



Hessische Stiftung Friedens-  
und Konfliktforschung (HSFK)

Peace Research Institute Frankfurt (PRIF)

## Raketenabwehrforschung International

### Bulletin N° 17

Herbst 2000

#### Forschungsgruppe

Rüstungskontrolle  
und Abrüstung  
(Leiter: Prof. Dr.  
Harald Müller)

#### Koordinations- gruppe Raketenabwehr- forschung

Leiter: Dr. Bernd W.  
Kubbig

Martina Glebocki  
Mirko Jacobowski

Dr. Rudolf Witzel

In

Zusammenarbeit  
mit der  
Arbeitsstelle

Friedensforschung  
Bonn

(Leiterin:

Dr. Regine Mehl)

Mit Unterstützung  
der Evangelischen  
Kirche in Hessen  
und Nassau

### Hans-Joachim Schmidt:

## Die Raketenabwehrpolitik der USA: Gefährdung für die konventionelle Rüstungskontrolle

### Die Notwendigkeit, den Vertrag über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE) anzupassen

In einer Phase der rüstungskontrollpolitischen Stagnation zwischen den USA und Rußland haben am 19. November 1999 auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul 30 europäische Staaten die Anpassung des Vertrags über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE) beschlossen.<sup>1</sup> Ob das neue Abkommen lediglich ein regionales und zeitlich begrenztes Nischenprodukt bleibt, oder den Beginn eines neuen rüstungskontrollpolitischen Dialoges markiert, ist ungewiß. Denn die aktuelle Kontroverse um die neuen amerikanischen Raketenabwehrpläne und die Zukunft des Raketenabwehrvertrags überschattet die globale Rüstungskontrolle und kann das Inkrafttreten der neuen Vereinbarung verzögern oder sogar verhindern.

Was waren die Gründe, die zur Anpassung des Vertrags führten? Das 1990 vereinbarte Abkommen beschränkt noch auf der Basis der Blockstruktur der beiden Militärallianzen in paritätischer Weise die konventionellen Waffen der NATO-Staaten und der Länder des ehemaligen Warschauer Pakts vom Atlantik bis zum Ural. Es sollte groß angelegte Offensiven und Überraschungsangriffe zwischen den Mitgliedern der beiden Militärbündnisse verhüten. Die Abrüstung von mehr als 50.000 Waffen war eine Voraussetzung für wirtschaftliche Reformen in den osteuropäischen Staaten. Sie hat seit dem Ende des Ost-West-Konflikts eine neue Kultur der sicherheitspolitischen Kooperation in Europa entstehen lassen. Zugleich ist der Vertrag von zentraler Bedeutung dafür, daß nukleare, chemische und biologische Massenvernichtungsmittel in Europa kaum noch eine Rolle spielen. Der jährliche Informationsaustausch und die Vorortinspektionen sind neue Instrumente, um die Berechenbarkeit und das Vertrauen gerade in Krisensituationen deutlich zu erhöhen.

Doch der Zerfall des östlichen Militärbündnisses 1991, die folgende Auflösung der Sowjetunion im Winter 1991/92 und vor allem die Erweiterung der NATO nach Ostmitteleuropa machten die Blockstruktur des Begrenzungskonzepts immer fragwürdiger.

<sup>1</sup> Eine ausführlichere Beschreibung und Bewertung der KSE-Anpassung findet sich in: Hans-Joachim Schmidt, Die Anpassung des KSE-Vertrages und die Gefährdung der globalen Rüstungskontrolle, HSFK-Report 5, Frankfurt am Main, 2000.

Dem Abkommen und seinen sicherheitspolitischen Funktionen drohte die Entwertung, sollte es nicht an die politischen Veränderungen angepaßt werden.

Die Vertragsteilnehmer beschlossen deshalb Ende 1996, den Vertrag auf der Basis des militärischen Status quo zu modifizieren. Man konzentrierte sich dabei mehr auf den Umbau des Begrenzungskonzepts als auf neue Reduzierungen und blieb dem traditionellen quantitativen Rüstungskontrollansatz verhaftet. Die qualitative Rüstungsdynamik wurde weitgehend ausgeblendet. Da in diesem Bereich die westlichen Staaten und besonders die USA führend sind, relativiert dies die Ergebnisse und kann langfristig den Erfolg der KSE-Anpassung in Frage stellen. Unter dieser Einschränkung sind die folgenden Ergebnisse festzuhalten.

### **Die wesentlichen Punkte des neuen KSE-Vertrages**

Das von Deutschland entwickelte Begrenzungskonzept stellt den Kern der im November 1999 unterzeichneten neuen Vereinbarung dar:

- Die neuen **nationalen Obergrenzen** ersetzen dabei die bisherigen Blockbeschränkungen der Allianzen. Sie bestimmen, wie viele Waffen (in den Kategorien Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber) ein Land im gesamten Anwendungsgebiet besitzen darf.
- Die neuen **territorialen Obergrenzen** ersetzen die bisherigen regionalen Limitierungen. Sie legen für die drei Waffenkategorien der Landstreitkräfte fest, wie viele dieser Waffen sich innerhalb eines Landes oder einer territorialen Einheit befinden dürfen.

Erst durch ihr Zusammenwirken entsteht militärische Stabilität. Auf die territoriale Begrenzung der fliegenden Waffensysteme wurde wie im ersten Vertrag aus Verifikationsgründen verzichtet.

Im bisherigen Vertrag war die Flankenregion, die sich für beide Staatengruppen in eine Nord- und eine Südflanke aufteilte, separat beschränkt. Die Integration dieser Regelung in das neue Begrenzungskonzept ist ein Kompromiß. Die Gegner dieser Limitierung setzten durch, daß die Flanke als solche nicht mehr erwähnt wird und einige Sonderbestimmungen abgebaut wurden. Dafür gelang es Norwegen und der Türkei, die Substanz der niedrigen stabilitätskonformen Begrenzungen zu erhalten. Angesichts der instabilen Lage und der noch nicht abgeschlossenen sicherheitspolitischen Neuordnung an der KSE-Südflanke ist dies ausdrücklich zu begrüßen.

Die rüstungskontrollpolitische Einbettung der Bündniserweiterung ist nur teilweise gelungen. Denn sie erfaßt bisher lediglich die drei neuen Beitrittsstaaten Polen, Ungarn und Tschechien sowie die noch nicht beigetretene Slowakei. Der Bündnisbeitritt weiterer Staaten wird rüstungskontrollpolitisch noch zu regeln sein. Folgende Maßnahmen wurden bisher vereinbart:

- Keine Stationierung militärisch bedeutsamer Streitkräfte in den neuen Mitgliedsstaaten.
- Einseitiges Einfrieren der territorialen Obergrenzen zwischen dem bisherigen NATO-Gebiet und Rußland unter dem Einschluß von Deutschland, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Weißrußland und die Ukraine (ohne Flankenteil).
- Absenkung der Obergrenzen der Bündnisstaaten einschließlich der drei neuen Mitglieder um mehr als 11.000 Waffensysteme (faktische Erfüllung der russischen Forderung nach Bündnishinlänglichkeit).
- Leichte Absenkung der russischen Obergrenzen mit Festschreibung seiner Waffenbestände an der Nordflanke und in den Regionen Kaliningrad und Pskow ein.

Mit dem Beschränkungskonzept wurde das Verhältnis zwischen Stabilität und Flexibilität neu definiert. Die militärische Stabilität wird durch die Synergieeffekte einer Reihe von Maßnahmen deutlich verbessert:

- Das Konzept beschneidet mit 28 territorialen Limits und zwei territorialen Sublimits für die bisherigen Flankenteile der Ukraine und Rußlands die militärischen Handlungsmöglichkeiten weit stärker als das alte mit zwei Staatengruppen und je vier Regionen.

- Der Einsatz von militärischen Interventionspotentialen wird grundsätzlich beschränkt.<sup>2</sup> Es gibt einen Basiswert für temporäre Überschreitungen (153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme), der für alle Vertragsstaaten gilt und das Recht auf eine außerordentliche Überschreitung (= dreifacher Basiswert), die nicht auf dem bisherigen Flankenterritorium genutzt werden darf. Die außerordentliche temporäre Überschreitung wurde mit einem politischen Mechanismus versehen, um der Eskalation in Krisensituationen vorzubeugen.
- Nur UN- und OSZE-mandatierte Einsätze sind von den territorialen Beschränkungen ausgenommen. In Verbindung mit der Begrenzung militärischer Interventionen stützt dies die völkerrechtliche Norm, größere militärische Friedensoperationen in fremden Staaten von den Vereinten Nationen oder der OSZE legitimieren zu lassen.
- Die Inspektionsquote wurde von 15 auf 20 Prozent der Verifikationsobjekte (Militärstandorte) pro Jahr deutlich erhöht und der allgemeine Daten- und Informationsaustausch findet nicht nur einmal, sondern künftig viermal pro Jahr statt.
- Der Vertrag wurde für alle OSZE-Mitglieder (ohne Bundesrepublik Jugoslawien) in Europa geöffnet und kann nun die konventionelle Rüstungskontrolle für ganz Europa vereinheitlichen. Beim OSZE-Gipfel in Istanbul haben vier Länder - Litauen, Österreich, Slowenien und Makedonien - ihren Beitrittswunsch bekundet.

### Die Defizite des Vertragswerks

Kritisch ist aber anzumerken, daß das neue Abkommen die Verhütung innerstaatlicher Gewaltkonflikte, von denen gegenwärtig die größte Kriegsgefahr in Europa ausgeht, nicht verbessert. Auch der Eskalationsgefahr von internen militärischen Auseinandersetzungen auf die zwischenstaatliche Ebene wird kaum vorgebeugt.

Das Recht auf die außerordentliche temporäre Überschreitung erscheint mit einem Umfang von bis zu zwei Divisionen pro Land zu hoch. Das westliche Bündnis und die russisch-weißrussische Union werden dadurch bevorzugt und können, wenn sie es gleichzeitig in direkt benachbarten Allianzstaaten nutzen, destabilisierende Streitkräftekonzentrationen bilden. Der damit verknüpfte politische Mechanismus kann dies nur begrenzt einfangen, weil er der Nutzung der außerordentlichen temporären Überschreitung zeitlich nicht vorgeschaltet ist. Damit hat leider bei einem zentralen Element des neuen Beschränkungskonzepts die militärische Handlungsfreiheit Vorrang vor dem Primat der Politik und der Krisenstabilität erhalten.

Ein grundsätzliches Problem sind die fehlenden territorialen Beschränkungen der Luftstreitkräfte, da mit dem Entfallen der Staatengruppenobergrenzen und der Fortsetzung der NATO-Erweiterung noch größere destabilisierende Streitkräftekonzentrationen als bisher möglich werden. Außerdem haben die westlichen Luftangriffe während des Kosovokonflikts demonstriert, daß mit den nicht unter die KSE-Restriktionen fallenden Seeluftstreitkräften ein erhebliches Umgehungspotential existiert.

Unter Krisenstabilitätsgesichtspunkten ist zu bemängeln, das bedeutsame Verlegungen und temporäre Überschreitungen erst mit ihrem Beginn angezeigt werden müssen und nicht schon bei ihrer Entscheidung. Das vermindert die krisenstabilisierende Wirkung, selbst wenn der Beginn einer Maßnahme nicht mit der Kampfbereitschaft von Verbänden verwechselt werden darf.

---

<sup>2</sup> Da sowohl die Ukraine als auch Rußland zusätzlich eine zusätzliche territoriale Beschränkung für die Flanke akzeptiert haben, wird dort auch die Interventionsfähigkeit im eigenen Land limitiert. Die Ukraine und Rußland dürfen auf ihrem Flankenterritorium zusätzlich um den Basiswert für temporäre Überschreitungen nutzen.

## **Die Gefährdung der konventionellen Rüstungskontrolle durch die amerikanische Raketenabwehrpolitik**

Das Inkrafttreten der angepaßten Vereinbarung wird allerdings zunehmend von der ABM-NMD-Kontroverse überschattet. Die US-Regierung verzögert unter Hinweis auf die Vertragsverletzungen in Tschetschenien den Beginn des Ratifikationsprozesses und Rußland will wegen der amerikanischen Pläne für ein neues Nationales Raketenabwehrsystem (NMD), das den ABM-Vertrag bedroht, die eigenen Ratifikationspläne zurückstellen. Die Gefahr ist groß, daß die Gegner der Rüstungskontrolle auf beiden Seiten so wechselseitig das Inkrafttreten der KSE-Anpassung verhindern. Angesichts der bisherigen Entwicklung des Krieges in Tschetschenien ist mit einer baldigen Einhaltung der KSE-Vertragsobergrenzen an der russischen Südflanke kaum zu rechnen.

Soll die Anpassung nicht zur Geisel dieses Konflikts werden, muß das bestehende Junktim zwischen dem Beginn des Ratifikationsprozesses und der Einhaltung der russischen Flankenlimits eher gelockert als noch fester gezurrt werden. Baldige und deutliche Reduzierungen der russischen Truppen in Tschetschenien könnten dabei ein hilfreicher und wichtiger Schritt sein. Umgekehrt muß aber auf russischer Seite verhindert werden, daß der Ratifikationsprozeß mit der Lösung der ABM-NMD-Frage verknüpft wird, weil dies ebenfalls eine langwierige Verzögerung zur Folge haben kann. Denn je länger das Inkrafttreten hinausgezögert wird, desto mehr wächst die Gefahr einer Entwertung des bisherigen Regimes. Schon im März 1999 hat die NATO drei neue Mitglieder aufgenommen. Derzeit ist es aber ungewiß, ob der neue Rüstungskontrollvertrag wenigstens im Jahre 2001 in Kraft gesetzt werden kann. Das westliche Bündnis will schließlich schon 2002 über die Aufnahme weiterer Staaten beraten.

Solange der neue Vertrag nicht in Kraft ist, können seine neuen Vorteile nicht umgesetzt werden (vor allem die Beschränkung der militärischen Interventionsfähigkeiten von Landstreitkräften und die rüstungskontrollpolitische Einbindung der NATO-Erweiterung). Der Prozeß der Anpassung ist mit der Ratifikation keineswegs abgeschlossen und setzt deshalb den weiteren Erhalt kooperativer Sicherheitsstrukturen in Europa voraus. Denn anders ist die rüstungskontrollpolitische Einbettung neuer NATO-Mitglieder und die kooperative Neuordnung der militärischen Verhältnisse im baltischen Raum, in Südosteuropa und südlich Rußlands nicht zu leisten. Selbst wenn es gelingen sollte, die Ratifikation des neuen Abkommens aus der ABM-NMD-Kontroverse herauszuhalten, für die dann noch anstehenden Stabilisierungsprozesse wäre das kaum mehr wahrscheinlich. Das würde erst recht für Maßnahmen gelten, die den angepaßten KSE-Vertrag qualitativ weiter verbessern sollen.

Die amerikanischen Absichten, ein nationales Raketenabwehrsystem aufzubauen, bedrohen den ABM-Vertrag, an dem Rußland aber unverändert festhalten will, weil es sich einen neuen Rüstungswettkampf im nuklearstrategischen Bereich nicht leisten kann. Die USA wollen dafür aber diese Vereinbarung ändern und rechtfertigen das Aufrüstungsprogramm mit der wachsenden Raketenbedrohung durch die sogenannten "States of Concern". Doch es stellt sich sehr die Frage, ob die wenigen Raketen dieser Länder wirklich das Bedrohungsproblem sind, oder ob es nicht mehr um die chinesischen Potentiale geht. Diese Kontroverse ist von grundsätzlicher Bedeutung für die Zukunft der globalen Rüstungskontrollbemühungen, weil ein amerikanischer Ausbruch aus dem Regime die Erfolge der nuklearstrategischen Abrüstung und der weltweiten Nichtweiterverbreitungspolitik von Massenvernichtungsmitteln gefährdet und zunehmend auch das Schicksal der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa negativ beeinflusst. Die Schwierigkeiten gehen dabei hauptsächlich von den USA aus, denn dort hat seit 1991 das Interesse an wechselseitiger multilateraler Rüstungskontrolle deutlich abgenommen.

Das ist vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen, die sich zum Teil wechselseitig bedingen und verstärken: Die USA haben nach der Überwindung des Ost-West-Konflikts als einzige Supermacht ihre militärtechnologische Überlegenheit weiter ausbauen können und dabei zugleich von einem langfristigen wirtschaftlichen Aufschwung profitiert, der ihre öffentlichen Haushalte von den hohen Schulden entlastete. Zweitens zogen nach innenpolitischen Veränderungen mit den Parlamentswahlen 1994 mehrheitlich konservative Republikaner in den US-Kongreß ein, denen es als Unilateralisten in erster Linie um die Stärkung amerikanischer Interessen und weniger um einen multilateralen Interessensausgleich geht.

Diese Entwicklungen führten neben der Schwächung der UNO auch zu einem zunehmenden Bedeutungsverlust der (konventionellen) Rüstungskontrolle in den Vereinigten Staaten.<sup>3</sup> Rußlands konventionelle Streitkräfte sind besonders in den Augen der konservativen Republikaner und des Pentagon keine Bedrohung mehr. Warum sollte man den eigenen Streitkräften noch zusätzliche Restriktionen zumuten und die eigene globale militärische Machtentfaltung unnötig behindern. Die KSE-Anpassung hat deshalb für machtbewußte republikanische Senatoren wie Jesse Helms nur geringe Bedeutung und kann jederzeit in Frage gestellt werden. Die endgültige Auflösung und Integrierung der eigenständigen amerikanischen Rüstungskontrollbehörde ACDA (Arms Control and Disarmament Agency) in das State Department sowie die Auflösung und Integration der amerikanischen Verifikationsbehörde OSIA (On Site Inspektion Agency) in die Defense Threat Reduction Agency (DTRA) im April 1999 symbolisierten diesen Bedeutungsverlust organisatorisch. Ihm folgte Anfang Juni 1999 der inhaltliche mit dem von den USA vorgeschlagene "minimum" oder "amendment approach" bei den KSE-Verhandlungen. Nach der Unterzeichnung des neuen KSE-Vertrags erfuhr die konventionelle Rüstungskontrolle in den USA eine weitere Schwächung. War sie bisher in der wichtigen Europaabteilung des State Department ressortiert, wurde sie im Dezember 1999 ausgegliedert und dem neu geschaffenen Rüstungskontrollbüro im State Department unterstellt.<sup>4</sup>

Der Bedeutungswandel der konventionellen Rüstungskontrolle in den USA ist auch dafür verantwortlich, daß ihr Handlungsspielraum im Wechselspiel mit Rußland immer enger wird: Weil Washington zu keinerlei Beschränkungen seiner Seestreitkräfte bereit war, scheiterte an Moskau die Einrichtung eines OSZE-Krisenmechanismus, der innerstaatliche Kriege besser verhüten sollte. Dazu hat natürlich auch die Gewalteskalation in Tschetschenien beigetragen. Und weil die US-Streitkräfte während des Kosovokrieges den vertrauensbildenden Beobachtungsmechanismus des Wiener Dokuments verletzen, nehmen es inzwischen die russischen Streitkräfte beim Tschetschenienkonflikt damit auch nicht mehr so genau. Das offenbart ein wachsendes Dilemma. Die Vereinigten Staaten wollen sich aus einer Position der Stärke immer weniger zur Rüstungskontrolle und ihren Verpflichtungen bekennen. Demgegenüber versucht Rußland, seine Schwäche kaschierend, es den USA gleich zu tun. Dieser Prozeß muß im Ergebnis zum Ende der wechselseitigen multilateralen Rüstungskontrolle führen.

Kommt es zu keiner Regelung in der Raketenabwehrfrage und kündigt Washington wegen des Nationalen Missile Defense Programms den ABM-Vertrag, wird dies auf Grund seiner gravierenden sicherheitspolitischen Bedeutung, die weit über das amerikanisch-russische Verhältnis hinausreicht, auch zu einer umfassenden außenpolitischen Neuorientierung in Moskau führen. Die postkommunistischen und nationalistischen Kräfte, die zu den Aufrüstungsbefürwortern, internen Reformgegnern und zu den Kritikern des westlichen Bündnisses gehören, werden an Einfluß gewinnen und den bisherigen außenpolitischen Kurs der ohnehin immer schwieriger gewordenen Kooperation mit den westlichen Staaten in Frage stellen. Zugleich würde der Verzicht auf die ABM-Vereinbarung signalisieren, daß die USA Rüstungskontrolle nur noch aus einer Position der Stärke, zur Absicherung ihrer eigenen Überlegenheit betreiben wollen.

Damit stünde Rußland vor der Wahl, sich entweder den sicherheitspolitischen Bedürfnissen der Vereinigten Staaten unterzuordnen oder die Kooperation aufzukündigen, weil es eine ausreichende Berücksichtigung seiner sicherheitspolitischen Interessen nicht mehr erwarten kann. Schon das russische Verhalten im Kosovokrieg hat gezeigt, daß letzteres wahrscheinlicher sein dürfte. Moskau könnte daher auf den amerikanischen Vertragsbruch nicht nur mit dem Rückzug aus dem START-Prozeß antworten, sondern auch seine Zusicherung, die neuen KSE-Flankenlimits einzuhalten, aufkündigen. Damit würde die Erosion des KSE-Vertrags drastisch verschärft, weil eines seiner zentralen Elemente nicht mehr funktionieren würde. Die Entwertung der konventionellen Rüstungskontrolle wäre eingeleitet.

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

<sup>4</sup> Im Zuge der Ratifikation der KSE-Anpassung scheint das Europäische Büro aber unter dem Sonderbotschafter Craig Dunkerley vorerst einige Zuständigkeiten zu behalten.

## Folgen für Europa

Welche Konsequenzen daraus für die europäische Sicherheit entstehen können, sei im folgenden kurz aufgelistet:

- Der bisherige Vertrag würde mittel- bis langfristig zerfallen und von immer weniger Staaten beachtet werden.<sup>5</sup> Seine die konventionelle Rüstungsdynamik begrenzende Funktion dürfte verloren gehen und die Unsicherheit in Europa wieder wachsen. Das Risiko von zwischenstaatlichen Konflikten könnte deutlich ansteigen.
- Die Sicherheit Europas würde wieder teilbar und die Gefahr eines konventionellen und nuklearen Rüstungswettlaufes in Europa erneut wachsen. Rußland könnte seine konventionelle Unterlegenheit durch verstärkte Aufrüstung im nukleartaktischen Bereich zu kompensieren suchen.
- Damit würden Massenvernichtungswaffen, die gegenwärtig für die europäische Sicherheit kaum Relevanz besitzen, wieder an Bedeutung gewinnen. Der Vertrag zum Verbot der Intermediate-range Nuclear Forces (INF) könnte dann zur Disposition stehen.<sup>6</sup>
- Die europäischen Staaten und Rußland müßten trotz der kostenintensiven wirtschaftlichen Reformmaßnahmen zusätzliche finanzielle Mittel für die militärische Sicherheit aufwenden, die zu Lasten der sozialen Sicherheit gehen dürften und zugleich die Gefahr interner Spannungen und Konflikte erhöhen. Gleichzeitig entfallen die Vorteile aus der bisherigen wirtschaftlichen Kooperation zwischen Moskau und dem übrigen Europa.
- Die sicherheitspolitische Kooperation zwischen den westlichen Staaten und Rußland wäre ernsthaft bedroht oder würde sogar aufgekündigt. Der NATO-Rußlandrat dürfte seine Tätigkeit einstellen. Die OSZE würde geschwächt und das kooperative Krisenmanagement in Europa nicht mehr funktionieren. Die neue Kultur der sicherheitspolitischen Kooperation in Europa würde zerfallen.
- Die Allianzbeziehungen zwischen den USA und Europa wären einem sehr schweren Belastungstest - wenn nicht gar einem Bruch - ausgesetzt, wenn das Scheitern der KSE-Anpassung von den USA zu verantworten wäre. Die sicherheitspolitischen Differenzen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten würden steigen.
- Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der westlichen Demokratien könnte gegenüber den eigenen Gesellschaften in eine neue Glaubwürdigkeitskrise schlittern, und die eigenen Streitkräfte würden an Legitimität verlieren.

Nun wird argumentiert, daß Rußland wegen seiner wirtschaftlichen Schwäche und unzureichenden Reformen zu einem neuen Rüstungswettlauf gegenwärtig kaum in der Lage sei. Das mag besonders

<sup>5</sup> Der Ausschußvorsitzende des Auswärtigen Ausschusses der Duma, Dmitri Rogosin, droht mit der Aufkündigung des KSE-Vertrages, sollten die USA wegen ihres NMD-Programms den ABM-Vertrag nicht einhalten. Vgl. Rogosin warns CFE Treaty could be at risk, in: RFL/RL Newline, Jg. 4, Nr. 98, Teil 1, 22. 5. 2000.

<sup>6</sup> So hat der Kommandeur der Strategischen Raketentruppen, General Wladimir Jakowlew, am 21. Juni 2000 gedroht, daß Rußland sich vom INF-Vertrag zurückziehen könnte, sollten die USA den ABM-Vertrag verletzen. Vgl. Yakovlev clarifies 'assymetric response' to U.S. ABM Plan, in: RFE/RL Newline, Jg. 4, Nr. 121, Teil I, 22. 6. 2000. Eine Entwertung des INF-Abkommens droht mittelfristig auch durch die Entwicklung neuer Mittelstreckenflugkörper in China, Indien, Pakistan und anderen Staaten. Der INF-Vertrag wird zudem auch durch neuere militärtechnische Entwicklungen in den USA in Frage gestellt. Die amerikanischen Streitkräfte wollen unbemannte Aufklärungsdrohnen wie den "Predator" mit kleinen gelenkten Bomben bewaffnen. Der INF-Vertrag verbietet aber die Stationierung von unbemannten, bewaffneten, bodengestützten Flugkörpern (Cruise Missiles), wenn sie eine Reichweite von 500 bis 5.500 km haben. Der Predator fällt in diese Kategorie. Das gilt auch für neuere Entwicklungen wie das Unmanned Combat Air Vehicle. Dagegen wären entsprechende Flugkörper der Marine von diesen Beschränkungen frei. Vgl. o.A., USAF makes Predator its first armed UAV, in: Aviation Week & Space Technology, Jg. 152, Nr. 42, 12. 6. 2000. Nach den Definitionen des KSE-Vertrags fallen unbemannte, autonom gesteuerte Waffensysteme grundsätzlich unter die KSE-Beschränkungen. Zuvor müßte allerdings das Protokoll über vorhandene Typen konventioneller Waffen und Ausrüstungen erweitert werden.

aus amerikanischer Sicht einleuchtend erscheinen. Doch verfügt Rußland immer noch über genügend wirtschaftliche, militärische und technisch-wissenschaftliche Ressourcen, um mittel- bis langfristig wenigstens begrenzt in diesen Wettlauf einzusteigen, wenn auch mit nachteiligen Folgen für die eigenen demokratischen und wirtschaftlichen Reformen.

Das hätte negative Rückwirkungen auf die politischen Reformbemühungen der osteuropäischen Staaten, weil sie mehr für ihre Sicherheit aufwenden müßten, der Handel mit Rußland schwieriger würde und die Kosten der EU-Erweiterung sich erhöhen dürften. Auch den westeuropäischen Ländern würden zusätzliche Verteidigungskosten entstehen. Verschärft würde die Situation dadurch, daß durch diese Entwicklungen die gesellschaftspolitischen Spannungen besonders in den osteuropäischen Staaten wüchsen, folglich die Wahrscheinlichkeit innerer Gewaltauseinandersetzungen zunähme und gleichzeitig das Risiko zwischenstaatlicher Kriege stiege.

Parallel dazu verlören wegen der wachsenden Konfrontation mit Rußland multilaterale Institutionen wie die OSZE an Bedeutung und könnten kaum noch zur kooperativen Verhütung und Steuerung solcher Konflikte dienen. Ein erodierender KSE-Vertrag dürfte in dieser Lage ebenfalls keine große Hilfe sein. Dies kann weder im Interesse Rußlands noch der europäischen Staaten sein, zumal sie die eigentlichen Kosten der neuen Konfrontation zu tragen hätten und im globalen wirtschaftlichen Wettbewerb mit den USA nur benachteiligt würden.<sup>7</sup>

Auch im westlichen Bündnis würden sich einige grundsätzliche Fragen stellen. Sollen die westeuropäischen Staaten sich der Konfrontationspolitik der USA anschließen und sich damit wieder verstärkt in die sicherheits- und verteidigungspolitische Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten begeben? Oder will man sich durch eine eigenständigere Politik soweit wie möglich der Konfrontation entziehen, um wenigstens begrenzt die noch vorhandene Kooperation mit Rußland zu retten? Wie will man sich zur NATO-Erweiterung verhalten, wenn sie unter diesen Bedingungen den hegemonialen Einfluß der USA in Europa nur vergrößert und zugleich die Konflikte mit Rußland verschärft? Denn mit der wachsenden Polarisierung zwischen Washington und Moskau werden die osteuropäischen Staaten noch stärker als bisher in die Allianz drängen.

Jedoch dürften gerade dann die Instrumente des angepaßten KSE-Vertrags kaum mehr ausreichen, um eine kooperative rüstungskontrollpolitische Einbindung der Bündnisausdehnung zu ermöglichen. Muß deshalb die EU nicht eigenständige Streitkräfte aufbauen, um den osteuropäischen Staaten eine sicherheitspolitische Alternative zu bieten, wenn sie unter diesen Bedingungen eine weitere Ausdehnung der Allianz abblockt. Und macht es dann noch viel Sinn, allein an dem rüstungskontrollpolitischen Koordinierungsinstrument der hochrangigen politischen Arbeitsgruppe der NATO (HLTF) festzuhalten, wenn die sicherheitspolitischen Zielvorstellungen der USA und der westeuropäischen Staaten immer weniger zur Deckung zu bringen sind?

Sollten die EU- oder WEU-Länder nicht besser ein eigenständiges politisches Rüstungskontrollforum einrichten, um notfalls separat auf der Basis des angepaßten KSE-Vertrags ein neues regionales Rüstungskontrollabkommen auszuhandeln, das ihren Interessen an Kooperation und der Vermeidung eines neuen Rüstungswettlaufs besser entspricht?

Wenn die Vereinigten Staaten durch den Aufbau eines nationalen Raketenabwehrsystems nach globaler militärischer und sicherheitspolitischer Dominanz streben, dann können die EU-Staaten dem davon ausgehenden Element der Konfrontation nur entgehen, indem sie ihre Verteidigungspolitik von der NATO entkoppeln und zugleich eine selbstständige Rüstungskontrollpolitik entwickeln. Der Aufbau einer eigenständigen Verteidigung, die nicht mehr nur der Kontrolle der Allianz unterläge, würde außerdem das amerikanische Interesse an Rüstungskontrolle wieder steigen lassen.

Die USA werden klären müssen, ob sie sich für ein waffentechnisches Programm von begrenztem sicherheitspolitischen Wert aber von hoher symbolischer Bedeutung auch dann entscheiden, wenn es keinen Rüstungskontrollkompromiß mit Rußland gibt, die Entwertung zentraler globaler und regionaler Rüstungskontrollregime droht, und die bisherige Struktur der Bündniszusammenarbeit davon negativ beeinflußt würde.

<sup>7</sup> So auch der russische Verteidigungsminister Igor Sergejew, in: FAZ, 23. 6. 2000.

## Chancen und Aufgaben für Europa

Aus jeder Krise erwächst aber auch eine Chance. Sollte es gelingen, zu einem sicherheitspolitischen Kompromiß in der ABM-NMD-Frage zu kommen, der auch die russischen Interessen ausreichend berücksichtigt, so könnte das den globalen aber auch regionalen Rüstungskontrollbemühungen einen neuen Impuls verleihen, den man nicht ungenutzt verstreichen lassen dürfte. Denn dem Streben der Vereinigten Staaten nach globaler sicherheitspolitischer und militärischer Dominanz läßt sich erst dann mit Aussicht auf Erfolg begegnen, wenn die Transparenz und Berechenbarkeit militärischer Aktivitäten und Entwicklungen global und regional deutlich verbessert wird. Es ginge deshalb in der konventionellen Rüstungskontrolle um die Verwirklichung zweier paralleler Konzepte.

1. Auf europäischer Ebene müßten die schon zuvor aufgeführten Defizite des angepaßten KSE-Vertrags abgearbeitet werden.
2. Auf globaler Ebene sollten militärische Transparenz, Vertrauensbildung und konventionelle Rüstungskontrolle dazu genutzt werden, um regionale Konflikte besser zu verhüten, schon eingeleitete Friedensprozesse nachhaltiger zu unterstützen und um die Rüstungsdynamik zum Vorteil wirtschaftlicher Entwicklung und sicherheitspolitischer Kooperation zu begrenzen. Zugleich würde dies auch die globale Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln fördern und die Weiterentwicklung des NPT, des CWÜ und der Biowaffenkonvention erleichtern. Das Wiener Dokument über Vertrauensbildende Maßnahmen und der angepaßte KSE-Vertrag könnten dafür als Beispiel und Grundlage dienen.

Im folgenden werden zunächst die Maßnahmen aufgeführt, mit denen die bestehenden Defizite der KSE-Anpassung überwunden werden könnten, um dann auf globaler Ebene Regionen zu benennen, in denen Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle eine wichtige ergänzende sicherheitspolitische Rolle spielen könnten.

Eine grundsätzliche Frage ist, ob der Prozeß der konventionellen Rüstungskontrolle eine regionale, auf Europa bezogene Nischenlösung bleiben wird, oder ob er sich auch auf andere Regionen übertragen läßt. Für die Zukunft von KSE kann dies von eminenter Bedeutung sein. Denn im Pentagon wird schon über global einsetzbare, im Weltraum zu stationierende Waffensysteme nachgedacht, die in 15 bis 20 Jahren zu einer neuen Herausforderung für die konventionelle Rüstungskontrolle werden dürften. Ein regionales Abkommen wäre vermutlich nur unzureichend geeignet, entsprechende Waffenprogramme rüstungskontrollpolitisch einzubinden. Mehrere über den ganzen Erdball verteilte Regime besäßen dagegen eine deutlich größere politische Bedeutung und müßten von einer nach weltweiter Dominanz strebenden USA eher berücksichtigt werden. Sie wären eine wichtige Zwischenstufe für ein dann notwendig werdendes globales konventionelles Rüstungskontrollregime. In folgenden Regionen könnten beispielsweise solche vertrauensbildenden Maßnahmen und Waffenkontrollregime die Sicherheitspolitik unterstützen:

- Zwischen Rußland und China, um künftig einem Konflikt an der gemeinsamen Grenze zu verhüten. Die schon seit mehreren Jahren laufenden bilateralen Gespräche zur wechselseitigen militärischen Zurückhaltung an der gemeinsamen Grenze müßten dafür entsprechend erweitert werden. Besonders in Moskau gibt es Befürchtungen, daß Teile des dünn besiedelten asiatischen Territoriums Rußlands durch die Bevölkerungsentwicklung in China und mögliche innerchinesische Konflikte gefährdet sein könnten.
- Zwischen Nord- und Südkorea hat in diesem Jahr ein politischer Entspannungsprozeß begonnen. Nordkorea ist nicht in der Lage, sein umfangreiches konventionelles Waffenpotential zu modernisieren und könnte deshalb ein wachsendes Interesse an gemeinsamen Rüstungskontrollbeschränkungen haben. Das dürfte auch dazu beitragen, die nuklearen Ambitionen dieses Landes zu relativieren.
- Zwischen Pakistan und Indien, um der Gefahr neuer kriegerischer Konflikte und ihrer Eskalation auf die nukleare Ebene vorzubeugen.
- Im Nahen Osten zwischen Israel, Syrien, Jordanien, Ägypten, dem Libanon und dem neuen Staat der Palästinenser, um dort den Friedensprozeß nachhaltiger zu fördern.

Weitere Regime dieser Art wären zwischen Iran und Irak, zwischen Taiwan und China sowie in bestimmten Regionen Afrikas vorstellbar. Auch die Multilateralisten in Washington sollten an solchen Regelungen interessiert sein, weil die Vereinigten Staaten trotz ihrer weltweiten militärischen Überlegenheit derzeit nicht in der Lage sind, sich in mehr als eins bis zwei militärischen Konflikten gleichzeitig zu engagieren. Diese würde auch ihren globalen wirtschaftlichen Interessen und der Sicherung interkontinentaler Handelsströme dienen, deren Bedeutung in den nächsten Jahrzehnten weiter wachsen dürfte.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts steht eine Richtungsentscheidung über die künftige Struktur globaler Sicherheit an, die auch die Perspektiven der Rüstungskontrolle bestimmen wird. Es geht um die Beantwortung der Frage, ob das Sicherheitsdilemma vorrangig durch den Ausbau multilateraler Organisationen und Regime eingeeht werden soll und die USA sich trotz ihrer globalen Dominanz diesem Ziel unterordnen - oder ob das Sicherheitsdilemma durch den einseitigen Ausbau der militärischen Überlegenheit Nordamerikas vermindert werden soll, dem sich dann multilaterale Organisationen und Regime anzupassen hätten. Im ersten Fall bleibt Rüstungskontrolle ein wichtiges eigenständiges Mittel zur Ordnung und Einbindung militärischer Macht, im zweiten wird sie zur Absicherung der globalen militärischen Herrschaft der Vereinigten Staaten degradiert. Die zweite Option erhöht die Gefahr eines neuen globalen Rüstungswettlaufs. Denn viele Staaten werden kaum bereit sein, die militärische Dominanz der USA auch noch durch völkerrechtliche Rüstungskontrollverträge dauerhaft abzusichern. Es bedarf daher auch einer grundsätzlichen Debatte darüber, welche Strategie zur Überwindung des Sicherheitsdilemmas die bessere ist, und wie der Primat der Politik in der Rüstungskontrolle wieder hergestellt werden kann.

Den Europäern kommt in der aktuellen sicherheitspolitischen Debatte eine wichtige Rolle zu. Sie können auf jahrzehntelange Erfolge multilateraler Politik zurückblicken und sich deshalb glaubwürdig für die Fortsetzung des Multilateralismus in Washington einsetzen. Soll außerdem die in Europa entwickelte Kultur der sicherheitspolitischen Kooperation und der konventionellen Rüstungskontrolle auch weiterhin eine Zukunft haben, werden sie im US-Kongreß für die Ratifikation der KSE-Anpassung werben und verhindern müssen, daß sie sowohl in den USA als auch in Rußland zur Geisel der ABM-NMD-Debatte wird. Gleichzeitig müssen sie sich zur Erhaltung des Raketenabwehrvertrags bekennen. Nur dann werden sie in Moskau auch glaubwürdig auf eine baldige Ratifizierung des angepaßten KSE-Vertrags und die Einhaltung der Flankenlimits in Tschetschenien drängen können. Schließlich ist China davon zu überzeugen, daß es mehr rüstungskontrollpolitische Verantwortung übernehmen muß, soll der Multilateralismus und der ABM-Vertrag erhalten bleiben. Die europäischen Regierungen werden dafür ihre Rüstungskontrollpolitik weit stärker als bisher koordinieren müssen.