

Die strategische Rüstungskontrolle zwischen USA und Rußland:

Erfolge - Probleme - Perspektiven

HSFK-REPORT 11/1996

Zusammenfassung:

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

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

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

Zur rüstungskontrollpolitischen Bewertung und zu den Perspektiven im Nuklearbereich:

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

Die bindende Beendigung der Spaltstoffproduktion für Waffenzwecke (Cut-off) zählt neben dem Teststopp zu den ältesten Forderungen auf der globalen Abrüstungs-Agenda. Ein Cut-off würde auch die Transparenz in Rußland (und China) stärken. START III und ein Cut-off würden die Bandbreite

der Kooperation in der Rüstungskontrolle beträchtlich erweitern: Die Festigung der erweiterten Rüstungskontrolle hat die Chance, ihrerseits die fortbestehenden Feindbilder auf beiden Seiten zu demontieren und die virtuelle Feindschaft, wie sie in den Nuklearplanungen gegenwärtig noch besteht, durch eine gefestigte Partnerschaftsbeziehung zu ersetzen. Die schrittweise Verminderung der Kernwaffenbestände über START III hinweg wird nicht von der Abrüstungsagenda verschwinden.

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

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

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

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

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

Die Ausgangsbasis Rußlands ist dadurch gekennzeichnet, daß es - wie im nuklearstrategischen Bereich - auch bei den Raketenabwehrwaffen dabei ist, zu einer Militärmacht der "zweiten Liga" zu wer-

den. START II hat einen fundamentalen Strategiewandel eingeleitet: In Genf wird die Moskauer Delegation in den nächsten Runden den Kollegen des verhandlungspolitischen Hegemons USA gegenüber sitzen, der wie bisher im kooperativen Gesprächsrahmen unilaterale Definitionen durchsetzt. Die Befürchtungen russischer Politiker und von Sicherheitsfachleuten ähneln spiegelbildlich, und nicht unberechtigt, den Ängsten vieler US-Akteure vor allem in den achtziger Jahren: Washington könne eine militärische Überlegenheit erreichen, mit der es Moskau politisch zu erpressen vermag.

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

Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Moskau und Washington wird auch unter den neuen Rahmenbedingungen eine wichtige Determinante für die deutsche Außenpolitik bleiben. Bei der bilateralen Rüstungskontrolle hat Bonn aufgrund des russischen Junktims zwischen der NATO-Erweiterung und der Ratifikation von START II ebenfalls die Möglichkeit, durch die Initiierung flankierender Maßnahmen auf Moskau und Washington einzuwirken. Mit einer Reihe von Initiativen kann Bonn jene Kräfte in Moskau stärken, die westlich orientiert sind, einen Ausgleich mit dem Westen suchen und deshalb am ehesten daran interessiert sind, den Denuklearisierungsprozeß in Gang zu halten, also START II zu verabschieden und START III mit einer weiteren Verminderung der Anzahl von Nuklearsprengköpfen anzugehen. Dies wäre ein indirekter Beitrag der Bundesregierung dazu, dem aufgestellten Rüstungskontroll-Kriterium der Unumkehrbarkeit des Abrüstungsprozesses und den damit verbundenen erhöhten Anforderungen an die Transparenz gerecht zu werden.

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

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

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