



Raketensicherheitsforschung International

Koordinationsgruppe in der HSKF:
Dr. Bernd W. Kubbig,
Martina Glebocki, Mirko Jacobowski und Alexander Wicker

Bulletin No. 28 – Herbst 2001

Bernd W. Kubbig

Vor dem Bush/Putin-Gipfel: Raketensicherheitsforschung und ABM-Vertrag im Zeichen des Terrors

1. Zur politischen Agenda

Es war Vertrauen auf den ersten Blick gewesen, jedenfalls von Seiten des US-Präsidenten. „Ich sah dem Mann in die Augen. Ich fand ihn sehr geradeheraus und vertrauenswürdig. Wie hatten ein sehr gutes Gespräch. Ich vermochte Verständnis für seine Seele zu entwickeln (...). Ich hätte ihn nicht auf meine Ranch eingeladen, wenn ich ihm nicht vertrauen würde.“¹ „Lachen“ notiert die Transkription nach Bushs Äußerung bei der ersten Begegnung mit Putin am 16. Juni in Ljubljana. Am 13. November wird aus dem Lachen Ernst. Beide Präsidenten kommen erstmals in privater Atmosphäre auf George W. Bushs texanischer Ranch zusammen. Inzwischen haben sie sich zwei weitere Male in die Augen sehen können, zunächst in der zweiten Julihälfte im Rahmen des G8-Gipfels in Genua und erst kürzlich, am 21. Oktober im chinesischen Schanghai.

Jedesmal ging es um den Raketensicherheitsvertrag (Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM) von 1972, um seine gemeinsame Abänderung oder gar einseitige US-Aufkündigung, weil er quer zu den Raketensicherheitsplänen der Bush-Administration und ihrer politischen Verbündeten steht. Auf Bushs Ranch werden Abwehr und ABM-Vertrag das zentrale Gesprächsthema sein. Es findet in einer veränderten weltpolitischen Lage statt, denn zwischen den beiden Spitzentreffen in Genua und Schanghai liegt der 11. September. Die Terroranschläge in New York und Washington sind über Nacht zu einem neuen Faktor in der amerikanischen Innen- und Außenpolitik geworden. Sie haben die Koordinaten des US-Verhältnisses zu Rußland insgesamt erweitert, teilweise neu gewichtet und damit verändert. Im Kernbereich Abwehr und ABM-Vertrag ist jedoch auf Seiten der Bush-Administration – und das in verstärktem Maße – Kontinuität Trumpf.

Denn sie ist entschlossener denn je, ihre bisherige harte Linie fortzusetzen, also sich notfalls unilateral aus dem Abkommen zurückzuziehen. Moskau, das am liebsten uneingeschränkt am Vertrag festhalten möchte, stimmt inzwischen Abänderungen zu, wenn auch höchst widerwillig.

Ein Projekt aus der FG Rüstungskontrolle und Abrüstung (Leiter: Prof. Dr. Harald Müller)
In Zusammenarbeit mit der Arbeitsstelle Friedensforschung Bonn (Leiterin: Dr. Regine Mehl)
Mit freundlicher Unterstützung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau,
der Berghof Stiftung für Konfliktforschung GmbH und der W. Alton Jones Foundation

¹ „Auszüge einer Pressekonferenz mit Präsident George W. Bush und Präsident Vladimir Putin am 16. Juni 2001 in Ljubljana“, *Raketensicherheitsforschung International*, www.hsfk.de/abm/bushadmi/bush/160601.html [aufgerufen am: 8. 11. 2001].

Vor diesem Hintergrund mache ich eine Bestandsaufnahme über die Positionen und Argumente beider Seiten, gebe eine Einschätzung, erörtere die Perspektiven und plädiere für eine zeitgemäße und rüstungskontrollfreundliche Änderung der Prioritäten. Der 11. 9. dürfte sich bei all diesen Dimensionen wenn nicht als Wendepunkt, so doch als wichtige Wegmarke herausstellen. Das betrifft einen weiteren amerikanischen Akteur, den Senat, der aus dem „Raketenabwehr-Spiel“ nicht wegzudenken ist und der unsichtbar auch auf der Crawford Ranch anwesend sein wird.

2. Argumente, Abwehr und ABM-Vertrag vor dem 11. September

2.1 Entschlossene Bush-Administration

Bereits im Wahlkampf um die Präsidentschaft war die schnellstmögliche Aufstellung eines Abwehrsystems gegen eine Handvoll feindlicher Raketen der wichtigste sicherheitspolitische Programmpunkt des republikanischen Herausforderers George W. Bush.

Seit seinem Amtsantritt hat die Verwirklichung eines solchen Schirms die oberste rüstungstechnologische und militärpolitische Priorität. Dafür stehen insbesondere Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und sein Stellvertreter Paul Wolfowitz. Die große Entschlossenheit drückt sich ferner dadurch aus, daß die Regierung die Akzeptanz des Programms im eigenen Land und international erhöhen will. Sie hat hier aus den „Fehlern“ der Clinton-Administration gelernt. Dies betrifft die konzeptionelle und technologische Dimension. Ein „Nationales“ Raketenabwehrprojekt, das in erster Linie die USA schützen soll, gibt es nicht mehr – aus „National Missile Defense“ ist allgemein „Missile Defense“ geworden. Damit entfällt ein Kritikpunkt von Seiten der Verbündeten, bei denen man Zonen unterschiedlicher Sicherheit befürchtete.

In technologischer Hinsicht macht sich die Bush-Regierung wenn nicht immun, so doch schwerer angreifbar. Denn sie will die „Fortschritte“ und „Leistungen“ ihres Rüstungsvorhabens nicht durch klare, transparente und damit einklagbare Standards und Zielmarken („requirements“) definieren. Ihr neuer Ansatz orientiert sich vielmehr an den Fähigkeiten der einzelnen zu entwickelnden und zu testenden Projekte, aus denen es die meistversprechenden auszuwählen und umzusetzen gilt. Die Entschiedenheit der republikanischen Administration macht sich schließlich an konkreten Haushaltsforderungen fest. Die Regierung Bush beantragte für das Fiskaljahr 2002, das am 1. Oktober begann, \$ 8,3 Mrd. Dollar. Das sind 57 Prozent mehr als die Clinton-Administration letztes Jahr für die Abwehr beantragte; dieser Zuwachs stellt die Steigerungsraten aller anderen Militärprogramme in den Schatten.

Mit außerordentlicher Energie ist die Regierung Bush seit ihrem Antritt bestrebt, für die Notwendigkeit eines neuen strategischen Konzepts zu werben, das nicht mehr allein auf nuklearen Offensivwaffen beruht, sondern zusätzlich und verstärkt Abwehrwaffen berücksichtigt, um auf die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen angemessen reagieren zu können. Sie ergeben sich aus der Weiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln im atomaren, biologischen und chemischen Bereich sowie bei den Trägersystemen, die dieses Zerstörungspotential an ihr Ziel bringen sollen. Problemstaaten, die dem Westen feindlich gegenüberstehen, sind aus dieser Sicht bereits zu einer realen Gefahr geworden (Nordkorea) oder werden in absehbarer Zeit wahrscheinlich (Iran) oder möglicherweise (Irak) zu einer militärischen Bedrohung für die USA und ihre Verbündeten.

Nordkorea und Irak gelten als Regime, die mit Nuklearwaffen allein nicht mehr abzuschrecken sind – sie sind für die Abwehrbefürworter unkalkulierbar, irrational und zu allem entschlossen – mit der Folge, daß sie nicht nur das Territorium der USA und ihrer Verbündeten, sondern auch die regional oder weltweit operierenden Truppen bedrohen und

erpressen können. Eine solche Situation ist für die Bush-Administration nicht hinnehmbar (allerdings sieht sie geflissentlich darüber hinweg, daß z. B. Saddam Hussein im Zweiten Golfkrieg offenbar deshalb keine Chemiewaffen einsetzte, weil er eine nukleare Vergeltungsreaktion der USA zu befürchten hatte). Aus der Sicht der Raketenabwehrbefürworter würden „Defensivwaffen“ die Handlungsspielräume der Vereinigten Staaten vergrößern. Denn mit einem Schutzschild hielten die USA und ihre Verbündeten in einer Krisensituation einen zusätzlichen Trumpf in der Hand. Nur gegen eine Handvoll Raketen aus „Schurkenstaaten“ – und nicht gegen Rußland – soll das US-System ausgerichtet sein. Diese Szenarien sind keinesfalls neu. Gegen terroristische Attacken mit Massenvernichtungswaffen (etwa mit eingeschmuggelten Kofferbomben, die auf US-Territorium zur Explosion gebracht werden) ist das geplante Abwehrsystem nicht ausgelegt.

Gegenüber Rußland ist die Maximalposition der US-Regierung eindeutig, sie gehört zum außenpolitischen Credo der republikanischen Partei: den ABM-Vertrag mit einem großen Schnitt ein für alle mal hinter sich zu lassen und ein neues strategisches Konzept anzustreben. Es soll nicht nur den veränderten internationalen Rahmenbedingungen Rechnung tragen, sondern der Administration gleichzeitig völlig freie Hand lassen, um ihre Raketenabwehrpläne umzusetzen. Entsprechend lehnt die Regierung einen ‚Anwalts-Ansatz‘ ab, in dessen Rahmen von Mal zu Mal nicht ohne Juristen zu entscheiden ist, welche der anstehenden Tests mit dem Vertrag vereinbar sind und welche nicht. In vielen Fällen gäbe es weiterhin interpretationsbedürftige Grauzonen, die nicht nur zwischen den amerikanischen Akteuren ausgehandelt werden müssen, sondern auch mit dem Vertragspartner Rußland. Die hiermit verbundenen Verzögerungen sind gerade nicht im Sinne einer zügigen und ungehinderten Durchführung der Abwehrvorhaben.

Weil die US-Administration nicht mit Moskau im Detail über mögliche Vertragsverletzungen streiten möchte, will sie sich möglichst einvernehmlich mit Rußland über den ABM-Vertrag hinaus bewegen. Deshalb hat Washington im Laufe des Jahres den zeitlichen Druck auf die russische Regierung erhöht. Ab Sommer verminderten führende US-Politiker die Auslaufzeit der „Handschelle“² ABM-Vertrag auf nur einige Monate. Während seines Besuches in Moskau Mitte August stellte Verteidigungsminister Rumsfeld seinen russischen Gesprächspartnern zwar kein Ultimatum. Laut Interfax machte er jedoch klar, daß die US-Regierung im Oktober oder November eine endgültige Entscheidung über den ABM-Vertrag treffen wolle.³ Vor dem 11. September war das endgültige Aus für den ABM-Vertrag bereits auf der texanischen Ranch wohl beschlossene Sache. Um Entschlossenheit auch gegenüber der republikanischen Klientel zu demonstrieren, legte das Pentagon ab Juli einen schnelleren Gang bei den geplanten Tests ein, die in Konflikt mit dem ABM-Vertrag geraten könnten. Das ging erstmals aus der Erklärung des stellvertretenden Verteidigungsministers Paul Wolfowitz am 12. Juli vor dem Verteidigungsausschuß des Senats hervor: Es sei nunmehr eine Sache von Monaten und nicht von Jahren, daß die Abwehrvorhaben mit dem Vertrag in Konflikt gerieten.

Das von der US-Seite angestrebte neue strategische Konzept blieb nur in Umrissen erkennbar. Klar ist, daß es in seinen abwehrbezogenen Elementen (Abschied vom ABM-Vertrag) auf ein Konstrukt zu amerikanischen Bedingungen hinauslaufen sollte. Klar war auch, daß die Administration die Anzahl der strategischen Nuklearwaffen unter den START II-Rahmen von je 3500 vermindern wollte („Großer Handel“/„Grand Bargain“); allerdings nannte sie keine konkreten Zahlen. Gemutmaßt wurde immer wieder über 2500 bis 2000 Sprengköpfe – die Grenze, die schon Bushs Vorgänger Clinton angestrebt hatte. Diese Offerte, die sich in Wirklichkeit an den strategischen Interessen der USA orientiert, gilt als

² Statement von Sen. Jeff Sessions; in: „Anhörung von Paul Wolfowitz vor dem Senate Armed Services Committee am 12. Juli 2001 mit anschließender Debatte“, *Raketenabwehrforschung International*, www.hsfk.de/abm/bushadmi/wolfowit/071201a.html [aufgerufen am: 8. 11. 2001].

³ *Süddeutsche Zeitung*, 14./15. 8. 2001.

Entgegenkommen im Rahmen eines „Großen Handels“, ist aber von den Vorstellungen der Russen – 1500 Atomgefechtsköpfe – weit entfernt. Die Abwehr der republikanischen Administration gegenüber jeder Form der vertraglichen und einklagbaren Selbstbindung betrifft nicht nur den ABM-Vertrag. Sie bezieht sich auch auf den angestrebten, völkerrechtlich nicht verbindlichen, strategischen Rahmen und auf die bevorzugte, einseitig vorgenommene Verminderung bei den Nuklearsprengköpfen. Die Administration will keine jahrelangen Verhandlungen wie während des Ost-West-Konflikts. Vielmehr setzt sie auf rasche Ergebnisse. Nicht-vertragliche Regelungen haben aus der Sicht der Bush-Regierung noch zwei weitere Vorteile: Sie müssen nicht von dem jeweiligen Parlament ratifiziert werden und können jederzeit wieder korrigiert oder gar rückgängig gemacht werden.

2.2 Kompromißbereite russische Regierung

Staatspräsident Putin und das politische Moskau wissen, daß sie in der Bush-Administration auf dem Politikfeld Raketenabwehr einen anderen Vertragspartner als die Clinton-Regierung vor sich haben. Daß Bushs Vorgänger in den letzten Jahren seiner Amtszeit mehr und mehr ein umfassendes Abwehrprogramm akzeptierte, war wider seine Überzeugung – und auf den Druck genau der mächtiger werdenden Republikaner zurückzuführen, die im Januar 2001 nach dem lange Zeit umstrittenen Wahlsieg die Regierung stellen. Moskau blieb zunächst, jedenfalls rhetorisch, bei seiner Form des Unilateralismus in Form einer unnachgiebigen Haltung – also Festhalten am ABM-Vertrag, Drohung mit Aufrüstungsmaßnahmen und Rückzug aus den Rüstungskontroll-Verträgen für den Fall, daß die Bush-Administration das ABM-Abkommen einseitig aufkündigte.

Moskau hatte angesichts der unmißverständlichen Entschlossenheit der US-Administration keine andere Wahl, als den Dialog mit dem Vertragspartner zu suchen, Raum für Kompromisse auszuloten und selbst Zugeständnisse anzubieten. Bis zum 11. September bewegte sich Moskau im Verlauf des Jahres 2001 langsam von seiner ursprünglichen, strikt verträgsfreundlichen Position weg. Putin und die russische Regierung schienen auf Zeit zu spielen und gaben unterschiedliche Signale. Wie initiativ Moskau konzeptionell war und auf welcher unterschiedlichen Ebenen es zu spielen versuchte, zeigte sich, als Verteidigungsminister Sergej Iwanow dem Generalsekretär der NATO, Lord Robertson, Vorschläge für eine Zusammenarbeit bei der nicht-strategischen Abwehr unterbreitete. Beim ersten Gipfeltreffen in Ljubljana zwischen Bush und Putin kam es zu einer atmosphärischen Aufwärmung, inhaltliche Annäherungen gab es nicht.

Wenige Tage nach dem Gipfel drohte Putin im Falle eines unilateralen US-Rückzugs aus dem ABM-Vertrag erneut mit russischen Aufrüstungsmaßnahmen. Die Spitzenbegegnung während des G8-Gipfels von Genua brachte einen Durchbruch in diplomatisch-prozessualen Fragen; Putin und Bush kamen überein, einen Dialog auf breiter Ebene zu institutionalisieren und dabei die nuklearen Offensiv- und Abwehrwaffen gemeinsam zu behandeln. Das war das Ende der russischen Hinhaltepolitik. Ein Durchbruch in der Sache aber war hiermit nicht verbunden. Um die unverkennbare Asymmetrie zu Washington zumindest symbolisch zu verkleinern, ein strategisches Gegengewicht zu den Vereinigten Staaten zu bilden und sich rückzuversichern, schloß Moskau mit Beijing einen Freundschaftspakt; er bekräftigt die gemeinsame Ablehnung der US- Raketenabwehrpläne.

Über die konkreten russischen Positionen bis zum 11. September ist noch weniger bekannt als über die der USA. Moskau strebt, wie erwähnt, die Reduzierung der Nuklearsprengköpfe auf 1500 primär aus finanziellen Gründen an, allerdings nicht vor dem Hintergrund des für tot erklärten ABM-Vertrages. Noch während des Rumsfeld-Besuches Mitte August soll Putin erneut erklärt haben, daß ein einseitiger US-Ausstieg aus dem ABM-Vertrag auch andere Rüstungskontroll-Verträge wie START I und START II gefährden würde.⁴ Da die amerikanische Seite unnachgiebig blieb, weichte Moskau seine strikte Haltung vor dem 11.

⁴ Ebenda.

9. auf. Die russische Führung signalisierte kurz vor dem schrecklichen Dienstag erstmals, daß sie bereit sei, den USA entgegenzukommen und auflockernde Veränderungen des ABM-Vertrages (vermutlich im Testbereich) hinzunehmen, freilich ohne das Abkommen insgesamt ad acta zu legen. Selbst auf einen US-Rückzug schien man sich in Moskau einzustellen.⁵

2.3 Skeptischer Senat

Seitdem die Demokraten nach dem Parteiaustritt des republikanischen Senators Jeffords die Mehrheit in dieser Kammer erlangt und damit alle Schlüsselposten besetzt haben, ist der Anspruch des Kongresses auf seine Kontrollfunktion („divided government“) gestiegen. Hierzu gehören insbesondere der Mehrheitsführer Tom Daschle sowie die Vorsitzenden der Ausschüsse für Verteidigung und Auswärtiges, Carl Levin und Joseph Biden. Die Raketenabwehr gehört zu den Politikfeldern, bei denen neben Übereinstimmungen auch beträchtliche Differenzen zur Administration deutlich wurden. Führende Senatoren teilen die Bedrohungseinschätzung der Regierung etwa im Hinblick auf Nordkorea nicht. Sie haben die Gefahr terroristischer Angriffe etwa mit Kofferbomben in den Mittelpunkt ihrer Argumentation gerückt. Derartige Attacken, gegen die das Abwehrsystem unwirksam sei, seien am wahrscheinlichsten – vor allem Senator Levin hat dies immer wieder betont und sich dabei auf eine entsprechende Analyse der höchsten amerikanischen Militärs, der Joint Chiefs of Staff, berufen.

Führende demokratische Senatoren sind einerseits mit der Administration der Auffassung, daß der ABM-Vertragspartner Rußland kein Veto über die US-Entscheidungen haben sollte. Dennoch liefen sie anfangs Sturm gegen die in Bushs Grundsatzrede vom 1. Mai vorgezeichnete Option, notfalls unilateral aus dem ABM-Vertrag auszusteigen. Viele Demokraten favorisierten bereits vor dem 11. September eine Anpassung des ABM-Vertrages zusammen mit Moskau. Die abwehrskeptischen Senatoren plädierten mit Verweis auf den Missile Defense Act of 1999 eindeutig dafür, das Nukleararsenal gemeinsam mit den Russen drastisch zu vermindern. Aber es ging aus ihren Ausführungen nicht klar hervor, wie ein solches Arrangement aussehen könnte – also ob sich die Veränderungen innerhalb des Abkommens bewegen sollen, ob es einen vertraglich verbindlichen Ersatz geben, oder ob es sich (entsprechend den Vorstellungen der Administration) um einen völlig neuen strategischen Rahmen handeln soll. Vieles spricht dafür, daß die maßgeblichen Senatoren den ABM-Vertrag nicht in einem Handstreich zur Makulatur werden lassen wollen. Sie ziehen es offenbar vor, ihn einvernehmlich mit Rußland Stück für Stück an die Rüstungspläne der Administration anzupassen. Nicht nur in der nüchternen Bedrohungseinschätzung, sondern auch im Hinblick auf die schrittweisen Abänderungen eröffnen sich beträchtliche Gemeinsamkeiten mit Rußland. Maßgebliche demokratische und republikanische Senatoren haben der Administration unmißverständlich geraten, die Kammer vor einem unilateralen Rückzug aus dem ABM-Vertrag zu konsultieren.

Als die Regierung das Tempo, in dem sie ihr Testprogramm durchzuführen gedachte, ab Sommer steigerte, verstärkten die Demokraten im Gegenzug die Kontrollfunktion des Senats. Der Kollisionskurs des Pentagon mit dem ABM-Vertrag war beabsichtigt, Wolfowitz scheute auch deshalb die Konfrontation mit den Abwehrkritikern im Verteidigungssauschuß nicht. Senator Levin parierte nicht nur, sondern führte Wolfowitz am 12. Juli regelrecht vor. Der Anlaß: Der Vorsitzende hatte am Morgen aus der Presse erfahren, daß die Administration die Verbündeten darüber informiert hatte, daß die US-Abwehraktivitäten innerhalb der nächsten Monaten mit dem ABM-Vertrag kollidieren. Levin – und nicht nur er – rügte die mangelhafte Informationspolitik der Regierung gegenüber dem Senat.

Die am 7. September verabschiedete Gesetzesvorlage für den kommenden Rüstungshaushalt trägt die deutliche Handschrift der verärgerten Senatoren. Der

⁵ *International Herald Tribune*, 18. 9. 2001.

Verteidigungsausschuß machte den Anspruch des Kongresses aktenkundig, daß die Bush-Administration die Gelder für Abwehrprogramme bewilligen lassen muß, die gegen den ABM-Vertrag verstoßen. Die problematischen Vorhaben muß sie dem Parlament vorher vorlegen. Damit hat die Legislative hier die Möglichkeit der Steuerung der Raketenabwehraktivitäten bis in die Feinheiten hinein („micromanagement“). Der Ausschuß empfahl zudem, die vom Pentagon beantragten Gelder in Höhe von \$ 8,3 um \$ 1,3 Mrd. zu kürzen. Gleichzeitig schrieb er, wenn auch in abgeschwächter Form, jene vier Kriterien in die Gesetzesvorlage hinein, die bereits Präsident Clinton bei seinem Entschluß für die Aufstellung eines Abwehrsystems berücksichtigen mußte: die Bedrohung; die operative Wirksamkeit des Systems durch realistische Tests; die Kosten, die für das Vorhaben mit anderen Militärprogrammen abgewogen werden müssen; die Reaktionen anderer Staaten, also insbesondere die Rußlands und Chinas. Der Ausschuß wies nicht ohne skeptischen Unterton auch darauf hin, daß die Administration den größten Zuwachs für ein Programm fordere, das eine Antwort auf eine der am wenigsten wahrscheinlichen Bedrohungen durch Massenvernichtungsmittel für die USA darstelle. Vier Tage vor dem 11. September schienen damit auch in dieser Gesetzesvorlage die Szenarien der abwehrkritischen Senatoren durch, die Terroranschläge mit Massenvernichtungsmitteln für die wahrscheinlichste Bedrohung hielten.

3. Argumente, Abwehr und ABM-Vertrag nach dem 11. September

3.1 Ein politisch gelähmter Senat und eine mehr denn je entschlossener Bush-Administration

Die terroristische Doppelattacke schlug politisch für die Abwehrskeptiker und ihre terrorbezogene Argumentation zu Buche, denn sie bestätigte ihre Argumentation und die mit ihr verbundene Kritik an den gegen Terroristen stumpfen Abwehrwaffen. Diese Einschätzung drängte sich nach jenem Dienstag im September auf, sie ist aber falsch. Denn die Katastrophe hat die Dynamik im Senat gebrochen, der gerade bei der Raketenabwehr zunehmend selbstbewußt und kritisch gegenüber der Exekutive aufgetreten war. Aber die Stärke des Arguments ließ sich nicht in die politische Stärke einer wirksamen Handlungsstrategie umsetzen. Dem Senat blieben bisher politisch die Hände gebunden.

Die Nation scharte sich im Zuge der beispiellosen Welle von Patriotismus und Einheit im Kampf gegen den Terrorismus hinter ihren Präsidenten. Jegliche Kritik an Bush hätte von den Terroristen als Schwäche der USA am entschlossenen, konsensualen Handeln der Weltmacht ausgelegt werden können. Dieser Situation fiel auch die von den Abwehrskeptikern angestrebte verstärkte Kontrollfunktion des Senats zum Opfer; die Senatoren zogen die Bestimmung zurück, die das Pentagon verpflichtete, alle gegen den ABM-Vertrag verstoßenden Abwehraktivitäten dem Kongreß zur Bewilligung vorzulegen. Auch zu der vom Verteidigungsausschuß vorgeschlagenen Verminderung des Pentagon-Haushalts für die Raketenabwehr von \$ 8,3 um \$ 1,3 Mrd. kam es nicht; sie reduzierte sich ihrerseits schließlich auf nur \$ 400 Mio. Die Abwehrskeptiker machten indes deutlich, daß die Kontrollklausel aufgeschoben, nicht aber aufgehoben sei.

Die Administration nutzte diese unerwartete Gunst der Stunde für sich in glänzender und entschlossener Weise. Es gelang ihr, ihre sprunghaft angestiegene Macht für das präsidentiale Abwehrprogramm und für den Kampf gegen den ABM-Vertrag in Definitionsmacht umzusetzen. Denn die kompromißlosen Abwehrbefürworter in der Regierung (auch die im Kongreß und im gesellschaftlichen Umfeld) nahmen die Ereignisse des 11. Septembers nicht nur als Bestätigung ihrer Position. Sie bauten die Katastrophe vielmehr als verstärkendes Element in ihre Begründungen für die Notwendigkeit der Abwehr ein. Dort, wo die Befürworter vor dem schrecklichen Dienstag ausschließlich Saddam Hussein und Kim Jong-Il als größte Bedrohung durch Schurkenstaaten aufführten, reihten sie nach dem 11. September Osama bin Laden nahtlos ein. Hätten die Terroristen

Massenvernichtungsmittel gehabt, so die Begründung, hätten sie diese anstatt der Teppichmesser eingesetzt – daß die geplante Raketenabwehr gegen solche Aktivitäten nicht ausgelegt ist, war nicht Teil der Argumentation. Kein geringerer als Präsident Bush entwickelte dieses Szenario als einen weiteren Grund für die schnellstmögliche Aufkündigung des ABM-Vertrages.⁶

Die mögliche Übernahme der Macht in Islamabad durch radikale Muslime und deren Zugriff auf die pakistanischen Atomsprengköpfe war ein weiteres Szenario, mit dem die Abwehrbefürworter für die Dringlichkeit dieses Rüstungsvorhabens warben – daß eine solche fundamentalistische Regierung mit der Androhung des Einsatzes von Nuklearwaffen einen Gegenschlag oder einen vorbeugenden Angriff der USA und damit ihre Auslöschung riskierte, blieb unerwähnt; zu bedenken gilt hier, daß extreme Regierungen kaum mit individuellen Selbstmordattentätern zu verwechseln sind. Zudem gibt es für diesen Fall offenbar Pläne der Bush-Administration, die Atomsprengköpfe durch eine Spezialeinheit aufzuspüren und unschädlich zu machen.⁷ Schließlich wiesen die Abwehrbefürworter auf den Abschluß eines Verkehrsflugzeugs durch eine irrtümlich abgefeuerte ukrainische Rakete hin – daß ein weltumspannender Schirm, der gegen alle aus Versehen abgeschossenen Raketen an allen Orten schützt, technisch kaum möglich und nicht bezahlbar ist, erwähnen die Abwehrbefürworter in den USA nicht.⁸

Kurzum, wie grob und brüchig diese Argumentation auch war – die Administration konnte die sich vor dem 11. 9. anbahnende Konfliktsituation zwischen ihr und den Abwehrkritikern in der Legislative nicht nur entschärfen, sondern – bis jetzt jedenfalls – sogar für sich entscheiden. Das war eine gute Voraussetzung für eine entschiedene US-Politik gegenüber Moskau.

3.2 Harte Bush-Administration und besser positionierte Putin-Regierung

Die Terroranschläge brachten nicht nur vorübergehend den bilateralen Terminplan und die politische Tagesordnung durcheinander. Allgemein fand sich die alleinige Supermacht USA nach dem 11. September gegenüber Rußland in einer neuen Rolle wieder. Die Emissäre der Bush-Administration kamen nicht nur als teilweise arrogante Forderer mit mehr oder minder versteckten Ultimaten in ihren Aktenkoffern nach Moskau. Sie kamen auch als Bittsteller in Sachen Anti-Terror-Koalition und der russischen Hilfeleistungen. Seitdem haben sich Ton und Stil geändert, die US-Repräsentanten geben sich eher konzilient. Die Bush-Administration faßte bei der Raketenabwehr aber schnell Tritt. Unisono betonten alle hochrangigen US-Politiker die unveränderte sicherheitspolitische Priorität des amerikanischen Abwehrprogramms. Sie unterstrichen auch, daß die russischen Hilfeleistungen nicht mit einer weicheren Haltung der amerikanischen Regierung bei dem Abwehrvorhaben und dem ABM-Vertrag verrechnet würden.

Putin positionierte sich und sein Land gegenüber den USA generell dadurch besser, daß er außerordentlich schnell auf die Katastrophe reagierte und umfassende Hilfe und Zusammenarbeit anbot. Rußland ist zu einem wichtigen Partner in der Anti-Terror-Allianz geworden, auf dessen Unterstützung die Vereinigten Staaten angewiesen sind. Dem Druck Moskaus ist es entscheidend zu verdanken, daß die früheren GUS-Republiken und Nachbarländer Afghanistans den USA ihr Territorium als Operationsgebiet zur Verfügung stellen und Überflugrechte gewähren; Moskau selbst stellt seine Expertise und Geheimdienstinformationen über den einstigen langjährigen Feind Afghanistan bereit. Später, als der russische Gesundheitsminister den Vereinigten Staaten konkrete Hilfe im Kampf gegen Milzbrand anbot, zeigte sich erneut, wie breit die Palette russischer Offerten

⁶ „Auszüge einer Pressekonferenz mit Präsident George W. Bush am 11. Oktober 2001 in Washington, DC“, *Raketenabwehrforschung International*, www.hsfk.de/abm/bushadmi/bush/111001.html [aufgerufen am: 8. 11. 2001].

⁷ *Frankfurter Rundschau*, 30. 10. 2001.

⁸ „Statement von Rep. Bob Schaffer“, in: *Congressional Record*, 5. 10. 2001, S. E 1827f.

und wie beispiellos das Kooperationspotential zwischen den beiden Ländern ist. Unter der Hand waren aus den einstigen Gegnern, deren Positionsbestimmung zueinander im Sommer (jedenfalls auf US-Seite) noch undeutlich ausfiel, Partner geworden.

Putin hat mit der aktiven Mitarbeit in der Anti-Terror-Allianz zu einem großen, mutigen und politisch für ihn nicht risikolosen Sprung gen Westen angehoben. Was sich in den Raketenabwehr-Vorschlägen vom Februar auf einem einzigen Gebiet ankündigte, wurde nun zu einer Politik großen Stils mit dem Ziel der sicherheits-, wirtschafts- und technologiepolitischen Anbindung an, wenn nicht gar Einbindung Moskaus in den Westen – verbunden mit einem höheren Grad an Einflußnahme, einer statuspolitischen Aufwertung, vermehrtem Nutzen und größerem Respekt (nicht zuletzt durch eine weniger kritische Haltung im Westen gegenüber der brutalen „Anti-Terrorismus-Politik“ Rußlands im Hinblick auf Tschetschenien).

In der russischen Regierung deutete man, zunächst jedenfalls,⁹ die Terror-Katastrophe im Sinne einer Untermauerung der eigenen, abwehrkritischen Position. Entgegen der US-Behauptung hätte es sich hier nicht um „high-tech-Terrorismus“ gehandelt. Beim Treffen zwischen Putin und Bush in Schanghai am 21. Oktober schlug der russische Präsident dennoch mildere Töne in Sachen ABM-Vertrag und Raketenabwehr an, während Bush seine politische Abwehr gegen das Abkommen im Vergleich zu früheren Äußerungen steigerte, indem er es als „gefährlich“ bezeichnete. Putin hingegen sprach davon, zwischen beiden Seiten herrschte „Einvernehmen, dass wir eine Vereinbarung finden können“; gleichzeitig relativierte er erstmals die Bedeutung des ABM-Vertrages. Traditionell als „Eckstein strategischer Stabilität“ bezeichnet, spezifizierte Putin ihn lediglich als „ein wichtiges Element der Stabilität in der Welt“.¹⁰

Gut eine Woche vor dem Gipfel auf der Ranch ging die russische Seite rhetorisch einen weiteren, bedenklichen Schritt auf den amerikanischen Vertragspartner zu. Verteidigungsminister Sergej Iwanow bezeichnete das ABM-Abkommen erstmals als „Relikt“ des Kalten Krieges. Damit übernahm er den Begriff, mit dem die US-Abwehrbefürworter gegen die Existenzberechtigung des Abkommens zu Felde ziehen. Doch im Gegensatz zu ihnen sind bei Iwanow „alle russisch-amerikanischen Abkommen bis zu einem gewissen Grad Relikte des Kaltes Kriegs“. Er betonte auch, daß an die Stelle des ABM-Vertrages ein gleichwertiges Abkommen treten müsse.¹¹ Diese Qualifizierung eröffnet Spielräume für Interpretationen, signalisiert neben Flexibilität jedoch auch Moskaus Beharren auf ein kodifiziertes Äquivalent für den Vertrag.

Nicht nur die russische Führung ist bemüht, gute Voraussetzungen für den Gipfel auf der Ranch zu schaffen, der sich für beide Seiten und ihre Wählerklientel als Erfolg verbuchen läßt. Trotz ihrer Rhetorik unbedingter Entschlossenheit hat auch die Bush-Administration ein gewisses Entgegenkommen signalisiert. Denn sie verschob Ende Oktober drei geplante Tests, von denen einer wohl gegen den ABM-Vertrag verstoßen hätte. Mit diesem Aufschub hat das Pentagon nicht nur den Vertragspartner, sondern insbesondere auch den Senat im Blick.

Wie also stellen sich vor dem Putin/Bush-Gipfel die Positionen und Optionen beider Seiten dar? Eine beiderseitige Übereinkunft, den ABM-Vertrag beim Treffen auf der Ranch ohne ein in etwa gleichwertiges Nachfolgeabkommen ad acta zu legen, kann nicht ausgeschlossen werden, erscheint aber auf der Grundlage des Gesprächsverlaufs der letzten Wochen eher unwahrscheinlich. Das gilt wohl auch für das ab Mitte des Jahres von der Bush-Administration mit zunehmendem Druck verfolgte Ziel, einseitig aus dem ABM-Vertrag auszusteigen. Hieran zeigt sich, daß die wichtige Rolle Rußlands in der Anti-Terror-Allianz

⁹ *International Herald Tribune*, 18. 9. 2001.

¹⁰ Zitiert in: *Süddeutsche Zeitung*, 22. 10. 2001.

¹¹ *Süddeutsche Zeitung*, 5. 11. 2001.

Moskaus Position in der Raketenabwehrfrage insgesamt verbessert hat. Ohne den 11. September, Rußlands konstruktive Reaktion und seine Westorientierung wäre auf der Crawford Ranch wohl das endgültige Aus für den ABM-Vertrag besiegelt worden.

Die russische Führung hat durch ihr Entgegenkommen signalisiert, daß sie bereit ist, etwa bei den Tests, die der Vertrag stark einschränkt, Zugeständnisse zu machen. Diese könnten so aussehen, daß die Administration die Erprobungen entweder grundsätzlich oder für einen festgelegten Zeitraum durchführen darf; offen ist derzeit, ob die Bush-Regierung dem Vertragspartner entgegenkommt und auf absehbare Zeit auf Tests im Weltraum verzichtet. Ein solches Ergebnis könnte Putin in Rußland als vorübergehenden Teilerfolg präsentieren; die US-Regierung könnte ihrer konservativen Wählerklientel eine solche Einigung als erfolgreiches Zwischenergebnis auf dem Weg zur gänzlichen Zerstörung des ABM-Vertrages „verkaufen“. Die Gespräche auf der Ranch werden zeigen, wie die Vertragspartner die Aufstellung von Systemen behandeln werden. Damals, 1972, waren beide Seiten übereingekommen, auf die Stationierung eines landesweiten Abwehrsystems und die Vorbereitungen hierzu zu verzichten. Mit der Vertragsabänderung von 1974 sind lediglich 100 Abfangsysteme zur Verteidigung der Hauptstadt oder eines einzigen Raketenfeldes erlaubt.

Die russische Zeitung „Nesawissima Gaseta“ berichtet hingegen vor dem Hintergrund der US-russischen Gespräche in den letzten Wochen, das zukünftige modifizierte Abkommen erlaube den Aufbau von 15 Abwehrstellungen – offenbar wollen die russische Führung und die USA auch in punkto Aufstellung den Vertrag beträchtlich ändern. Hier stellt sich die Frage, wie viele Abfangraketen die USA pro Anlage stationieren dürfen und welche verlässlichen und transparenten Informationen die russische Seite darüber zu bekommen hat, daß die geplanten Aktivitäten zur Abwehr weniger Raketen – also nicht gegen Rußland – gedacht sind. Wenn es stimmt, daß sich beide Seiten auf die Verminderung der nuklearen Sprengköpfe in Höhe von 2000 einigen, dann wäre die Bush-Administration der russischen Führung und ihrer Forderung nach 1500 Gefechtsköpfen nur begrenzt entgegengekommen.

Die Frage der Aufkündigung des ABM-Vertrages im Rahmen eines neuen und umfassenderen „Großen Handels“ ist damit nicht vom Tisch, aber sie ist aufgeschoben. Nicht abzuschätzen ist derzeit, ob und, wenn ja, inwieweit beide Seiten daran interessiert sind, das nach dem 11. September offenbar entstandene größere „Gesprächspaket“ im einzelnen zu verrechnen – ein Ja von Seiten Putins etwa zu einer größeren Präsenz in Zentralasien gegen eine verstärkte Andockung Rußlands an westliche Strukturen und Institutionen. Offen muß auch bleiben, ob die US-Regierung ihrem Vertragspartner ein grundsätzliches Nein zum ABM-Vertrag mit konkreten wirtschafts- und finanzpolitischen Anreizen „abkauft“ und/oder ob es zu einer breit angelegten und verlässlichen Zusammenarbeit im Bereich der Raketenabwehr kommt, die über die bisher symbolische und punktuelle Kooperation hinausgeht.

4. Einschätzungen – Perspektiven – Plädoyer für neue Prioritäten

Aus der Sicht der US-Administration ist das angestrebte neue strategische Konzept das Kernstück einer fundamentalen Anpassung der amerikanisch-russischen Beziehungen an die neuen internationalen Rahmenbedingungen. Hier ergibt sich die Frage, warum ein solch tiefgreifender Übergang im Galopp durchgeführt werden muß. Dieses zentrale Element ist zudem in sich sehr wenig ausbalanciert: ein möglichst schnelles Ende des ABM-Vertrages versus eine bedächtige, zeitlich sich offenbar weit hinziehende, jedenfalls an keinen festen und einklagbaren Terminplan gebundene Verminderung der nuklearen Offensivwaffen.

Eine zeitliche Synchronisierung erscheint dringend angebracht. Die angestrebten Reduzierungen fallen weit hinter die innovativen Vorstellungen liberaler Strategieplaner zurück. Sie haben die Schnitte viel tiefer angesetzt (1000 Nuklearsprengköpfe und darunter) und eine Anpassung auch der Militärstrategie, der Teilstreitkräfte (perspektivischer Verzicht

auf die landgestützten Waffen innerhalb der Triade) anvisiert. Sie wollen ferner den offenbar nach wie vor hohen Alarmzustand, in dem sich die Streitkräfte beider Seiten befinden, zeitgemäß herunterfahren. Auch – und dies ist besonders relevant – die Verminderung der zivilen und militärischen Ziele, auf die die Atomarsenale beider Seiten noch gerichtet sind, schlagen sie vor.

Da hiervon derzeit in der Bush-Administration kaum die Rede ist, werden die Argumentationslücken im Hinblick auf die Abschaffung des ABM-Vertrages um so größer. Wenn er das Symbol des mit dem Ost-West-Konflikt zu Ende gegangenen Prinzips der Gegenseitig Gesicherten Zerstörung ist, dann gilt das für andere Verträge aus dieser Zeit auch. Selbst wenn die Bush-Administration auch diese Rüstungskontroll-Abkommen in der START-Tradition abschaffen würde, bleibt sie – entgegen ihrem rhetorischen Anspruch – dem Zustand der Gegenseitig Gesicherten Zerstörung weiterhin verhaftet. Der würde erst enden, wenn es keine Nuklearsprengköpfe mehr oder bereits so wirksame Abwehrsysteme gäbe, daß sie die Atomwaffen neutralisierten.

Das aber ist gerade nicht das erklärte Ziel der Bush-Administration. Sie will vielmehr die nukleare Abschreckung stärken. Ein Beleg hierfür ist, daß sie den Umfassenden Nuklearen Teststopp-Vertrag nicht unterschreiben und dem Senat zur Ratifizierung zuleiten will. Die US-Regierung ist nicht an einer zeitgemäßen Delegitimierung der Nuklearwaffen interessiert, sondern scheint im Gegenteil verstärkt über ihren gezielten Einsatz in Form von miniaturisierten Nuklearsprengköpfen als Reaktion auf B- und C-Waffen nachzudenken. Daß sie bereit ist, auf 2000 Gefechtsköpfe herunterzugehen, ist darauf zurückzuführen, daß sie eine größere Stückzahl für so überflüssig wie einen Kropf hält. Aber wozu braucht man zehn Jahre nach Ende des Ost-West-Konflikts, wenn man doch angeblich mit der Beerdigung des ABM-Vertrages das Kalte-Kriegs-Denken überwinden will, ein größeres Zerstörungspotential als etwa während der Kuba-Krise? Der 11. September hat zudem gezeigt, daß wir es mit einer neuen Bedrohungskategorie zu tun haben: substaatliche Akteure. Sie sind mit einer Kombination von Küchenmessern und Kerosin in der Lage, das stärkste Land ins Mark zu treffen; und das wichtigste Militärprojekt kann dagegen nichts ausrichten. Deshalb ist es Zeit, über neue Prioritäten nachzudenken. In den USA ist dieser Prozeß längst im Gange. Dies drückt sich darin aus, daß der Begriff der „Heimatverteidigung“ („homeland defense“), der traditionell ausschließlich militärisch definiert wurde, seit dem 11. 9. anders bestimmt wird und jetzt schwerpunktmäßig polizeiliche sowie geheimdienstliche Ermittlungen umfaßt.

Auch der zweite Grund für die Beendigung des ABM-Vertrages wird nach den Ereignissen vom 11. September noch brüchiger: daß wir in einer veränderten Welt leben, in der 28 Länder über Raketen verfügen – und nicht nur neun Staaten wie im Jahre 1972, als das ABM-Abkommen abgeschlossen wurde. Diese Zahlen sind nicht falsch, aber irreführend. Denn lediglich drei Länder – Nordkorea, Irak und Iran – gelten in den offiziellen US-Einschätzungen in abgestufter Weise als Bedrohung. Nach dem 11. September sollte die bisherige Politik gegenüber diesen Ländern überdacht werden. Nordkorea wartet nach wie vor auf einen seriösen Dialog mit der Bush-Administration. Iran, dessen Raketenprogramme nach Erkenntnissen des Bundesnachrichtendienstes sich gegenüber früheren Prognosen verlangsamt haben, hat auf dem 11. September differenziert reagiert.

Und über Irak, der sich triumphierend äußert, sich aber offenbar passiv verhält, hat Paul Wolfowitz schon am 4. Mai 2001 vor dem American Jewish Committee erklärt: „Saddam Hussein hockt auf einem gescheiterten Regime, das es in ein paar Jahren nicht mehr geben wird. Die Welt,“ sagte Minister Powell, „wird ihn hinter sich lassen, während die Welt zu einem neuen Rhythmus marschiert, der Rhythmus der Demokratie und der freien Marktwirtschaft.“ Und lassen Sie mich hinzufügen, daß es unsere Verpflichtung ist, diesen Marsch nach vorn in jeder Hinsicht zu unterstützen. Indem wir dies tun, unterstützen wir uns

selbst.”¹² Irak ist nach dem 11. September verstärkt ins Visier der Bush-Administration gerückt. Überlegenswert wäre, statt politisch zielloser Bombardements sich im UN-Rahmen wieder auf gezielte Inspektionen der dortigen Rüstungsaktivitäten zu verständigen.

Warum also von US-Seite so ausschließlich auf militärische Mittel zur Lösung des Proliferationsproblems setzen? Warum nicht als Lernen aus den Erfahrungen der multilateralen Anti-Terror-Allianz multilateralen rüstungskontroll- und exportpolitische Maßnahmen eine Chance – und den Vorzug – geben? Ist es nach dem 11. 9. wirklich undenkbar, daß die Vereinigten Staaten angesichts der Milzbrandwelle die Vorzüge einer wirksamen B-Waffen-Konvention und in diesem Zusammenhang auch den Wert eines umfassenden Nuklearen Teststopp-Vertrages erkennen? Der Weg dahin mag lang sein, aber der Weg zur Erkenntnis, daß unser aller Sicherheit bedeutet, Terroristen den Zugang zu spaltbarem Material und zu Trägerwaffen zu erschweren, sollte kürzer sein. Die Gespräche auf der Crawford Ranch sollten verstärkt zu gemeinsamen Maßnahmen führen, daß bombenfähiges Material nicht in die falschen Hände gelangt. Die amerikanische finanzielle Unterstützung hierfür, die die Bush-Administration seit ihrem Amtsantritt heruntergefahren hat, sollte beträchtlich erweitert werden.

Die politische Welt schaut in diesen Tagen auf die beiden führenden Staatsmänner und darauf, wie sie mit Verträgen umgehen. Das ABM-Abkommen alternativ und leichtfertig gerade nach dem 11. September mit kaum zu überzeugenden Begründungen zu brechen oder zur Unkenntlichkeit zu verwässern, wäre ein schlechtes Vorbild für den Rest der internationalen Gemeinschaft.

¹² „Auszüge einer Rede von Paul Wolfowitz vor dem American Jewish Committee am 4. Mai 2001“, *Raketenabwehrforschung International*, www.hsfk.de/abm/bushadmi/wolfowit/050401.html [aufgerufen am: 8. 11. 2001].