

Antreiber der Abrüstung oder Spielball der Mächte?

Zur Rolle internationaler Organisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung

HSFK-REPORT 9/1998

Zusammenfassung:

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sind die Chancen für den Abschluß weitreichender Rüstungskontrollabkommen merklich gestiegen. Internationale Organisationen spielen eine immer wichtigere Rolle bei der Verifikation solcher Abkommen. Ihre Aufgabe ist die frühzeitige Entdeckung von Vertragsverletzungen. Damit schaffen sie das notwendige Sicherheitsgefühl, das für viele Staaten Voraussetzung für den Verzicht auf bestimmte Waffensysteme ist.

Verifikationsorganisationen sind, so zumindest die Intention, streng funktional ausgerichtet. Aus diesem Grund scheint eine Politisierung weit weniger wahrscheinlich als in anderen Internationalen Organisationen. Sie sind jedoch nicht immun gegenüber Vorwürfen, sie seien Spielball mächtiger Staaten und dienen diesen als Instrumente zur Durchsetzung ihrer Interessen. Sie sind offensichtlich kein Hort konfliktfreier, strikt problemorientierter Interessenverfolgung einer Gemeinschaft Gleichgesinnter. Es herrscht zuweilen nicht einmal formelle Gleichberechtigung zwischen ihren Mitgliedern. So enthält der Nichtverbreitungsvertrag ganz explizit die Unterscheidung von Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten und weist ersteren damit einen privilegierten Status zu, da sie, im Gegensatz zu allen anderen Vertragsstaaten, Kernwaffen legal besitzen dürfen und gleichzeitig von den im Vertrag festgeschriebenen Verifikationsmaßnahmen ausgenommen sind. Die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO), die die Einhaltung des Vertrags kontrolliert, muß demgemäß keine Inspektionen in Kernwaffenstaaten durchführen; letztere nehmen aber einflußreiche Positionen in der Organisation ein. Selbst wenn die Mitglieder einer Organisation formell mit gleichen Rechten und Pflichten versehen sind, schaffen es einflußreiche Staaten immer wieder, so zumindest der Eindruck, ihre Interessen auch gegen den Willen einer Mehrheit der anderen Mitglieder durchzusetzen.

Dieser Report stellt die Frage, ob Internationale Organisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung tatsächlich nur "Spielball der Mächte" sind oder ob sie vielleicht einen eigenen, von den mächtigen Staaten unabhängigen Beitrag zur Entwicklung und Umsetzung von Rüstungskontrollvereinbarungen leisten können.

Sehr schnell zeigt sich allerdings, daß die Dichotomie "Spielball der Mächte" oder "Antreiber der Abrüstung" eine unzulässige Vereinfachung ist. Die Struktur Internationaler Organisationen, die in ihnen agierenden Akteure und ihr Verhältnis zueinander sind viel komplexer, als diese vereinfachende Darstellung vermuten läßt. Man kann mindestens vier verschiedene Rollen ausmachen, die Internationalen Organisationen zugewiesen werden können:

- Instrument mächtiger Staaten

Internationale Organisationen sind nach diesem Rollenverständnis wenig mehr als eine Reflexion der Machtverteilung im internationalen System. Sie werden von den mächtigen Staaten des Systems geschaffen und geprägt. Die Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen scheint aus dieser Perspektive immer nur Mittel zum Zweck des Machterhalts zu sein. Faktisch Ungleichheiten, die auf der Verfügung über unterschiedliche militärische, finanzielle, wirtschaftliche oder technologische Ressourcen beruhen, erlauben es einigen Staaten, ihre Interessen auch gegen den Willen anderer Akteure durchzusetzen.

- Funktionsträger der Umsetzung von Vertragsbestimmungen

Aus dieser Perspektive sind Internationale Organisationen ein Mittel zur Lösung von Interdependenzproblemen, also Problemen, die aufgrund der zunehmenden Verflechtung von Staaten im Wirtschafts-, Umwelt-, oder Finanzbereich entstehen. Staaten nutzen die Organisationen hier zwar auch als Instrument zur Durchsetzung nationaler Interessen, es geht aber nicht primär um den Ausbau der eigenen Machtstellung, sondern die Bearbeitung gemeinsamer Probleme. Grundannahme ist hier, daß durch die Tätigkeit der Organisation alle Mitglieder profitieren, wenn auch nicht notwendigerweise immer in gleichem Maße. Die Verteilung von Lasten und Pflichten erfolgt nach festgelegten Regeln. Die ausführenden Organe der Organisation, meist technische Sekretariate, sind idealerweise unabhängig von nationalen Weisungen und richten ihre Tätigkeit an Funktionalitäts- und Effizienzkriterien aus.

- Eigenständiger Akteur

Internationale Organisationen können auch als eigenständige Akteure betrachtet werden. In dieser Rolle haben sie einen gewissen Grad an Autonomie gegenüber den Mitgliedstaaten erreicht. Sie schaffen es, die Organisationsziele in ihrem Sinne voranzutreiben, selbst wenn die Mitglieder zeitweise nicht hundertprozentig mit ihrer Vorgehensweise einverstanden sind. Dies schaffen die Organisationen überwiegend dann, wenn das Sekretariat sich eine einflußreiche Position in der Organisation verschaffen kann.

- Kommunikationsforum

Nach diesem Verständnis bieten Internationale Organisationen einen Rahmen, innerhalb dessen Staaten kommunizieren können. Durch häufige und regelmäßige Kommunikation, den Austausch von Meinungen und Positionen, verringert sich bei den Mitgliedstaaten die Unsicherheit über die Handlungsmotive der anderen Akteure. Kooperation wird dadurch erleichtert. Im besten Fall kommt es nicht nur zu einem Austausch von Meinungen und Positionen, sondern zu einem Ausgleich bzw. einer Angleichung unterschiedlicher Interessen. Internationale Organisationen können demnach Auslöser von Präferenzänderungen sein. Es können sich neue Normen entwickeln und die Wahrnehmung der eigenen Interessen der Mitgliedstaaten kann sich ändern.

Wie verhalten sich aber diese Rollenbilder zur Frage nach dem Beitrag, den Internationale Organisationen im Politikfeld Rüstungskontrolle leisten können? Als Instrument einflußreicher Staaten haben Internationale Organisationen denkbar geringe eigenständige Handlungsmöglichkeiten. Abrüstung / Rüstungskontrolle funktioniert nur, wenn sie von mächtigen Staaten vorangetrieben wird. Haben sie dagegen die Qualität eines autonomen Akteurs, können sie als "Antreiber der Abrüstung" fungieren, und zwar auch dann, wenn es den Interessen mächtiger Staaten entgegensteht. Als Funktionsträger der Umsetzung von Rüstungskontrollverträgen können die Organisationen einen anderen Beitrag zur Weiterentwicklung von Rüstungskontrolle leisten. Sie schaffen durch ihre an Funktionalität und Effektivität ausgerichtete Tätigkeit eine Voraussetzung für den Abschluß eines Abkommens. Vertreter der Forumsrolle prognostizieren eine Reduzierung von Unsicherheit und möglicherweise eine Angleichung von Präferenzen. Auch damit wird stärkere Kooperation im Rüstungskontrollbereich möglich.

Die Untersuchung von drei Organisationen - der IAEO, der Sonderkommission der Vereinten Nationen im Irak (UNSCOM) und der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW) zeigt, daß die Rollenbilder in der Regel nicht als Idealtypen auftreten. Was heißt das aber für die Frage nach der Rolle der Organisationen in Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung? In alle drei Organisationen haben mächtige Staaten versucht, ihre Interessen mit Hilfe der Organisationen zu verwirklichen. In der überwiegenden Zahl der Fälle waren diese Interessen der Entwicklung des Rüstungskontrollbereichs aber nicht entgegengerichtet. Durch den Einfluß der mächtigen Staaten wurde die Aufgabenerfüllung der Organisationen häufig erleichtert. Sie stellten Ressourcen zur Verfügung und übten Druck auf unwillige Mitglieder aus. Allerdings ist festzustellen, daß dieses positive Engagement in der IAEO und der UNSCOM, also jenen Organisationen, in denen sie mehr Rechte als Pflichten haben, größer ist als in der OVCW, in der Rechte und Pflichten gleichmäßig verteilt sind.

Die Rollen des Funktionsträgers zur Vertragsumsetzung und des eigenständigen Akteurs wirken generell positiv auf Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung. Die erfolgreiche Umsetzung von Verifikationsbestimmungen erhöht den Wert, den ein Abkommen genießt und gibt positive Impulse

für den Abschluß neuer Abkommen, die ebenfalls Verifikation benötigen. Eine andere wichtige Funktion dieser beiden Rollen kommt dann zum Tragen, wenn mächtige Staaten auf Blockadekurs gehen. Die Organisationen wirken als Gegengewicht zu Blockadeversuchen - zum einen durch ihre festen Verfahrensregeln, die den Einfluß des mächtigen Staates begrenzen, zum anderen durch aktive Gegenmaßnahmen, die vom Sekretariat oder von Mehrheiten in den Repräsentativorganen ausgehen können.

Auch von der Forumsrolle gehen überwiegend positive Impulse aus. Es hat sich gezeigt, daß die regelmäßigen Kontakte zwischen Staatenvertretern von großer Bedeutung für die Stabilisierung und Weiterentwicklung von Abkommen sind.

Wie auch immer man den Einfluß der einzelnen Rollen bewerten mag, es hat sich gezeigt, daß die Verifikation von Rüstungskontrollabkommen sich ohne Internationale Organisationen erheblich schwieriger gestalten würde. Die Vorteile eines permanenten Kommunikationsforums wären verloren. Der Einfluß mächtiger Staaten wäre noch größer, da er nicht in einem so festen Regelgefüge agieren müßte. Eine Blockade von Rüstungskontrollmaßnahmen wäre wesentlich einfacher.