

Alexander Kelle / Harald Müller

Alarm! Rettet die Rüstungskontrolle!

Das Votum des US-Senats gegen den nuklearen Teststopp

HSFK-STANDPUNKTE 5/1999



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

Am 13. Oktober 1999 fand die lange erwartete Abstimmung des US-Senats über die Ratifizierung des umfassenden Teststoppvertrags (CTBT) statt. Anders, als von vielen Beobachtern erhofft, versagte der Senat mit einer Mehrheit von 51 zu 48 Stimmen seine Zustimmung zur Ratifizierung. Nach der Verfassung hätten zumindest 67 Senatoren für den Vertrag stimmen müssen, um die Administration zur Ratifizierung zu ermächtigen. Die USA sind einer der 44 Staaten, deren Ratifizierung erforderlich ist, damit der Vertrag in Kraft treten kann. Dies verschiebt sich nun auf unbestimmte Zeit.

Die Entscheidung des Senats hat Auswirkungen auf die Haltung anderer Kernwaffen- und Schwellenländer, auf die nukleare Abrüstung und auf das Regime zur Nichtverbreitung von Kernwaffen; all diese Effekte sind negativ. Zugleich stellt sie das bislang deutlichste und in seinen Folgen schwerwiegendste Symptom einer tieferliegenden Tendenz in den Vereinigten Staaten dar: Sich vom Projekt einer kooperativen Weltordnung zu verabschieden und in der Außen- und Sicherheitspolitik auf die eigene Überlegenheit zu setzen. Diese Tendenz ist nicht widerspruchslös und ungebrochen, aber erkennbar. Sie bedarf der Gegensteuerung.

Gelegentlich hört man, Rüstungskontrolle und Abrüstung seien als Produkte des Kalten Krieges überflüssig, passten nicht mehr in die heutigen weltpolitischen Verhältnisse. Diese Auffassung ist falsch. Die Welt enthält heute einhundertneunzig Staaten, darunter einige Dutzend Groß-, Mittel- und Regionalmächte. Ihre Verflechtungen nehmen ständig zu. Sie können ihre wirtschaftlichen, finanziellen und ökologischen Probleme nur durch wachsende Zusammenarbeit lösen. Gewaltsame Zusammenstöße enthalten stets die Gefahr einer weiträumigen Entladung. Wechselseitiges Misstrauen, Bedrohungsängste, Rüstungswettläufe, gefährliche Überrüstung in bestimmten Regionen behindern die Zusammenarbeit und bringen das Risiko hervor, dass eskalierende Rüstung sich in einem Krieg entlädt. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass die Verbreitung moderner Technologie immer mehr Akteuren den Zugriff auf chemische, biologische und sogar nukleare Waffen erlauben wird. Daher ist die Einhegung der Instrumente organisierter Gewalt, sind Rüstungskontrolle und Abrüstung elementare Bestandteile einer Weltordnung, die Kriegen vorbeugt und Zusammenarbeit begünstigt.

Dass die Mittel kooperativer Sicherheit für eine bipolare Welt erfunden wurden, macht sie in einer anderen Struktur internationaler Beziehungen also keineswegs überflüssig. Im Gegenteil, je komplizierter die Struktur, desto mehr bedarf sie einer für alle verbindlichen Regelung. Dass sich die Welt des 21. Jahrhunderts mit der Gleichgewichtspolitik des 19. Jahrhunderts im Lot halten ließe, ist eine ebenso naive und gefährliche Illusion wie die, die militärische Überlegenheit einer einzigen Macht reiche aus, um den Globus auf Dauer zu kontrollieren und zu pazifizieren. Freilich: Wo die rüstungskontrollpolitischen Vereinbarungen zu sehr auf die Verhältnisse des Ost-West-Konflikts zugeschnitten waren, bedürfen sie der Anpassung - das geschieht gegenwärtig z.B. mit dem KSE-Vertrag über die konventionellen Streitkräfte in Europa, der ursprünglich darauf abzielte, ein Gleichgewicht zwischen zwei Militärblöcken herzustellen. Sinnvolle Änderungen sind aber keinesfalls dasselbe, wie das gesamte Netzwerk der Rüstungskontroll-Vereinbarungen zu zerschlagen. Der Weltordnung wird damit ein immenser Schaden zugefügt. Der Beschluss des amerikanischen Senats ist ein Schritt in eben diese Richtung.

Folgen der Entscheidung des Senats in Kernwaffenstaaten

Zunächst ist zu bezweifeln, dass Russland und China den CTBT ratifizieren werden, solange die USA diesen Schritt nicht getan haben, wenn auch aus Beijing recht ermutigende Worte kamen. Darüber hinaus ist es trotz vereinzelter gegenläufiger indischer Erklärungen fraglich, dass Indien den Vertrag unterzeichnet, solange China ihn nicht ratifiziert hat. Pakistan wird sich höchstwahrscheinlich - wie bei vielen Entwicklungen im Nuklearbereich bisher - am indischen Beispiel orientieren.

Die Wahrscheinlichkeit, dass das entstandene rüstungskontrollpolitische Vakuum für Nukleartests genutzt wird, ist bei den genannten Staaten auf Grund verschiedener Motivationslagen unterschiedlich. Rußland sieht sich seit dem Golfkrieg und noch mehr seit der Erweiterung der NATO und dem Kosovo-Krieg realistischere nicht mehr in der Lage, die eigene nationale Sicherheit mithilfe konventioneller Abwehr sicherzustellen. Um sich ganz auf kooperative Sicherheit zu verlassen, d.h. letztlich der stärkeren NATO zu vertrauen, sind die Feindbilder der Vergangenheit zu stark. Folgerichtig ist in

der russischen Verteidigungsstrategie der Stellenwert der Kernwaffen gestiegen. Wie früher die NATO, glaubt heute Rußland für seine Sicherheit auf die Drohung mit dem Ersteinsatz von Kernwaffen angewiesen zu sein. Deshalb spielen die taktischen Kernwaffen, die über kleinere Distanzen eingesetzt werden können, um die Lage auf dem "Schlachtfeld" zu beeinflussen, eine wesentlich größere Rolle als im militärischen Gegenwartsdenken der NATO. Der Druck, neu entwickelte Waffen zu testen, ist entsprechend hoch; er wird um so höher werden, je stärker die Notwendigkeit empfunden wird, das Arsenal für neue Aufgaben breiter auszufächern, weil dazu neue Sprengkopftypen benötigt würden. Zudem gibt es in Rußland (wie in den USA) gewichtige Kräfte, die den Teststopp nie gewollt haben. Nicht zuletzt die Waffenkonstrukteure, deren Karrieren mit der Entwicklung neuer Sprengkopftypen verbunden waren, leisteten heftigen Widerstand gegen die positive russische Verhandlungsposition. Je höher aufgrund der allgemeinpolitischen Lage und der Stagnation der nuklearen Abrüstung der Druck zur Herstellung neuer Sprengköpfe wird, desto stärker wird diese Lobby werden.

Im Falle Rußlands kann wenigstens davon ausgegangen werden, dass die in der Vergangenheit durchgeführten Nukleartests als ausreichend angesehen werden, um kurz- bis mittelfristig ein hinreichend sicheres und zuverlässiges strategisches Nuklearwaffenarsenal zu gewährleisten. Die Sprengköpfe für die modernen Raketen SS-24 und SS-25 können kopiert und mit leichten Modifikationen auf künftige Raketengenerationen montiert werden, ohne dass neue Kernexplosionen unbedingt erforderlich würden. Demgegenüber hat China seine letzten Nuklearwaffentests mit dem Hinweis auf seinen Rückstand bei der Waffenentwicklung gegenüber USA und Rußland gerechtfertigt. Je nachdem, wie groß der Druck zur Modernisierung ihrer Nuklearwaffen von der chinesischen Führung wahrgenommen wird, steigt der Anreiz zu weiteren Tests. Dabei müssen die unverkennbaren, wenn auch politisch bewusst heruntergespielten Spannungsrisiken mit den USA - Taiwan und das südchinesische Meer - im Auge behalten werden. Aber auch die Möglichkeit, dass sich mit Indien ein nuklearer Wettlauf ergeben könnte, wird die chinesische Haltung beeinflussen. Als China erklärte, die indischen Tests vom Frühjahr 1998 änderten nichts an Beijings Bekenntnis zum Teststoppvertrag, wurde allgemein erwartet, dass alle fünf etablierten Kernwaffenstaaten den Vertrag ratifizierten. Die nunmehr eingetretene Änderung dieser "Geschäftsgrundlage" ist geeignet, auch die chinesische Führung zum Umdenken zu motivieren.

Nationale Raketenabwehr als Auslöser eines neuen Rüstungswettlaufs

Neben dem Testverhalten anderer Staaten, dürfte vor allem die Entscheidung über die Errichtung einer nationalen Raketenabwehr in den USA den auf chinesischer - wie auch auf russischer - Seite perzipierten Modernisierungsdruck maßgeblich beeinflussen.

Für ein solches nationales Raketenabwehrsystem werden in den USA massive Anstrengungen im Forschungs- und Entwicklungsbereich unternommen. Ungeachtet der enormen Mittel, die zu diesem Zweck in den vergangenen Jahrzehnten investiert wurden, ist die technologische Machbarkeit eines "wasserdichten" Schutzschildes gegen ballistische Raketen immer noch mehr als zweifelhaft. Außerdem würde die Realisierung eines nationalen Raketenabwehrsystems dem ABM-Vertrag von 1972 widersprechen, der zum Kernbestand der nuklearen Rüstungskontrolle zählt. Ziel der Vertragsparteien war es, die Wirksamkeit ihrer Nuklearwaffenarsenale für die Abschreckung zu gewährleisten. Keine der beiden Seiten sollte sich in Sicherheit wiegen können, in einem Erstschlag so viele Kernwaffen des Gegners zerstören zu können, dass die Abwehrsysteme die verbleibenden Waffen für den Vergeltungsschlag dann verlässlich würden abfangen können. Im ABM-Vertrag (ergänzt um ein Protokoll im Jahre 1974) hatten sich die USA und die damalige Sowjetunion darauf geeinigt, keine landesweiten Raketenabwehrsysteme zu errichten und lediglich ein lokales System mit maximal 100 Abschussrampen zuzulassen. Aus Kostengründen und aus Zweifeln am Sinn einer solchen Einrichtung hatten die USA selbst auf diesen einen Standort verzichtet.

Dieser Vertrag wird von der großen Mehrheit der Rüstungskontroll- und verteidigungspolitischen Experten seit seinem Inkrafttreten als ein wichtiger Baustein strategischer Stabilität zwischen den Supermächten und damit als ein wirksames Mittel gegen ein nukleares Wettrüsten gewertet. Eine kritische Minderheitenmeinung dagegen gab es von Anfang an. Sie wurde unter der Präsidentschaft Ronald Reagans politikbestimmend, scheiterte aber in der entscheidenden Phase am Widerstand des ver-

tragstreu denkenden und abstimmenden Senats, in dem die Demokratische Partei die Mehrheit inne hatte. Allerdings wurde das Votum für ein Raketenabwehrsystem geradezu zum Lackmustest der guten Gesinnung innerhalb der republikanischen Partei.

Die energischsten Befürworter der Raketenabwehr befinden sich auf deren rechtem Flügel. Ihre stärkste Waffe ist die Schlüsselstellung des ultrakonservativen Senators Jesse Helms, des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses im Senat und eines Gegners jeglicher Rüstungskontrolle. Aus Sicht dieser Gruppierung schränkt der ABM-Vertrag - wie auch der CTBT - die amerikanische Handlungsfähigkeit in nicht hinnehmbarer Weise ein. Er verbiete den Schutz der kontinentalen Vereinigten Staaten in einer Zeit in der - aus republikanischer Sicht - die Raketenprogramme in amerikafeindlichen "Schurkenstaaten" wie Pilze aus dem Boden schießen und ein versehentlicher oder unautorisierter russischer Angriff auf die USA mit Interkontinentalraketen nicht auszuschließen ist.

Besitzen die Gegner des ABM-Vertrages ihre Hochburg in der republikanischen Rechten, so wäre es eine Illusion zu glauben, alle anderen politischen Kräfte unterstützten diesen Vertrag vorbehaltlos. Unter dem Eindruck des rüstungskontrollfeindlichen Trommelfeuers sind auch viele Demokraten im Kongress vom ABM-Vertrag abgerückt. Innerhalb der Regierung gibt es im Pentagon ohnedies seit den achtziger Jahren starke Befürworter einer Raketenabwehr, ganz gleich, wer im Weißen Haus regiert. Präsident Clinton und seine Berater, oft opportunistisch mehrheitsfähigen Stimmungen nachspürend, haben den Vertrag nie energisch und konfrontativ verteidigt, sondern stets den Kompromiss mit den Vertragsfeinden gesucht.

Entsprechend dieser Logik haben sowohl das amerikanische Repräsentantenhaus als auch der Senat mit der republikanischen Mehrheit Gesetze verabschiedet, nach denen ein nationales Raketenabwehrsystem gegen ballistische Raketen zu errichten ist, sobald dies technisch möglich wird. Die Entscheidung darüber soll im Juni 2000 erfolgen. Eine Klausel in dem von Präsident Clinton im vergangenen Juli unterzeichneten Gesetz fordert die Vereinbarkeit der Stationierung mit rüstungskontrollpolitischen Verpflichtungen der USA. Dies ist jedoch ein de facto Ultimatum des Kongresses an die eigene Regierung, mit Rußland eine Anpassung des ABM-Vertrages an die amerikanischen Raketenabwehrpläne bis zu diesem Datum auszuhandeln.

In Moskau und Beijing treffen die US-Debatten über ein nationales Raketenabwehrsystem auf weitgehende Ablehnung und erhebliche sicherheitspolitische Befürchtungen. In beiden Staaten fürchtet man die potentielle Unverwundbarkeit des amerikanischen Kontinents durch ein solches System als "Ermächtigungsgrundlage", welche die US-Führung zu einer verstärkt unilateralen Aussen- und Sicherheitspolitik, inklusive vermehrten militärischen Alleingängen, verleiten könne. Beide Länder sind beeindruckt von der Schlagkraft und Präzision der weitreichenden konventionellen Waffen und der Luftwaffe Amerikas. Sie sind sich der begrenzten Fähigkeiten ihrer eigenen nuklearen Streitkräfte, der Lücken in der Frühwarnung nur zu gut bewußt. In ihren Schreckensszenarios grübeln sie über konventionelle Vorbereitungsschläge der USA gegen die Frühwarn-, Kommunikations- und Führungseinrichtungen ihrer Länder, gefolgt von einem entwaffnenden nuklearen Erstschlag. Wenn sie danach überhaupt noch über die Fähigkeit eines rudimentären Gegenschlags mit Interkontinentalraketen verfügten, könnte die amerikanische Raketenabwehr diese abfangen.

Um dem zu begegnen, werden Rußland und China ihre nuklearen Rüstungsanstrengungen verstärken, mit dem Ziel, einen amerikanischen Schutzschirm mit den eigenen Interkontinentalraketen überwinden und somit die nukleare Abschreckung gegenüber den USA aufrecht erhalten zu können. Rußland wird die zentrale Bestimmung des START-II-Vertrages, auf alle Raketen mit Mehrfachsprengköpfen zu verzichten, keinesfalls verwirklichen. Gerade diese Waffen sind ideal, um Raketenabwehrsysteme zu überlasten, eignen sie sich doch auch für den Transport von Hunderten von "Täuschkörpern", die den Sensoren des Abwehrsystems reale Sprengköpfe vorspiegeln. Die russische Besorgnis über ein nationales Raketenabwehrsystem in den USA blockiert daher im wesentlichen die Ratifizierung des START-II-Vertrages durch die russische Duma; auch der Beginn von weiterführenden START-III-Verhandlungen scheint in Anbetracht der gegenwärtigen US-Haltung zur Raketenabwehr kaum realisierbar. Die bilaterale nukleare Abrüstung ist folglich so gut wie tot.

Im Falle Chinas löst die verstärkte US-Militärkooperation in Ostasien mit der Aussicht auf regionale Raketenabwehrsysteme in Taiwan, Südkorea oder Japan weitergehende Besorgnisse mit Blick auf die Glaubwürdigkeit des eigenen nuklearen Abschreckungspotentials aus. Zu befürchten ist also nicht nur

eine quantitative Aufrüstung des chinesischen Kernwaffenarsenals, sondern auch seine Diversifizierung durch die Entwicklung neuer Typen von Nuklearwaffen. China hat noch keine landgestützten Raketen mit Mehrfachsprengköpfen stationiert, würde dies dann aber mit hoher Sicherheit tun. Werden zur Überwindung einer amerikanischen Raketenabwehr weitere Sprengkopftypen für notwendig gehalten, wird das Testen von Kernsprengköpfen nahezu unvermeidlich.

Was immer wir über geänderte weltpolitische Bedingungen denken mögen, wie sehr wir die Ansätze zur Kooperation zwischen den Weltmächten begrüßen, die strategische Tatsache bleibt bestehen: Solange das Verhältnis zwischen Rußland, China und den USA noch durch Reste von nuklearer Abschreckung geprägt wird - und dies ist nicht nur nach Moskauer und Beijinger Lesart der Fall, sondern wird gerade von jenen Amerikanern vertreten, die am vehementesten für die nationale Raketenabwehr eintreten, solange wirkt die Schwächung des ABM-Vertrages und die Vorbereitung und Installation von Raketenabwehr destabilisierend, verstärkt Bedrohungsvorstellungen, provoziert Gegenmaßnahmen und führt in einen neuen Rüstungswetlauf. Das Problem ist: Die Raketenabwehr-Fanatiker bei den Republikanern schreckt das nicht im mindesten, im Gegenteil, sie begrüßen die ungehemmte Entfaltung der amerikanischen Militärtechnik und haben kein Interesse an den globalen Folgen.

Auswirkungen auf das Nichtverbreitungsregime

Im multilateralen Rahmen droht die Entscheidung des US-Senats die internationale Nichtverbreitungsnorm zu schwächen und die bestehende Vertragsgemeinschaft zu sprengen. Das Verbot des Erwerbs von Kernwaffen durch Nichtkernwaffenstaaten und der Weitergabe von Nuklearwaffen und dafür verwendbarer Materialien und Technologien ist im Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) von 1970 festgeschrieben. Die Schwächung der Norm wird sich bereits während der nächsten Überprüfungskonferenz des NVV manifestieren, welche für April/Mai 2000 angesetzt ist.

Die Ursache hierfür liegt in der engen Wechselbeziehung der beiden Verträge: der Abschluss eines umfassenden Teststoppvertrages wird in der Präambel des NVVs explizit als wünschbarer abrüstungspolitischer Schritt erwähnt. Der Abschluss eines solchen Vertrages wurde während sämtlicher NVV-Überprüfungskonferenzen angemahnt; 1980 und 1990 war die Empörung der blockfreien Staaten darüber, dass ein umfassender Teststopp immer noch nicht erreicht war, ausschlaggebend für das Scheitern der Konferenzen. Schließlich wurde bei der NVV-Verlängerungskonferenz 1995 nach harten Verhandlungen der Vertragsabschluss im Jahre 1996 als verbindliches Ziel festgeschrieben - praktisch im Tausch gegen die unbefristete Verlängerung des NVV. Hätten alle offiziellen Kernwaffenstaaten bis zur nächstjährigen Vertragsüberprüfung ihre Ratifizierungsprozesse abgeschlossen - bislang haben dies lediglich Großbritannien und Frankreich getan -, hätten sie damit die Ernsthaftigkeit ihres Abrüstungswillens demonstrieren können. Darüber hinaus wäre die Überprüfungskonferenz ein geeignetes Forum gewesen, um kollektiven Druck auf die Nichtunterzeichner, bzw. -mitglieder auszuüben. So aber begeben sich die Kernwaffenstaaten nicht nur dieses Instruments, sie werden zudem selbst unter erheblichen Rechtfertigungsdruck für ihre ausbleibenden Ratifizierungen geraten.

Die Unruhe unter den Nichtkernwaffenstaaten über die Stagnation der nuklearen Abrüstung ist ohnedies groß. Dies hat sich in den Vorbereitungsausschuss-Sitzungen der Überprüfungskonferenz unmissverständlich gezeigt. Dass der Teststopp, den man bereits verwirklicht glaubte, nun völlig infrage steht, wird dieses Missbehagen zur offenen Empörung steigern. Dass ein Land wie Südafrika, 1995 mitentscheidende Kraft für die unbefristete Verlängerung, mittlerweile an der Spitze der blockfreien Kritiker auftritt, ist ein Warnzeichen. Es kann auch nicht geleugnet werden, dass die USA mit der Nichtratifizierung ein Versprechen gebrochen haben, eine politische Selbstverpflichtung, die 1995 eine große Zahl von Nichtkernwaffenstaaten veranlasst hatte, der unbegrenzten Verlängerung des NVV zuzustimmen.

Im schlimmstmöglichen Fall wird das Versäumnis der Kernwaffenstaaten dazu führen, dass einige Nichtkernwaffenstaaten ihren Austritt aus dem NVV androhen. Andeutungen dieser Art hat es aus Mexiko gegeben. Einige Staaten könnten die Ressentiments gegen die Atommächte nutzen, um mit einem spektakulären Akt von ihren inneren Problemen abzulenken. Daneben wäre auch eine teilweise Aussetzung der Erfüllung von Vertragspflichten durch NVV-Mitglieder denkbar - etwa im Bereich der

von der Internationalen Atomenergieorganisation durchgeführten und erst kürzlich verstärkten Sicherungsmaßnahmen. Nordkorea praktiziert dies seit 1994 mit sehr viel weniger plausiblen und weniger "ehrenwerten" Gründen.

Doch selbst wenn solch dramatische Schritte nicht ergriffen werden sollten, wird eine Vertragsüberprüfung, die in einem konsensualen Abschlussdokument der Konferenz mündet, kaum erreichbar sein. Zu weit klaffen die Divergenzen über die Umsetzung der im NVV enthaltenen und 1995 verbindlich festgeschriebenen Abrüstungsnorm auseinander. Sollte dieser Zustand fort dauern, ist eine massive Schwächung des NVV zu befürchten. Spaltungen in der Vertragsgemeinschaft verhindern die Solidarität gegenüber Regelbrechern von Innen und von Außen. Mehr Unilateralismus der großen Mächte ist die Reaktion, sie zieht noch mehr Ressentiments und eine beschleunigte Erosion der Norm nach sich.

Gefährdung der multilateralen Abrüstungsforen

Die Genfer Abrüstungskonferenz (CD) ist das einzige weltweite multilaterale Verhandlungsforum für Rüstungskontrolle und Abrüstung. Sie hat unter anderem die Chemiewaffenkonvention und den Teststoppvertrag ausgehandelt. Auch hier manifestieren sich die gegenwärtigen abrüstungspolitischen Divergenzen und drohen die Konferenz völlig zu lähmen. Die ausbleibenden Fortschritte bei der Inkraftsetzung des CTBT werden die Verhandlungen zusätzlich belasten. Das mittlerweile 66 Staaten umfassende Organ bemüht sich seit über zwei Jahren um ein Verhandlungsmandat für den sogenannten Cut-Off-Vertrag. Grundgedanke eines solchen Vertrages ist es, zukünftiger Nuklearrüstung den "Nachschub" an waffenfähigem Spaltmaterial (Plutonium und hochangereichertes Uran) "abzuschneiden". Neben Streitigkeiten über den genauen Verbotstatbestand eines solchen Vertrages - sollen bestehende Vorräte an waffenfähigem Spaltmaterial ausgeklammert und lediglich dessen zukünftige Produktion vom Vertrag erfasst werden, oder soll ein Cut-Off-Vertrag auch in bestehende Vorräte eingreifen? - hat die Verknüpfung solcher Verhandlungen mit anderen Themen auf der Agenda der CD den Beginn konkreter Vertragsverhandlungen verhindert.

Die traditionellen Forderungen einiger Nichtpaktgebundener Staaten, allen voran Indien, Iran, Kuba und auch Mexico, nach einem verbindlichen Abrüstungsfahrplan oder der Verhandlung von Sicherheitsgarantien im Rahmen der CD wurden kontinuierlich von der US-Regierung abgelehnt. Bestand bislang zumindest noch Einigkeit in der prinzipiellen Wünschbarkeit eines - wie auch immer gearteten - Cut-Off-Vertrags als nächstem konkreten rüstungskontrollpolitischen Schritt, so droht auch dieser fragile Konsens nun zu zerbrechen. Die bereits erwähnten Bedenken Chinas gegenüber den amerikanischen Plänen für ein Raketenabwehrsystem haben während des vergangenen Jahres zu einem Wandel der chinesischen Prioritäten in der CD geführt. Unterstützte die chinesische Führung einen Cut-Off-Vertrag bislang zurückhaltend, so verfolgt sie mittlerweile einen "Ausschuss zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufes im Weltall" als vorrangiges Ziel. Damit soll den weltraumgestützten Komponenten eines US-Raketenabwehrsystems auf möglichst breiter Front entgegengewirkt werden. Die Haltung der USA, weder über die Multilateralisierung der nuklearen Abrüstung, noch über die Forderung Chinas zu verhandeln, ist maßgeblich mit verantwortlich für die andauernde Paralyse der Genfer Abrüstungskonferenz. Sollten die bekannten und unvereinbaren Positionen nach Wiederaufnahme der Arbeit der CD im Januar 2000 unverändert fortbestehen, verkommt diese zunehmend zum Papiertiger. In letzter Konsequenz würde ein weiteres Jahr ohne konkrete Verhandlungen ihre Existenz in Frage stellen. Ein Zusammenbruch des einzigen globalen multilateralen Forums für Abrüstungsverhandlungen wäre ein unübersehbares Signal, dass die Ära kooperativer Sicherheitspolitik, die Zeit der Verrechtlichung von Sicherheits- und Verteidigungspolitik am Ende ist. Staaten wären wieder ausschließlich auf ihre nationalen Mittel, die glücklicheren unter ihnen auf Allianzen verwiesen. Es wäre eine Welt, in der die Nachfrage nach Massenvernichtungswaffen steigen würde.

Folgen auf regionaler Ebene - der indische Subkontinent

Auf regionaler Ebene sind negative Folgeerscheinungen oder aber zumindest rüstungskontrollpolitische Stagnation im Kielwasser der amerikanischen Nicht-Ratifizierung vor allem auf dem indischen Subkontinent zu erwarten. Berichten zufolge lobbieren das indische Militär sowie am indischen Nuklearwaffenprogramm beteiligte Wissenschaftler bereits für eine Wiederaufnahme der Tests. Auch gibt der Entwurf der indischen Nukleardoktrin, die im August 1999 vorgestellt wurde, Anlass zur Besorgnis. Darin wird zwar einerseits einer Minimalabschreckung durch Nuklearwaffen das Wort geredet. Andererseits soll das indische Nuklearwaffendispositiv auf einer Triade von luftgestützten, mobilen landgestützten sowie seegestützten Nuklearwaffen basieren. Dies erfordert einen Umfang des Arsenal von 150 bis zu 400 Sprengköpfen. Neben der massiven Aufrüstung, die damit verbunden ist, ist unklar, ob die bisher von Indien durchgeführten Nukleartests ausreichen, um die verschiedenen benötigten Sprengkopftypen zu produzieren. In Anbetracht des hohen Stellenwerts, der der Zuverlässigkeit des Nuklearwaffenarsenals in der Nukleardoktrin beigemessen wird, könnten sich weitere Nukleartests aus indischer Sicht als unausweichlich darstellen. Mit dem negativen Votum des US-Senats zum umfassenden Teststoppvertrag haben Befürworter weiterer indischer Tests eine willkommene Argumentationshilfe erhalten. Wenn schon die einzige Supermacht ihre Sicherheit ohne Nukleartests gefährdet sieht, wie soll dann Indien im Lichte des Entwicklungsrückstandes seiner militärisch nuklearen Infrastruktur ein zuverlässiges und sicheres nukleares Abschreckungspotential aufbauen und aufrechterhalten.

Pakistans abgesetzter Premierminister Sharif erklärte zwar im vergangenen Sommer, sein Land benötige keine weiteren Nukleartests. Jedoch waren bereits die Reaktionen der gewählten pakistanischen Regierung auf die indische Ankündigung der neuen Nukleardoktrin äußerst kritisch. Sollte die indische Nukleardoktrin in der bekanntgewordenen Form in die Praxis umgesetzt werden und die Militärherrschaft nach dem Putsch in Pakistan länger andauern, wird die selbstauferlegte pakistanische Zurückhaltung eher früher als später ins Wanken geraten. Doch auch bei einer zügigen Rückkehr zur Demokratie wird sich Pakistans Nuklearwaffenprogramm weiterhin maßgeblich am indischen Verhalten orientieren.

Die amerikanische Abwendung von Rüstungskontrolle und Multilateralismus

Die nukleare Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik ist nach der Senatsentscheidung ein Scherbenhaufen. Besonders beunruhigend ist die Feststellung, dass sie in einem längerfristigen politischen Prozess erfolgte, in dem die Rüstungskontrolle, Abrüstung, multilaterale Sicherheitskooperation, ja der Multilateralismus und die Stärkung des Völkerrechts insgesamt in der Weltpolitik der USA immer mehr an Interesse zu verlieren scheinen. Die Mentalität, die dahinter steht, lässt sich in einer der wichtigsten Begründungen für die Entscheidung der republikanischen Mehrheit nachweisen. Sie machte sich an einigen unaufgeklärten seismischen Ereignissen in China und Rußland fest. Die Messungen ergaben keine eindeutigen Aufschluss, ob diese Erderschütterungen natürlichen Ursprungs, konventionelle Sprengungen oder kleine Kernexplosionen waren. Der natürliche Menschenverstand folgert, dass dies entschieden für den Teststoppvertrag spricht: Das seismische Netzwerk, welches weltweit aufgebaut werden soll, ist zu genaueren Messungen, zum globalen Datenvergleich und daher zu einer eindeutigen Identifizierung von seismischen Ereignissen auch bei niedrigen Ausschlägen des Seismometers (d.h. bei Erschütterungen die Explosionen unterhalb einer Schwelle von 1 kt TNT entsprechen) in der Lage. Bei verbleibenden Zweifeln können fliegende Sensoren auf nukleare Edelgase - unvermeidliche atmosphärische Begleiterscheinungen auch unterirdischer Tests - hin geprüft werden. Schließlich ermächtigt der Vertrag zu Vor-Ort-Inspektionen, der Entnahme von Bodenproben und deren Analyse. Mit anderen Worten, gerade diejenigen Verifikationsinstrumente, die das multilaterale Rüstungskontrollregime zur Verfügung stellt, sind geeignet, die Mängel in der nationalen Aufklärung selbst der USA. zu überwinden. Von daher liegt der Beitritt zum Teststoppvertrag offensichtlich im amerikanischen Interesse. Diesen Gedankengang lassen die republikanischen Senatoren jedoch nicht gelten. Sie interessiert lediglich die nationalen Fähigkeiten der USA. Da diese nicht hinreichen, um die

Vertragseinhaltung zu überwachen, ist der Teststoppvertrag für sie wertlos, ja gefährlich: Er bindet den USA nur die Hände.

Diese Denkungsart steht - neben innenpolitischen Machtspielen - hinter der Ablehnung des CTBT. Sie bestimmt auch maßgeblich die Überlegungen der Befürworter eines nationalen Raketenabwehrsystems. Für die Europäer, für die deutsche Politik hat sich hier ein gewaltiges Problem aufgebaut. Das europäische Projekt ist gebaut auf Verrechtlichung, Offenheit, Dialogfähigkeit und Multilateralismus. Abrüstung und Rüstungskontrolle sind unverzichtbarer Bestandteil europäischer Sicherheitspolitik; für Deutschland sind sie integraler Teil der außenpolitischen Identität. Wenn es nicht gelingt - wofür allerdings Hoffnung besteht - die politischen Schwerpunkte in den USA zu verschieben, droht langfristig eine gefährliche Spaltung des Westens. Es muss alles getan werden, um dies zu verhindern. Die Einwirkung auf die USA auf allen Ebenen, der exekutiven, der parlamentarischen und der gesellschaftlichen, hat höchste Priorität.

Maßnahmen zur Schadensbegrenzung

Kurzfristig sollte sich der Dialog mit den USA auf folgende Aspekte konzentrieren, um den aus der Senatsentscheidung erwachsenden Schaden nach Kräften zu begrenzen:

Die Clinton-Administration muss nicht nur strikt am Test-Moratorium festhalten, sondern sollte überdies veranlasst werden, auf absehbare Zeit auf "unterkritische Tests" zu verzichten. Diese Versuche, die vom CTBT nicht verboten werden, bringen Kleinstmengen von nuklearem Material zur Spaltung und dienen der Prüfung der hydrodynamischen Prozesse. Formal erlaubt und in den USA auch im Rahmen des Stockpile Stewardship-Programms zur Sicherung des Nuklearwaffenarsenals vorgesehen, haben sie erhebliche Kritik bei vielen Nichtkernwaffenstaaten und Nichtregierungsorganisationen provoziert, die zwar nicht den Buchstaben, aber den Geist des Vertrages verletzt sehen. Würde das Moratorium für die Zeit, in der die USA den Teststopp nicht ratifiziert haben, auf diese Versuche ausgedehnt, so entstünde auch Druck auf die Senats-Republikaner, die diese Experimente als für die amerikanische Sicherheit unerlässlich erachten und ausdrücklich wünschen.

Die Administration sollte ferner nach Möglichkeiten suchen, das Verifikationssystem der Teststopporganisation (CTBTO) zu unterstützen. Aufgrund der Haushaltshoheit des Kongresses wird dies nicht einfach sein, es sollten jedoch alle Möglichkeiten ausgelotet werden, damit der Aufbau dieses Systems nicht durch die Schuld der USA zum Erliegen kommt.

Zweitens ergibt sich auf internationalem Parkett in begrenztem Umfang die Möglichkeit für die Clinton-Administration, den vom Senat angerichteten Schaden wieder zu kompensieren. Ein entsprechend positives Signal könnte im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz gesetzt werden. Da die Zustimmung zu deren Agenda ausschließlich in die Zuständigkeit der Administration fällt, könnte sie hier ein Gegengewicht zur politischen Linie, wie sie von der gegenwärtigen Senatsmehrheit verfolgt wird, setzen. Würde die Regierung Clinton ihre starre Haltung gegenüber der Agenda der CD aufgeben und - wie von Deutschland und den vier NATO-Partnern Belgien, Niederlande, Norwegen und Italien vorgeschlagen - eine Arbeitsgruppe zur Diskussion von Abrüstungsschritten einrichten, könnte sie nach wie vor vorhandenes Interesse an weiteren, im multilateralen Rahmen vereinbarten Rüstungskontrollmaßnahmen demonstrieren. Die Zustimmung zu einem ähnlichen Arbeitsgremium zur Diskussion der Möglichkeiten von Rüstungskontrolle im Weltraum wäre eine wichtige Geste auch gegenüber China. Die Barrieren, die einer Aufnahme von Verhandlungen über den Cut-off im Wege stehen, würden auf diesem Wege entscheidend abgebaut. Damit würde nicht nur die CD nach über dreijähriger Paralyse wieder ihrem Auftrag nachkommen, auch die im April/Mai 2000 stattfindende NVV-Überprüfungskonferenz geriete in ruhigeres Fahrwasser.

Auf der bilateralen Ebene sollten - drittens - in den Gesprächen mit Moskau die Voraussetzung für Verhandlungen über einen START-III-Vertrag geschaffen werden. Dazu ist es erforderlich, der russischen Seite den Fortbestand eines ABM-Vertrags, der nicht seiner zentralen Inhalte beraubt ist, glaubhaft zu versichern. Eine Hintertür, um dies zu bewerkstelligen, bietet sich der US-Regierung in Form der Forderung nach der Vereinbarkeit eines nationalen ABM-Systems mit rüstungskontrollpolitischen Zielen. Darüber hinaus müsste die Clinton-Administration bereit sein, mit etwas mehr Flexibilität in

START-III-Verhandlungen einzutreten und nicht vor dem Beginn der Gespräche bereits eine Reduktion der Anzahl der nuklearen Sprengköpfe unter 2.000 auszuschließen. Auch erscheint es fragwürdig, den russischen Vorschlag, seegestützte Marschflugkörper mit in die Verhandlungen einzubeziehen, rundweg abzulehnen. Schließlich würde deren Reduktion eine Bedrohung des nordamerikanischen Kontinents verringern, gegen die kein noch so effektives Abwehrsystem gegen ballistische Raketen etwas ausrichten kann.

Letztlich liegt die Entscheidung über die zukünftige US-Rüstungskontrollpolitik in Händen der amerikanischen Wähler. Die Wahlentscheidungen der Amerikaner weisen eine gewisse Wellenform auf. Man darf also darauf hoffen, dass man dort früher oder später des überproportionalen Einflusses extremer Anschauungen überdrüssig wird und gegensteuert. Wie lang wir darauf warten müssen, ist freilich nicht abzusehen. In der Zwischenzeit gilt es, ein opportunistisches Einschwenken auf die unilaterale Linie des großen Bündnispartners unter allen Umständen zu vermeiden. Dass die USA einen Paradigmenwechsel in der Außen- und Sicherheitspolitik vollzogen haben oder zu vollziehen im Begriff sind, entwertet die richtige Einsicht überhaupt nicht, dass Rüstungskontrolle und Abrüstung unverzichtbarer Bestandteil des deutschen und europäischen Sicherheitsinteresses sind. Dies im Verein mit den europäischen Partnern Washington beharrlich klarzumachen, auch unter Inkaufnahme von transatlantischen Disputen, ist für die kommende Zeit eine wichtige und schwierige Aufgabe. Sie wird dadurch erleichtert, dass Europa in der Teststoppfrage mit einer Stimme spricht. Auch die Kernwaffenstaaten Frankreich und Großbritannien, die den Vertrag bereits ratifiziert haben, sind daran interessiert, dass die übrigen Atommächte ihrem Beispiel folgen. Eine feste Haltung mag dazu beitragen, dass sich die amerikanische Politik auch wieder ändert.