for Security Policy, a.a.O. (Anm. 6).

4. Kein Raketenabwehr-Kompromiß auf dem Moskauer Gipfel

4.1 Die Inhalte

Die von Delegationsleiter John Holum Mitte Januar 2000 präsentierte Verhandlungsposition der Clinton-Administration und die bekannt gewordenen russischen Reaktionen und Alternativentwürfe haben gezeigt: Beide Seiten waren vor dem Gipfel in fundamentalen Fragen weit voneinander entfernt. Weder Iwanows Kurzbesuch Ende April in Washington noch die Gespräche von US-Sicherheitsberater Berger in Moskau im Mai haben die russischen Bedenken ausräumen können. Die Chancen für ein „Grand Bargain“ auf dem Gipfel standen schlecht. Die Clinton-Administration hatte deshalb im Vorfeld des Spitzentreffens damit begonnen, den ursprünglich zentralen Platz von Raketenabwehr und Rüstungskontrolle auf der Tagesordnung zu relativieren und die Erwartungen auf einen Erfolg in diesem Politikbereich zu dämpfen.

Das gemeinsame 16-Punkte-Kommuniqué vom 4. Juni hält die nach wie vor unvereinbaren Positionen unübersehbar fest. Sie finden sich bis in einzelne Satzkonstruktionen hinein. Die gemeinsame Erklärung trägt den russischen Besorgnissen und Interessen dort Rechnung, wo von der Aufrechterhaltung der strategischen Stabilität (Punkt 1) im nuklearen Bereich, von der Abschreckungsfähigkeit (Punkt 2) und vom ABM-Vertrag als „Eckstein der strategischen Stabilität“ die Rede ist (Punkt 5). Die Positionen der US-Administration finden sich dort am ehesten wieder, wo die Weiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln und der Trägersysteme als „gefährlich und zunehmend“ bezeichnet wird (Punkt 6). Die amerikanische Handschrift ist auch da deutlich, wo die „aufkommenden Gefahren für die Sicherheit“ zusammen mit den zu erwägenden Veränderungen des ABM-Abkommens angesprochen werden (Punkt 8). In anderen Punkten stehen die unüberbrückbaren Auffassungen unvermittelt nebeneinander – etwa, wenn es heißt, daß der ABM-Vertrag angesichts der Veränderungen im internationalen System gestärkt werden müsse. „Stärken“ ist das Synonym für das Interesse Moskaus, den Vertrag in seiner derzeitigen Substanz zu belassen, während die globalen „Veränderungen“ das Interesse Washingtons an den gravierenden Modifikationen des Abkommens signalisieren (Punkt 9). Das gemeinsame Ziel, „die strategische Stabilität angesichts neuer Bedrohungen zu bewahren (Punkt 14) kommt einer Quadratur des Kreises gleich.³²

Am nächsten kommen sich beide Seiten in der Einschätzung, daß es eine neue Bedrohung gibt. Aber wie sie einzuschätzen ist und vor allem, mit welchen Mitteln darauf zu reagieren ist – dazu findet sich in der gemeinsamen Erklärung nichts.³³ „Präsident Putin hat gegenüber Präsident Clinton unmißverständlich („absolutely“) klar gemacht, daß er weiterhin gegen die

³² Joint Statement by the Presidents of the United States of America and the Russian Federation on Principles of Strategic Stability, The White House, Office of the Press Secretary, Moskau, 4. 6. 2000, Typoskript.

³³ Insofern ist die Deutung von US-Verteidigungsminister Cohen, daß Rußland die Raketenbedrohung als ein Faktum betrachte – was Cohen zufolge „certainly a step forward“ sei –, möglicherweise zu optimistisch (zitiert in: Washington Times, 7. 6. 2000). In seinem Interview mit der „Welt“ äußerte sich Putin am 11. 6. 2000 gemäß dem „Radio-Eriwan-Prinzip“ folgendermaßen: „Auf Grund einer Expertenanalyse zur tatsächlichen Lage der Dinge sind wir zu der Überzeugung gelangt, dass die Raketenbedrohung von Seiten so genannter ‚Problemstaaten‘ des Nahen und Mittleren Ostens oder der asiatischen Region, auf die sich die USA beziehen, im Prinzip nicht existiert, weder heute, noch in absehbarer Zukunft.“

vorgeschlagen haben.“ So lautet das Resümee des Stellvertretenden Außenministers Strobe Talbott über die nach wie vor unversöhnlichen Auffassungen beider Seiten auf dem Moskauer

Bargain“ traten lediglich die bereits genannten beiden Abkommen.

4.2

Daß die russische Seite bis jetzt bei ihrem Nein zu den von der US-Regierung angestrebten Veränderungen des ABM-Vertrages geblieben ist, dürfte vor allem auf den herausgearbeiteten

russischen Vertragspartner nicht glaubwürdig versichern können, daß ihre NMD-Pläne ausschließlich eine Antwort auf die begrenzten Raketenfähigkeiten „besorgniserregender

langfristig fähig und willens sind, ein Nationales Verteidigungssystem aufzubauen, das die Vergeltungsfähigkeit der russischen Nuklearstreitkräfte in einem nicht annehmbaren Ausmaß

Zu den inhaltlichen Gegensätzlichkeiten kamen politisch-taktische Erwägungen hinzu. Putin dürfte sich klar darüber gewesen sein, daß die von Clinton unterbreiteten Vorschläge das

den ersten Blick aus taktischen Gründen für einen Kompromiß gesprochen hätte, ist: daß ein „Grand Bargain“ die nächste republikanische US-Administration unter George W. Bush binden

mit Clinton erreichten Kompromiß zu festigen.

Ein solches Kalkül war für Putin offenbar nicht optimal. Denn, wie eingangs ausgeführt, haben

Verhandlungsmandat praktisch entzogen. Putin wäre Gefahr gelaufen, nach einem „deal“ in Moskau bereits im nächsten Jahr neu verhandeln zu müssen. Das wäre für Rußland demütigend –

Clintons Zeit läuft aus, Putin kann seine Zeit nutzen. Deshalb vorschnell mit dem im Januar 2001 offiziell scheidenden US-Präsidenten zu einem Kompromiß zu kommen, hieße für Putin, einen

gerade erst damit beginnt, seine Macht im Inneren – und soweit möglich, nach Außen – zu festigen und auszubauen. Putin hat seine Verhandlungsposition gegenüber den USA durch die

Verträge durch die Duma gepeitscht hat. Möglicherweise gedenkt er, seine Stellung speziell auf diesem Gebiet zu optimieren.

einzugehen, hätte für Putin und seine Regierung zudem einen herben internationalen Gesichtsverlust nach sich gezogen. Denn der Kreml hat den Erhalt des ABM-Vertrages zu einem

nichts an Deutlichkeit zu wünschen übrig ließen. Ein plötzlicher Schwenk ohne sichtbare stärkere Konzessionen von US-Seite (etwa eine Reduktion amerikanischer Sprengköpfe auf 1500) würde

Gesprächsergebnisse über den Bereich der Rüstungskontrolle hinaus.

Putin und seine Berater mochten im Umfeld des Gipfels auch kalkulieren, daß in den nächsten Monaten die technischen Schwachpunkte des angestrebten NMD-Programms deutlich werden (durch den fehlgeschlagenen dritten Test am 8. Juli 2000 kann sich die Moskauer Regierung bestätigt sehen). Möglich ist auch, daß der Kreml annimmt, nach der Wahl im November würden sich die „innenpolitischen und wahlkampf-taktischen Wogen“, die die Raketenabwehr begünstigt haben, zumindest teilweise glätten. Vielleicht hat Putin seinem Gesprächspartner nahegelegt, den von Clinton für den Sommer angekündigten Beschluß zu einer NMD-Stationierung zu verschieben. Die nicht-kompromißbereite Haltung des Kreml dürfte für den nicht mehr lange amtierenden US-Präsidenten darauf hinauslaufen, daß er das Ziel nicht erreichen wird, mit einem „Grand Bargain“ seine Rüstungskontroll-Hinterlassenschaft zu verbessern und sein Prestige für die Geschichtsbücher zu festigen.

Putin dürfte in seinen Kalkülen auch nach dem Gipfel davon ausgehen, daß er in einem Präsidenten Bush bzw. in einem republikanisch dominierten Senat Entscheidungsträgern gegenübersteht, die bei weitem nicht so entgegenkommend sind wie die Clinton-Administration bzw. die ihm überhaupt nicht entgegenkommen wollen, weil sie den ABM-Vertrag für ein schädliches Überbleibsel aus längst vergangenen Zeiten halten. Diese erkonservative Senatsgruppierung will den Handlungsspielraum der USA nicht durch Konzessionen an Moskau einschränken lassen und ist deshalb, wie eingangs erwähnt, für eine einseitige Aufkündigung des Abkommens. Einen aufgeschobenen oder zumindest vage formulierten Stationierungsbeschluß, der Clintons Nachfolger praktisch volle Handlungsfreiheit gibt, kann der neue russische Staatspräsident insofern nutzen, als er die oben angesprochene Verhandlungsposition gegenüber den USA nach der Wahl noch auf andere Weise zu optimieren versucht: Das Junktim, das ihm die Duma zwischen dem ABM-Vertrag und dem START II-Abkommen auferlegt hat, läßt sich im Gesprächspoker mit den Vereinigten Staaten durchaus als Trumpfkarte einsetzen. Allerdings setzt dies zweierlei voraus: Putin muß zum einen die von russischer Seite oft unpräzise gebliebenen militärischen Gegenmaßnahmen, die die Abwehrbefürworter im Westen als Bluff auslegen, präzisieren. Zum anderen muß die Duma mitspielen – wenn Putin das Junktim als Trumpfkarte einsetzt, muß das Parlament bereit sein, Extrempositionen aufzugeben, damit es zu einem bilateralen Kompromiß kommen kann.

Aus heutiger Sicht hat Rußland, dessen Wirtschaftskraft in etwa der Hollands entspricht, nicht die Mittel, um einen neuen umfassenden Rüstungswetlauf als Antwort auf die Stationierung amerikanischer Abwehrwaffen in Gang zu bringen. Putin steht vor dem grundsätzlichen Dilemma, daß eine beträchtliche Aufrüstung Gelder verschlingt, die für die notwendige, ebenfalls vom Kreml angestrebte Verbesserung der Wirtschaft nicht verfügbar sind. Die scharfen Auseinandersetzungen zwischen Verteidigungsminister Sergejew und Generalstabschef Kwaschnin über die inhaltlichen und finanziellen Prioritäten der russischen Militärpolitik zeigen überaus deutlich, daß es angesichts der Wirtschafts- und Finanzmisere schwierig, wenn nicht unmöglich, ist, die von diesen beiden Protagonisten vertretenen Forderungen gleichzeitig in befriedigendem Umfang zu erfüllen: entweder Sergejew zu folgen und die landgestützten Nuklearstreitkräfte zumindest zu erhalten oder aber im Sinne Kwaschnins die konventionelle Schlagkraft auszubauen. Seine Pläne sahen zum einen eine beträchtliche Verminderung der Interkontinentalraketen auf 1400 vor; zum anderen plante der Generalstabschef, die gegenwärtig 22 separaten Divisionen der Strategischen Raketenstreitkräfte auf zwei zu reduzieren und sie in die Luftwaffe zu integrieren.

Putin scheint Kwaschnins Position zuzuneigen, wie die Entlassung mehrerer Sergejew-naher Generäle zeigt. Auf einer Sitzung des Sicherheitsrates am 11. August 2000 hat es einen

vorläufigen Kompromiß gegeben. Danach soll die Eigenständigkeit der Strategischen Raketenstreitkräfte bereits 2002 enden. Die Anzahl der Interkontinentalraketen wird auf 1500 verringert (also 100 mehr als von Kwaschnin gefordert). Im Gegenzug sollen die Ausgaben für die konventionellen Streitkräfte erhöht werden. Dieser Kompromiß wirft die Frage auf, in welchem Ausmaß die Drohung, infolge der amerikanischen NMD-Pläne nuklear aufzurüsten, dann noch plausibel ist. Denn der Widerstand des Verteidigungsministers gegen eine drastische Verminderung des Atomarsenals steht für den Versuch, Rußland als atomare Supermacht zu erhalten.

Der Meinungsbildungsprozeß über die zukünftigen Schwerpunkte in der russischen Militärplanung ist noch nicht abgeschlossen. Das Magazin „Kommersant“ sagte voraus, daß die Gruppierung um Sergejew sich angesichts eines amerikanischen Abwehrschildes für die nukleare Aufrüstung stark machen werde. Deshalb bleibt abzuwarten, inwieweit die Moskauer Führung aufgrund der NMD-Pläne der Vereinigten Staaten ihr atomares Arsenal langsamer vermindert, es auf einem höheren Niveau beläßt und keine Anstrengungen unternimmt, um die Alarmbereitschaft für seinen Nuklearwaffen sukzessive aufzuheben. Moskau könnte so zu einem weniger verlässlichen Partner im gesamten Prozeß der Rüstungsverminderung werden. Das Damoklesschwert, das auch über der Zeit nach dem Gipfel hängt, ist der finanzierbare – und damit als seriös zu bezeichnende – Entschluß, zu nuklearen Mehrfachsprengköpfen zurückzukehren. Dies wäre das Ende des START II-Vertrages, der diese Technologie verbietet.

START II ist wie das ABM-Abkommen Teil eines feinmaschiges Netzwerkes, das das Ergebnis von jahrzehntelangen Rüstungskontroll-Bemühungen ist. Zu ihnen gehört auch der im Dezember 1987 zwischen Reagan und Gorbatschow abgeschlossene Mittelstreckenraketen-Vertrag (Intermediate-Range Nuclear Forces, INF), der eine ganze Kategorie von Waffen mit einer Reichweite von 500 bis 5500 km verbietet. Für den wahrscheinlichen Fall, daß China als Reaktion auf einen Nationalen Abwehrgürtel und/oder ein Regionales Verteidigungssystem in Asien den Ausbau seines Nuklearpotentials beschleunigt, könnte sich Rußland veranlaßt sehen, seinen INF-Verzicht zu revidieren.³⁴ Denn wenn Beijing seinen gegenwärtigen Status der Minimalabschreckung angesichts von Raketenabwehrsystemen allmählich in Richtung eines schlagkräftigeren Atompotentials weiterentwickelt, entsteht für Moskau aufgrund des im INF-Vertrag eingegangenen Verzichts auf Mittelstreckenraketen ein Sicherheitsdilemma gegenüber China. Bei Beijings Aufrüstung werden Indien und Pakistan nicht passiv bleiben. Die eingangs skizzierten Befürchtungen der NMD-Kritiker würden sich bewahrheiten. Ein auf seine Sicherheit bedachtes Europa kann an einer solchen Entwicklung nicht gelegen sein.

Das von der Duma verabschiedete Junktim, das Holum Mitte Januar 2000 noch nicht bekannt sein konnte, macht die START II-Implementierung davon abhängig, daß die Vereinigten Staaten weder den ABM-Vertrag verletzen noch ihn einseitig aufkündigen. Artikel 4 des START II-Ratifizierungsgesetzes sieht ferner vor, daß Rußland erneut den Rückzug aus dem START II-Vertrag in Erwägung ziehen wird, wenn bis zum 31. Dezember 2003 keine START III-Übereinkunft erreicht ist. Alexei Arbatow hat kürzlich darauf hingewiesen, daß Putin erklärt habe, eine Aufkündigung des ABM-Vertrages ziehe einen Rückzug Rußlands aus dem START

³⁴ Vgl. Pikayev, a.a.O (Anm. 28), S. 8 (hier findet sich auch der Vergleich der russischen mit der niederländischen Wirtschaftskapazität). Zum Streit um die militärischen Prioritäten vgl. Christian Science Monitor, 2. 8. 2000 und WP, 1. 8. 2000, sowie FAZ, 14. 8. 2000, Radio Free Europe/Radio Liberty, Newline, Jg. 4, Nr. 153, Teil I, Prag, 14. 8. 2000 und IHT, 14. 8. 2000; Radio Free Europe/Radio Liberty, Newline, Jg. 4, Nr. 156, Teil I und II, Prag, 15. 8. 2000.

II-Abkommen nach sich, führe zu neuen ICBMs mit Mehrfachsprengköpfen und zu einem Rückzug aus allen Rüstungskontroll-Regimen, so auch aus dem Abkommen über die Reduzierung der Konventionellen Streitkräfte in Europa.³⁵

Putin signalisiert damit gleichzeitig die Bereitschaft des Kreml, die Tür nicht völlig für den Fall zuzuschlagen, daß Washington an einem bilateralen Prozeß zur Veränderung des ABM-Vertrages bereit ist. Dies läßt sich auch für Putins Äußerungen nach dem Moskauer Gipfel sagen.³⁶ Hier wird hier die oben aufgeworfene Frage relevant, ob die Duma dem Staatspräsidenten den erforderlichen Spielraum gewährt. Sicher ist dies nicht, aber angesichts der derzeitigen Kräfteverhältnisse sind die Chancen hierfür gestiegen; die Mehrheiten für die Verabschiedung von START II und des Umfassenden Nuklearen Teststopp-Vertrages belegen dies. Analytiker der politischen Szenerie in Moskau weisen darauf hin, daß es auch dort deutliche Anzeichen für ein Erstarken der Akteure gibt, die auf Unilateralismus setzen. Hierzu gehört vor allem das Militär, das nach seinem brutalen Vorgehen im Tschetschenien-Krieg dabei ist, seine verlorenen gesellschaftlichen Einflußpositionen zurückzuerobern. Über die Militärs hinaus scheint der Zweifel am Nutzen, den Rußland von einem im Kern kooperativen Verhältnis zum Westen hat, derzeit um sich zu greifen.³⁷

Inwieweit Putins Vorschlag, mit der NATO und der EU ein gemeinsames, von Lissabon bis Wladiwostok reichendes Raketenabwehrsystem aufzubauen, diesem Trend entgegensteht und ein eindeutiges Interesse an einer militärisch-technologischen Zusammenarbeit mit dem Westen signalisiert, läßt sich derzeit nicht eindeutig beantworten.³⁸ Auszuschließen ist dies nicht.³⁹

³⁵ „Putin made a very strong commitment, which is on the record, that if the United States unilaterally withdrew [from] the ABM Treaty, Russia will withdraw from START II, and will go in for new MIRVed ICBMs. He also said... that Russia will withdraw from all regimes of arms control, including conventional arms control.“ Arbatov, a.a.O. (Anm. 29). – Mir ist keine öffentliche Erklärung Putins bekannt, die Arbatows Position unterstützt.

³⁶ „(...) nach einer offiziellen amerikanischen Erklärung über den Ausstieg aus dem ABM-Vertrag wird Rußland gezwungen sein, nach einer Variation zum Ausstieg aus den Verpflichtungen, nicht nur des START, sondern auch aus dem Abkommen über Mittel- und Kurzstreckenraketen zu suchen, deren Abschluss an den juristischen und militärischen Rahmen des Prozesses von START-II-ABM gebunden ist. Ich gehe trotzdem davon aus, dass im Endeffekt die Tendenzen zu Gunsten einer positiven Entwicklung der Ereignisse wieder überwiegen werden.“ (Interview in: Die Welt, 11. 6. 2000.) Die kritischen Töne Putins zum amerikanischen NMD-Vorhaben sind gleichzeitig unüberhörbar: „Wir meinen, dass die Änderungen des ABM-Abkommens, die uns die amerikanische Seite vorgeschlagen hat, keine Korrekturen des Abkommens darstellen, sondern seine faktische ‚Unterhöhlung‘ und, im Grunde, seine Liquidation. Ich wiederhole, die amerikanische Position zum NMD ist ein schwerer strategischer Rechenfehler, der dazu führt, dass sich die strategische Bedrohung sowohl der USA, als auch Russlands und anderer Staaten drastisch erhöht. Im Kern ist die amerikanische Initiative nichts anderes als der Vorschlag, das Haus zu verbrennen, um Rühreier zuzubereiten.“ (Ebd.)

³⁷ Pikayev, a.a.O. (Anm. 28), passim.

³⁸ Putins insgesamt vage gebliebener Vorschlag wirft derzeit viele Fragen auf – etwa die, ob der Präsident einen Keil zwischen die Europäer und Amerikaner treiben will, wie dies die NMD-enthusiastische „Washington Times“ (7. 6. 2000) vermutet. Vgl. in diesem Zusammenhang auch: FAZ, 3. 6. 2000; NYT, 5. und 6. 7. 2000; WP, 6. 6. 2000; Frankfurter Rundschau (FR), 7. 6. 2000.

³⁹ Eine andere Frage ist, wie die angesprochenen europäischen Staaten mit Putins Vorschlag umgehen sollen. An anderer Stelle habe ich mich dazu geäußert, daß Europa gut daran tut, die Zusammenarbeit mit Rußland auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet, nicht aber auf dem militärtechnologischen Sektor zu suchen. Siehe Bernd W. Kubbig, Positioning Europe as a Credible Actor in the „Ballistic Missile Defense Game“: Concepts

5. Clintons Raketenabwehr-Angebot an die „zivilisierten Staaten“

Zum Abschluß des EU/USA-Gipfels in Lissabon, der unmittelbar vor dem Moskauer Spitzentreffen stattfand, erklärte der US-Präsident am 31. Mai in einer Pressekonferenz mit EU-Kommissionspräsident Prodi und dem portugiesischen Ministerpräsidenten Guterres seine Bereitschaft, den geplanten Raketenschutzschild mit den Verbündeten und anderen „zivilisierten Staaten“ zu teilen. Er, Clinton, habe „immer gesagt“: Wenn die USA über eine solche Technologie zum Schutz vor „unverantwortlichen neuen Nuklearmächten und deren möglichen Allianzen mit Terroristen und anderen Gruppen verfügten“, dann sollte „jedes Land“, das Teil eines „verantwortlichen internationalen Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungsregimes“ ist, aus diesem Schutz Nutzen ziehen. Es sei „unmoralisch“, diese Technologie anderen „zivilisierten Nationen“, ob sie nun Nuklearstaaten seien oder nicht, vorzuenthalten. „Dies also ist immer meine Position gewesen und ich denke, das ist jedermanns Auffassung in der Administration.“ Unmittelbar vorher hatte Clinton zum „Teilen von Informationen“ („information sharing“) mit Rußland Stellung bezogen. Mit Blick auf die während des Gipfels unterzeichnete Vereinbarung, ein Frühwarnzentrum zu errichten, bemerkte Clinton, auf diesem Gebiet sei bereits eine Menge geschehen, und die USA hätten angeboten, „mehr zu tun“.⁴⁰

Mit diesen Ausführungen trug Clinton den amerikanischen Wahlkampf nach Europa. Seine vagen Erklärungen sind eine Antwort auf den republikanischen Präsidentschaftskandidaten George W. Bush, der das Abwehrsystem so anlegen bzw. ausdehnen möchte, daß die Verbündeten mit geschützt werden. Dies sieht – im Gegensatz zu Clintons obigen Ausführungen am Ende seines Aufenthalts in Lissabon – das *National Defense System* der Administration explizit nicht vor. Bisher sind es die regionalen Abwehrsysteme, die diese Funktion übernehmen sollen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist nicht erkennbar, daß das oft abgeänderte US-Raketenabwehrdesign so modifiziert wurde, daß es Clintons Angebot entspricht. Vorerst bleibt die Offerte des Präsidenten damit reine Rhetorik.

Der Kontext der Ausführungen („information sharing“) legte, wie die öffentlichen Reaktionen dokumentieren, das Angebot der USA nahe, mit den Verbündeten und anderen „zivilisierten Staaten“ die amerikanische Technologie zu teilen, d.h. diese Länder nicht nur unter den US-Schutz zu stellen, sondern sie an der Technologie teilhaben zu lassen, indem sie den interessierten Regierungen und Firmen anderer Staaten zur Verfügung gestellt wird. Erinnerungen an die entsprechenden Angebote der republikanischen Vorgänger Reagan und Bush wurden wach. Damit sind auch jetzt – etwa bis in die Spitze der Berliner Regierung – außerordentliche Erwartungen und, als Kehrseite der Medaille, Befürchtungen verbunden. Die Hoffnungen richten sich auf die Teilhabe an der fortgeschrittensten US-Technologie und damit auf eine Nutzung beispielsweise in Deutschland und für bundesdeutsche Firmen weit über den militärischen Bereich hinaus. Entsprechend lassen sich – heute wie damals – die Befürchtungen mit dem Rückfall in die technologische Zweitklassigkeit Europas oder dem Verbleib darin auf

and Recommendations, PRIF-Report No. 56, Frankfurt am Main, 2000; eine frühere Version findet sich im Internet unter: <http://www.hsfk.de/fg1/proj/abm/bulletin/pdfs/kubbig4a.pdf> [1. 9. 2000].

⁴⁰ Press Conference of President William Clinton, Prime Minister Antonio Guterres, and European Union Commission President Romano Prodi, The White House, Office of the Press Secretary, Lissabon, 31. 5. 2000.

den Punkt bringen. In jedem Falle würde in dieser Logik ein deutsches Nein darauf hinauslaufen, den Anschluß an die amerikanischen Spitzentechnologie systematisch zu verpassen.

keine reale Basis haben. Unausgesprochen gehen in die gehegten Hoffnungen mindestens zwei Annahmen ein:

Das amerikanische Abwehrprojekt wird in all seinen Varianten maßgeblich vom
Die Bedeutung des
„MI/TK“ soll nicht ignoriert, sie darf aber auch nicht überschätzt werden. Ich gehe davon
aus, daß es der „Militärisch- Komplex“ ist, der mit Abstand die Haupttriebkraft
hinter der Raketenabwehr ist. Dieser so undefinierte „M K“ hat in der neueren Geschichte
der „Defensiv“technologien seinen Ausgangspunkt im „Contract with America“ – und damit

Novemberwahlen 1994 in beiden Häusern des Kongresses ihren parlamentarischen
Höhepunkt erreichte. Außenpolitisch ist die Raketenabwehr die einzige Konkretion in der

sicherheitspolitische Selbstverständnis insbesondere der äußerst konservativen
Republikaner.

- Diese Auffassung entspricht derzeit nicht den Tatsachen, wie die bisher überwiegend fehlgeschlagenen Tests
aber eben noch ausstehenden – Versuchsserie sind. Fairerweise muß man Präsident Clinton
zugestehen, daß er seine Offerte an die entscheidende Bedingung geknüpft hat, daß die
weiter als ein Papiertiger, es könnte allenfalls in Zukunft bedeutsam werden.

Selbst wenn man annimmt, daß Präsident Clinton oder sein Nachfolger den Verbündeten eine
daraufhin überprüft werden, ob sie den Kriterien für eine seriös gemeinte Partizipation gerecht
wird. Als Richtschnur für eine möglichst gleichberechtigte Teilnahme etwa Deutschlands bzw.

Grundlage für das Memorandum of Understanding (MOU) dar, das die Partizipation am SDI-
Projekt zum Gegenstand hatte. Der damalige Bundeskanzler nannte in der betreffenden Rede die

„keine technologische Einbahnstraße“; ein „in sich abgeschlossenes Forschungsgebiet“; „Einfluß
auf das Gesamtprojekt“. Meine erste Bilanz ergab damals: Keine der Erwartungen konnte
erfüllt werden. Der Grund für dieses Negativergebnis war eine Reihe von strukturellen Faktoren,

Gegenwärtig muß ich es bei dieser bloß
technologischer Faktoren zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die derzeit schwierige Datenlage aussagekräftiger
und nachprüfbar geworden ist, befassen.

Jacobowski, a.a.O. (Anm. 11); Bernd W.

Raketenabwehrpolitik während der Clinton-Administration, HSFK-Report 1, Frankfurt am Main, 1996.

⁴³ Zitiert in: Bernd W. Kubbig, Die SDI-Rahmenvereinbarung zwischen Bonn und Washington. Eine erste
Bilanz; in: ders. (Hg.), Die militärische Eroberung des Weltraums, Zweiter Band, Frankfurt am Main, S. 644-

- die allgemein verschärfte Geheimhaltungspolitik für wissenschaftlich-technische Daten sowie die verstärkten Einschränkungen für *nicht-geheime* Auftragsforschung des Pentagon im universitären Bereich und für Firmen;
- die Verschärfung der Exportgesetzgebung und -praxis für militärisch relevante Hochtechnologien insbesondere im mikroelektronischen Bereich (restriktive Weitergabe von sensitiven Daten; eingeschränkte Nutzung der Forschungsergebnisse aus SDI-Aufträgen; ungünstige Rahmenbedingungen für ein beträchtliches Auftragsvolumen (Maßnahmen zum Schutz der Wettbewerbsfähigkeit *amerikanischer* Firmen und Produkte; keine Gleichstellung ausländischer mit US-Unternehmen) – mit der Folge, daß die Aufträge, die an alle nicht-amerikanischen Firmen ergingen, insgesamt „peanuts“ blieben: Von Oktober 1985 bis zum Ende der Reagan-Regierung im Dezember 1988 beliefen sich die entsprechenden Aufträge auf ein Volumen von \$ 323,35 Mio.;⁴⁴ davon entfielen in diesem Zeitraum \$ 62,31 Mio. auf deutsche Auftragnehmer.

Diese Rahmenbedingungen, die damals die Erwartungen auf eine partnerschaftlich faire wie finanziell lukrative Teilhabe an SDI als Illusion entlarvten, gelten im großen und ganzen heute auch noch. Der technologiepolitische Protektionismus der USA ist eine Variante des gegenwärtig im Bereich Sicherheit vorherrschenden Unilateralismus.⁴⁵ Eine mehr oder minder symmetrische Beteiligung ausländischer Regierungen und Unternehmen an den diversen Raketenabwehrprojekten verlangt auch nach Ende des Ost-West-Konflikts ein fundamentales Umdenken aller wesentlichen US-Akteure in Richtung auf den verschmähten Multilateralismus, der gleichzeitig die hegemoniale Stellung der USA gegenüber den Verbündeten relativieren würde. Auf der rechtlichen und administrativen Ebene bedeutet diese grundlegende Umorientierung, daß der gesamte feinmaschige Gesetzes- und Verordnungsapparat beträchtlich flexibler gestaltet werden müßte. Das wäre ein Bruch mit einer langen Tradition, der nicht nur von der Exekutive, sondern auch mehrheitlich von der Legislative angestrebt und nachhaltig unterstützt werden müßte. Obwohl nicht ausgeschlossen werden soll, daß eine zukünftige Administration einige Korrekturen an den maßgeblichen Gesetzen anbringt, um eine transatlantische Zusammenarbeit in bestimmten BMD-Bereichen zu ermöglichen: Das letzte Wort hat die Majorität des Kongresses, in dem die Advokaten des „Buy American!“ traditionell zu verorten sind. Wie sehr der Primat des Protektionismus die US-Politik bis heute bei der Raketenabwehr bestimmt, läßt sich an zwei Projekten zeigen:

- Im Bereich der Erweiterten Luftabwehr⁴⁶ führen die USA, Italien und Deutschland gemeinsam ein Vorhaben durch (Medium Extended Air Defense System, MEADS), das für Administration und Kongreß nur symbolische Bedeutung hat, um die vielbeschworene transatlantische Partnerschaft und die internationale Ausrichtung der amerikanischen Raketenabwehrpolitik zu dokumentieren. Dieses Projekt schwächelt dahin, insbesondere der Kongreß hat es beständig untergraben. Ursprünglich sollte die Entwicklungsphase 2002

⁴⁴ Vgl. Strategic Defense Initiative Organization, 1989 Report to the Congress on the Strategic Defense Initiative, Washington, D.C., 13. 3. 1989, S. B-3f.

⁴⁵ Vgl. hierzu Bernd W. Kubbig/Matthias Dembinski/Alexander Kelle, Unilateralismus als alleinige außenpolitische Strategie? Die amerikanische Politik gegenüber UNO, NATO und der Chemiewaffen-Organisation in der Ära Clinton, HSFK-Report 3, Frankfurt am Main, 2000.

⁴⁶ Zum folgenden siehe demnächst in *Raketenabwehrforschung International* der HSFK: Tobias Kahler/Bernd W. Kubbig, Partnerschaft bei der Erweiterten Luftabwehr: Das trilaterale MEADS-Projekt als „Transatlantisches Trauerspiel“ (Arbeitstitel).

abgeschlossen sein, dieser Termin ist um 10 Jahre verschoben worden. Das Verteidigungsministerium in Washington hat bislang seine unbestrittene Vormachtstellung im

europäischen Projektpartner verweigert. Von einem trilateralen Vorhaben unter Gleichen läßt sich nicht sprechen. Aus der Sicht derer, die für eine faire Partnerschaft plädieren, ist

amerikanischen Rüstungsindustrie durchzusetzen, plädiert das Pentagon für ein MEADS-Konzept, das die beiden europäischen Partner nicht für optimal halten.

Die „verbesserte“ Version der taktischen Patriot-Abfangrakete (PAC-3) wollen die USA nur

akzeptiert – also in Kauf nimmt, daß er keinen Zugang zu bestimmten, von den USA als geheim klassifizierten PAC-3-Daten erhält.

Ihre Kritik an der nicht-kooperativen Exportgesetzgebung der USA haben kürzlich Botschaftsangehörige aus 17 Staaten in einem gemeinsamen Brief vom 16. Dezember 1999 an

Manfred Bischoff, in einem ähnlichen Schreiben vom 9. Dezember 1999 Madeleine Albright aufgefordert, die derzeitigen Exportgesetze so abzuändern, daß sie mehr transatlantische
⁴⁸ Im persönlichen Gespräch halten Mitarbeiter von

Durchführung nicht zurück. Dies signalisiert, daß sich an der damaligen Skepsis der deutschen Firmen gegenüber einer gleichberechtigten Teilnahme sowie im Hinblick auf Profit und

Ob Clintons Offerte in Lissabon an die „zivilisierten Staaten“ Rußland mit einschloß, muß eher mit einem Nein beantwortet werden. Denn in den bekannt gewordenen offiziellen Erklärungen

Verteidigungssystem während des Gipfels keine Rolle. Die Reaktionen der Clinton-Regierung auf die Vorschläge, die Staatspräsident Putin im Hinblick auf ein gemeinsames Abwehrsystem

⁴⁹ An einem

nicht einmal verbal Interesse zu haben. Präsident Clintons Äußerungen, das „information sharing“ entsprechend auszudehnen (siehe oben), bleiben also für diesen Sektor tabu.

⁴⁷ Defense News, 22. 11. 1999.

⁴⁸ Das Fachblatt Defense Daily (6. 1. 2000), das Kopien beider Briefe erhielt, druckte die Schreiben auszugsweise ab. Danach teilten der niederländische Botschafter in den USA, Joris Vos, und seine Kollegen der
Currently ...the lengthy and dated process of export controls is increasingly developing into a serious impediment to defense cooperation (...) The processing time for export

Manufacturing Licensing Agreements (MLAs) within the State Department, Office of Defense Trade Controls, has lengthened alarmingly.“ Bischoff schrieb: „I respectfully urge you to review current export control policies

possible future transatlantic industrial mergers. (...) Cooperation also is a prerequisite for any true transatlantic industrial merger. Without more joint transatlantic armaments programs, it is difficult to see why a transatlantic

Rein rhetorisch hatte die vorangegangene Bush-Administration (weniger die Regierung Reagan) die Aufmerksamkeit auf gemeinsame BMD-Vorhaben gelenkt und das Interesse Moskaus an derartigen Programmen geweckt. Auf die anfangs auf russischer Seite hochgesteckten Erwartungen folgte bald Ernüchterung. Denn das Pentagon zeigte kein Interesse an der gemeinsamen Durchführung von Projekten (geschweige denn an der Entwicklung und Aufstellung eines bilateralen flächendeckenden Raketenabwehrsystems). Das Verteidigungsministerium hatte lediglich eine umfangreiche „Einkaufsliste“ von high-tech-Gütern erstellt, die einseitig auf den amerikanischen Bedarf ausgerichtet war. Diese Technologien erwarb das Pentagon. Die erhoffte „technologische Zweibahnstraße“ kam nicht zustande; es blieb – übrigens wie beim gezielten Aufkauf von bestimmten Technologien europäischer Firmen – bei der Einbahnstraße in Richtung USA.⁵⁰

⁵⁰ Vgl. hierzu Bernd W. Kubbig/Harald Müller, Nuklearexport und Aufrüstung: Neue Bedrohungen und Friedensperspektiven, Frankfurt am Main, 1993, S. 58-64.

6. Was soll die Bundesregierung tun? Sieben Empfehlungen

Die NMD-kritische Haltung möglichst gemeinsam mit den europäischen Bündnispartnern präsentieren. Das Kabinett Schröder/Fischer hat den ersten richtigen Schritt getan, indem es sich gegen eine einseitige Aufkündigung des ABM-Vertrages seitens der Vereinigten Staaten ausgesprochen hat. Die Bundesregierung hat zu Recht darauf hingewiesen, daß Deutschland und Europa von den Folgen eines solchen Bruches sicherheitspolitisch stark betroffen würden. Mit dem Hinweis auf die Gefahr eines möglichen Rüstungswettlaufs und der weiteren Verbreitung von Raketentechnologie steht Berlin nicht allein. Die amerikanischen Geheimdienste stellen derzeit einen Bericht fertig, der just diese bedenklichen Entwicklungen prognostiziert.⁵¹ Die Position der Bundesregierung gilt es gegenüber dem wichtigsten Bündnispartner entweder allein oder besser noch im Konzert mit den europäischen Alliierten zu präsentieren. Der NMD-Bericht des Auswärtigen Ausschusses im britischen Unterhaus, mit dem London erstmals offiziell zu den US-Plänen kritisch Stellung bezog, signalisiert: Über Frankreich hinaus ließen sich auch in Großbritannien wichtige Verbündete gewinnen.

2. **Den NMD-kritischen Standpunkt in sicherheits- und technologiepolitischer Hinsicht mit den richtigen Argumenten vorbringen – auch mit Blick auf die nächste US-Administration.** Die Europäer sollten sich zu den für sie spezifischen sicherheits- und technologiepolitischen Dimensionen äußern. Hierzu gehört etwa die von Moskauer Akteuren angedrohte – und für Europa fatale – Aufkündigung des INF-Vertrages. Die Staaten des Alten Kontinents sollten ihre Sorgen nicht mit der fragwürdigen Begründung präsentieren, daß ein NMD-System die Abkopplung der USA von Europa nach sich ziehen würde.⁵² Die Angst vor Zonen unterschiedlicher Sicherheit im transatlantischen Bündnis ist mit der differenzierten Definition von Bedrohung nicht zu vereinbaren. Was die technologiepolitischen Aspekte angeht, so sollte Europa vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen mit der SDI-Beteiligung „cool“ bleiben und selbst keine großen Erwartungen hegen – und zwar sowohl im Hinblick auf das Auftragsvolumen als auch in Bezug auf den Zugang zu amerikanischer Spitzentechnologie im Militärbereich.
3. **Die eigenen Positionen präzisieren und gleichzeitig die russischen und chinesischen Befürchtungen gegenüber Washington ernstnehmen.** Wenn sich denn die Aufstellung eines kontinentalen Abwehrgürtels nicht vermeiden läßt, sollte die Bundesregierung darauf dringen, daß die USA die von ihnen vorgetragene Begründung qualifizieren und in der NMD-Architektur umsetzen: Das geplante landesweite Abwehrsystem muß auf glaubwürdige Weise so beschaffen sein, daß es sich nicht gegen Rußland und China, sondern gegen die Raketen aus den Ländern richtet, die bis vor kurzem offiziell als „Schurkenstaaten“ bezeichnet wurden. Washington hat Moskau nicht davon überzeugen können, daß das geplante NMD-

⁵¹ „The new National Intelligence Estimate will sketch an unsettling series of political and military ripple effects from the proposed U.S. deployment that would include a sharp buildup of strategic and medium-range nuclear missiles by China, India and Pakistan and the further spread of missile technology in the Middle East.“ (Los Angeles Times, 19. 5. 2000; im Hinblick auf China vgl. auch IHT, 2. 8. 2000.)

⁵² Diese Argumentation vertrat „Mr. GASP“, Javier Solana, bei seinem Besuch im Mai in Washington. Vgl. NYT, 2. 5. 2000.

System ausschließlich darauf abzielt, eine Handvoll Raketen aus diesen Ländern abzuwehren. Wenn die Clinton-Regierung es mit ihrer Absicht ernst meint, dann müßte es möglich sein, die NMD-Kapazitäten auf rund 200 Abfangraketen an einem oder zwei Orten entsprechend vertraglich zu begrenzen. Ohne sein begründetes Nein zu einem kontinentalen Abwehrsystem aufzugeben, sollte Berlin als suboptimale Variante darauf drängen, daß dem russischen Interesse an Erwartungsstabilität durch vertraglich zugesicherte Restriktionen Rechnung getragen wird. Ein modifiziertes Abkommen sollte die einzelnen Phasen des NMD-Aufbaus konkret festlegen.

- 4. Gegenüber Washington europakonzertant wie selbstbewußt in sich stimmige Rüstungskontroll-Forderungen erheben.** Als Nicht-Kernwaffenstaat des Nuklearen Nichtverbreitungs-Vertrages hat die Bundesrepublik das Recht, auch von seinem Bündnispartner USA zu verlangen, daß er seine in Artikel VI des NVV eingegangene Verpflichtung abzurüsten, ernst nimmt. Wie erwähnt, haben alle fünf offiziellen Atommächte diese Bereitschaft in der gemeinsamen Erklärung zum Abschluß der NVV-Überprüfungskonferenz erneuert. Deshalb sollte Deutschland im europäischen Konzert darauf bestehen, daß die Vereinigten Staaten ihre Anzahl an Nuklearsprengköpfen in einem weiteren Schritt auf 1500 vermindern.

Derartige Forderungen sind für die europäischen Staaten wichtig, aber nicht ausreichend, um sich als seriöse Akteure zu positionieren. Insbesondere Dänemark und England können sich nicht einerseits für die Erhaltung des ABM-Abkommens aussprechen, wenn sie andererseits der Umrüstung der amerikanischen Radaranlagen in Thule und Fylingdales bedingungslos zustimmen (sie müssen technologisch verbessert werden, damit sie im Rahmen des Nationalen Raketenabwehrschirms funktionstüchtig sind). Die Europäer sollten vielmehr beide Länder ermutigen, ihre Position als „bargaining chip“ gegenüber den USA einzusetzen, um den wichtigsten Bündnispartner zu abrüstungsfreundlicheren Positionen zu bewegen.

- 5. Moskau und Beijing in die Nonproliferations-Pflicht nehmen.** Rußland muß klar gemacht werden, daß seine laxen Exportpolitik Teil des Proliferations-Problems ist. Der Kreml hat erst kürzlich seine nuklearen Ausfuhrbestimmungen beträchtlich gelockert. Danach behält sich Rußland nun vor, Atomgeschäfte auch mit Staaten zu tätigen, deren nuklearwirtschaftliche Aktivitäten nicht vollständig den Kontrollen der Internationalen Atomenergie-Organisation in Wien unterstehen.⁵³ Dies ist ein Freifahrtschein für den Handel mit problematischen Ländern wie Indien oder Iran und widerspricht einem glaubwürdigen Plädoyer sowohl für den Nichtverbreitungs-Vertrag als auch für den Erhalt des ABM-Abkommens. Eine solche Ausfuhrpraxis stärkt jene politisch, die Zweifel an der Wirksamkeit der rüstungs- und exportkontrollpolitischen Maßnahmen haben und die Raketenabwehr als zusätzliche Antwort auf das Proliferations-Problem befürworten.

Die Forderung Europas nach einer ernsthaften Nonproliferations-Politik gilt in mindestens so starkem Ausmaß für China, das seine Rüstungspläne immer noch zu wenig transparent gestaltet; dies nährt die Verunsicherung der asiatischen Nachbarn und arbeitet den erzkonservativen Republikanern in den USA in die Hände. Wer wie Beijing bereit ist, sich dem WTO-Regime zu unterwerfen und von seinen Regeln zu profitieren, der ist als energisch auftretender Anwalt des ABM-Vertrages nur dann glaubwürdig, wenn er sich auch den Regeln des Raketentechnologie-Kontrollregimes unterwirft.

⁵³ Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 16. 5. 2000.

6. Die politisch-konzeptionelle Hauptherausforderung für Deutschland und für Europa

Raketenabwehr ein ernsthafter Akteur auf der weltpolitischen Bühne werden.

nicht aus, im europäischen Konzert unisono vor einem Wettrüsten zu warnen. Die Europäer sie mit glaubwürdigen und machbaren Initiativen zur Bekämpfung der Proliferation auftreten. beträchtlichen Ausbaupotential.

gemeinsamen Minimierung von Bedrohungen sowie vom Primat der Politik anleiten läßt, Denn aufgrund der offiziellen Gefahrenanalysen aus Langley und Pullach sind in absehbarer dabei, ein Potential an Massenvernichtungsmitteln aufzubauen. Hierzu gehören neben Nord sich auf die diffuse und kaum kontrollierbare Verbreitung von Gefahren bezieht, gilt im Zuerst!“-Ansatz kann deshalb mit diesen Schwierigkeiten fertig werden. Die Chancen hierfür Transformationsprozesse beginnen (Iran), weil sie derzeit Signale für eine Annäherung an den Gesprächen mit Israel).

könnte ihre „Diplomatie Zuerst!“-Initiative darin bestehen, mit den „besorgniserregenden Rahmen müßten dazu dienen, gemeinsam die Sicherheitsprobleme anzusprechen, zu klären erfolgreich – warum sollte er es für die Zeit danach nicht sein? Teheran etwa hätte die Europäer Gelegenheit hätten, ihre Befürchtungen (falls sie vorhanden sind) zu präzisieren. Im begonnen haben, könnte man auf eine verifizierbare Begrenzung der Shahab-Raketen vermögen. Im Gegenzug könnten die Europäer glaubwürdig im ökonomischen Bereich tätig Vergünstigungen anbieten. Angesichts der derzeitigen Auseinandersetzungen in Iran würde Gegenteil bewirken würde.

anti-amerikanisch zu sein. Ein solcher institutionalisierter Dialog wäre insbesondere aus vier Züge der stärker akzentuierten Raketenabwehr die Gefahr, daß sich die US-Bemühungen diplomatische Instrumente verlagern. *Erstens* ist es ein Unterschied, ob ein Staat wie die oder ob er ihr zentrales Mittel ist. hat Europa im Vergleich zu den Vereinigten

Staaten den Vorteil, daß es für die „besorgniserregenden Länder“ (beispielsweise im Hinblick auf Iran) nicht der „Große Satan“ ist. Und *viertens* bestätigt und ermutigt Europa damit nicht nur Washington, sondern auch Moskau, wie im Falle Nord Koreas auch gegenüber anderen „Problemstaaten“ zuerst politische Lösungsansätze zu suchen. Putins innovativer Besuch in Pjöngjang zeigt zudem, wie konstruktiv Moskau im Bereich der Nichtverbreitung sein kann.

Wenn Europa seine Interessenssphäre für politische Initiativen in seiner unmittelbaren Nachbarschaft vorsichtig und zielstrebig erweitert, dann findet der überfällige Rollenwechsel vom bloßen Zuschauer und Warner im Politikfeld Raketenabwehr zum Mitgestalter statt. Ein finanzierbarer wie politisch realistischer „Diplomatie Zuerst!“-Ansatz dürfte auch für jene gemäßigten US-Senatoren wie Richard Lugar attraktiv sein, die seit langem auf ernsthafte Signale aus Europa für eine glaubwürdige Politik der Nichtverbreitung warten. Denn sie teilen die Sorgen der Europäer, daß eine zu stark militarisierte Nonproliferationspolitik zentrale multilaterale Instrumente wie den Nuklearen Nichtverbreitungs-Vertrag zerstören könnte. Ein solcher Ansatz verleiht Europa ein sichtbares Profil. Der alte Kontinent präsentiert sich damit nicht reaktiv, sondern aktiv.⁵⁴

- 7. Die Zeit und den derzeitigen Schwung für ein stärkeres Europa insbesondere bis zum EU-Gipfel in Nizza für die Ausarbeitung und Umsetzung des „Diplomatie Zuerst!“-Konzepts nutzen.** Einen solchen Ansatz von Europa aus etwa gegenüber Iran in die Tat umzusetzen, hieße gleichzeitig, die heiße Phase des US-Wahlkampfes produktiv zu nutzen, die im August mit der offiziellen Kür der beiden Präsidentschaftskandidaten auf den Parteitagen begonnen hat. Der „Diplomatie Zuerst!“-Ansatz wäre aber auch der Versuch, führenden europäischen Politikern wie Staatspräsident Chirac und den Außenministern Hubert Védrine und Joschka Fischer die Chance zu geben, ihre Vision von einem stärkeren Europa pragmatisch umzusetzen. Mit der Raketenabwehr bekäme die erst kürzlich revitalisierte deutsch-französische „Pioniergruppe“ die Möglichkeit, die geforderten gemeinsamen Projekte auch im Bereich der gemeinsamen Sicherheitspolitik anzusiedeln. Auf diese Weise könnte der bevorstehende EU-Gipfel in Nizza zu einem mehrfachen Erfolg für ein glaubwürdigeres Europa werden.

⁵⁴ Ein solches Konzept habe ich zu entwickeln versucht in: Kubbig, a.a.O. (Anm. 39). Meinen früheren Vorschlag, nach dem Modell des INF-Vertrages im internationalen Rahmen auf einen globalen Raketenstopp hinzuarbeiten, habe ich hier nicht weiterverfolgt. Vgl. hierzu Jürgen Scheffran, Time for a Missile Freeze: Options for international control of ballistic missiles; in: ECAAR Newsletter, Juli 2000.