

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Annette Schaper

Nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung

Joachim Krause

Die Nichtverbreitungspolitik der USA unter
Präsident Clinton

Christoph Bluth

Rußland und die Weiterverbreitung von
Kernwaffen

Oliver Thränert

Rüstungskontrolle bei chemischen und
biologischen Waffen

B 50–51/99

10. Dezember 1999

Annette Schaper, Diplom-Physikerin, Dr. rer. nat., geb. 1955; seit 1992 wissenschaftliche Mitarbeiterin des Projekts zur nuklearen Nichtverbreitung in der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt a. M.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Katja Frank) Ist eine kernwaffenfreie Welt verifizierbar?, in: HSK-Report, 6/1998; (zus. mit Martine De Becker und Harald Müller) Essais Nucléaires – Fin de Partie, GRIP, Brüssel 1996; (Hrsg. zus. mit Harald Müller) Fatale Versuche. Zur Wiederaufnahme der französischen Kernwaffentests, Bonn 1995, sowie zahlreiche Veröffentlichungen in Fachzeitschriften.

Joachim Krause, Dr. phil. habil., geb. 1951; stellvertretender Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Veronika Büttner) Rüstung und Unterentwicklung, Baden-Baden 1995; Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik, München 1998; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften zu Fragen der Rüstungskontrollpolitik.

Christoph Bluth, Ph. D., M. Phil., geb. 1954; Studium am Trinity College in Dublin; 1991–1993 Lecturer an der Universität von Essex; 1994–1999 Professor und Direktor der Graduate School of European and International Studies der Universität von Reading; seit 1999 Professor für International Studies an der Universität von Leeds.

Veröffentlichungen u. a.: Soviet Strategic Arms Policy Before SALT, Cambridge 1992; Britain, Germany and Western Nuclear Strategy, Oxford 1995; The Collapse of Soviet Military Power, Dartmouth 1995; (Hrsg. zus. mit Roy Allison) Security Dilemmas in Russia and Eurasia, Reading 1998; zahlreiche Beiträge zu Fragen der russischen Militärpolitik in Fachzeitschriften.

Oliver Thränert, Dr. rer. pol., geb. 1959; wiss. Referent der Analyseeinheit Internationale Politik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Rüstungssteuerung und Gradualismus, München 1986; Einseitige Abrüstung?, Frankfurt/M.–New York 1991; (Hrsg.) The Verification of the Biological Weapons Convention: Problems and Perspectives, Bonn 1992; (Hrsg.) Enhancing the Biological Weapons Convention, Bonn 1996; Zwischen Rüstungskontrolle und Abschreckung: Amerikanische Antworten auf die Verbreitung Biologischer Waffen, Bonn 1998; zahlreiche Zeitschriftenbeiträge zu abrüstungs- und sicherheitspolitischen Themen.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung

I. Kernwaffen und das nukleare Nichtverbreitungsregime

Durch die Erfindung von Kernwaffen entstand zum ersten Mal in der Geschichte der Menschheit die Gefahr, daß sie sich in einem Krieg selbst auslöchen könnte. Während des Ost-West-Konfliktes gab es einen beispiellosen nuklearen Rüstungswettlauf. Die Zahl der weltweit existierenden Sprengköpfe, die Ende 1945 gerade sechs Sprengköpfe umfaßte, war 1952 auf 1005 auf amerikanischer und fünf auf sowjetischer Seite angestiegen. Der Höchststand war 1986 mit rund 23 000 amerikanischen und 40 000 sowjetischen Sprengköpfen erreicht. Hinzu kamen noch einige hundert in Großbritannien, Frankreich und China. Berühmt wurde der Begriff „Overkill“, der angibt, wie oft sich die Menschheit mit diesem Arsenal auslöchen könnte.

Neben der quantitativen Aufrüstung fand ein qualitativer Rüstungswettlauf statt. Im August 1949 explodierte die erste amerikanische und im August 1953 die erste sowjetische Wasserstoffbombe. Im Gegensatz zu den frühen Kernwaffen, die nur auf Kernspaltung beruhen, findet bei der Explosion einer Wasserstoffbombe auch eine Kernverschmelzung statt. Mit dieser Technik sind noch viel energiereichere Explosionen möglich. Die größte Nuklearexplosion mit 58 Megatonnen, soviel wie ungefähr 30 000 Hiroshima-Bomben, wurde 1961 von der Sowjetunion gezündet. Die USA und die Sowjetunion investierten massiv in den Ausbau von Forschung und Entwicklung sowie in ihre Produktionsanlagen. Bald gab es eine Vielzahl von technischen Variationen. Die Sprengköpfe wurden leichter, so daß sie auf Raketen montiert werden konnten, die elektronischen Kontroll- und Sicherungssysteme wurden komplexer, die Explosionsenergien in den ersten beiden Jahrzehnten des Kalten Krieges immer größer. Strategien und Rüstungskontrolle zielten daher seit Beginn des Kalten Krieges darauf ab, den Einsatz dieser Waffen durch Abschreckung zu vermeiden. Tatsächlich ist es zwischen den beiden Machtblöcken während des Kalten Krieges niemals zu einem Einsatz gekommen.

Während des Ost-West-Konfliktes gab es verschiedene Verhandlungen zur Begrenzung des nuklearen Wettlaufs. Der sogenannte „Baruch-Plan“ aus dem Jahre 1946 schlug vor, alle Kernwaffen zu vernichten und die Kontrolle über Nuklearmaterial und -industrie einer internationalen Behörde zu unterstellen. Verträge sollten dazu dienen, die Situation zu stabilisieren. Der ABM-Vertrag von 1972 (ABM = Anti-Ballistic Missile) soll z. B. die Funktionsfähigkeit der Abschreckung garantieren, indem er Waffensysteme verbietet, die einen Zweitschlag abwehren könnten. Die SALT-Verträge (1972 und 1979; SALT = Strategic Arms Limitation Talks) und der INF-Vertrag (1987; INF = Intermediate-range Nuclear Forces) dienen der Begrenzung von Kernwaffensystemen; weitere Verhandlungen und Verträge bezogen sich auf die Einrichtung kernwaffenfreier Zonen und Stationierungsverbote im Weltraum und dem Meeresboden.

Jedoch erst nach dem Ende des Kalten Krieges wurde es möglich, einige Kernwaffen wieder abzurüsten. Die beiden START-Verträge (1991 und 1993) legen fest, daß die Zahl der strategischen Sprengköpfe bis zum Jahr 2003 von beiden Seiten auf 3 500 reduziert werden soll. Eine Reduzierung taktischer Kernwaffen fand Anfang der neunziger Jahre ebenfalls statt, aber nur auf freiwilliger Basis und ohne Verifikation. Sie könnte leicht rückgängig gemacht werden. Es wird geschätzt, daß 1997 noch ungefähr 20 000 Sprengköpfe stationiert waren. Nach anfänglicher Euphorie in den frühen neunziger Jahren ist der Abrüstungsprozeß in den letzten Jahren allerdings ins Stocken geraten.

Sowohl internationale als auch nationale Bemühungen zielen darauf ab, die Gefahren durch Kernwaffen zu vermindern. Man unterscheidet zwei Ansätze: Der eine betrifft die Abrüstung und die Verhinderung weiterer quantitativer und qualitativer Aufrüstung, der andere die Verhinderung der Verbreitung in weitere Staaten und substaatliche Gruppen. Beide Phänomene werden auch unter dem Begriff *Proliferation* (Weiterverbreitung) zusammengefaßt, mit den genaueren Bezeichnungen *vertikale Proliferation* für Aufrüstung und *horizontale Proliferation* für Weiterverbreitung. Es gibt eine Reihe von Maßnahmen, mit denen diese Bemühungen vorangetrieben werden; diese sind: internationale Rüstungskontroll- und Abrüstungsverträge, Exportkontrollen und dafür international

abgesprochene gemeinsame Prinzipien, Zusammenarbeit bei der Verhinderung von Schmuggel, Zusammenarbeit bei technischen Problemen der Abrüstung, nationale Schutzmaßnahmen sensibler Anlagen und Materialien, dazugehörige internationale Standards, regionale Kontrollinstitutionen wie Euratom, Verifikationsmaßnahmen verschiedener Verträge wie Sicherungsmaßnahmen der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) sowie globale und regionale vertrauensbildende Maßnahmen. Darüber hinaus gibt es gewachsene Gewohnheiten, Normen und Regeln, informelle Kooperationen und gemeinsame Überzeugungen. Diese expliziten und impliziten Elemente werden in der Politikwissenschaft als „Nichtverbreitungsregime“ bezeichnet.

II. Der Nichtverbreitungsvertrag (NVV)

Ein zentraler Pfeiler des Nichtverbreitungsregimes ist der *Nichtverbreitungsvertrag* (NVV), früher auch „Atomwaffensperrvertrag“ genannt, dessen Verhandlungen 1969 abgeschlossen wurden. Er wurde durch die Befürchtung motiviert, daß sich immer mehr Länder Kernwaffen verschaffen würden. Der damalige amerikanische Präsident Kennedy prophezeite 1962, daß es zum Ende des Jahrhunderts zwanzig bis dreißig Kernwaffenstaaten geben würde. Im Oktober 1964 machte die Explosion eines Nuklearsprengkopfes China neben den USA, Rußland, Großbritannien und Frankreich zum fünften Mitglied des Nuklearwaffenclubs. Die Aufmerksamkeit richtete sich nun auf die Proliferation von Nuklearwaffen in neue Staaten. Daher war das erste Ziel des NVV, weitere Kernwaffenstaaten zu verhindern. Der Vertrag sieht zwei Kategorien von Mitgliedern vor: die Kernwaffenstaaten, laut Definition nur diejenigen, die vor 1967 eine Kernwaffe gezündet haben, und alle anderen, die Nichtkernwaffenstaaten. Die Nichtkernwaffenstaaten verpflichten sich, keine Kernwaffen anzuschaffen und dies durch die IAEO überprüfen zu lassen, die Kernwaffenstaaten dagegen, über vollständige nukleare Abrüstung zu verhandeln. Alle sind verpflichtet, bei der zivilen Kernenergie zusammenzuarbeiten. Es gibt noch eine Reihe weiterer Verpflichtungen. So haben z. B. die Nichtkernwaffenstaaten das Recht, auf ihrem Territorium sogenannte „friedliche Kernsprengungen“ durchführen zu lassen. Diese Option, die in den sechziger Jahren ernsthaft für möglich gehalten wurde, wird heute aber nur als Kuriosum belächelt. Sie hat sich überdies durch den Vollständigen Test-

stoppvertrag überholt. Eine Verpflichtung, die dagegen von vielen Nichtkernwaffenstaaten sehr ernst genommen wird, ist die der vollständigen nuklearen Abrüstung. Artikel VI des NVV verpflichtet die Kernwaffenstaaten, „in redlicher Absicht“ Verhandlungen über die Beendigung des Wettrüstens und über nukleare sowie allgemeine und vollständige Abrüstung aufzunehmen. Diese Verpflichtung mußten die Nichtkernwaffenstaaten den Kernwaffenstaaten in zähen Verhandlungen im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz abtrotzen. Bisher allerdings nahmen die Kernwaffenstaaten dieses Gebot nicht sonderlich ernst. Der NVV ist der einzige Vertrag, in dem die vollständige nukleare Abrüstung als Ziel festgeschrieben ist. Er besteht aus zwei Pfeilern, der Nichtverbreitung und der Abrüstung, die nicht zuletzt durch diesen Vertrag untrennbar zusammenhängen. Dies wird von Kritikern des Vertrages, die nur die Diskriminierung zwischen zwei verschiedenen Kategorien von Mitgliedern beklagen, oft übersehen.

Tatsächlich sind die Rechte und Pflichten sehr unterschiedlich. Während sich die Nichtkernwaffenstaaten sehr intensiven Kontroll- und Überprüfungsmaßnahmen unterwerfen, sind die Kernwaffenstaaten von vergleichbaren Pflichten völlig befreit. Die bisherigen Erfolge nuklearer Abrüstung werden zunehmend als unzureichend kritisiert. Eine Bestimmung im NVV legt fest, daß alle fünf Jahre eine Überprüfungskonferenz stattfindet. Dabei soll bewertet werden, ob die Vertragsbestimmungen eingehalten wurden. Von fünf Überprüfungskonferenzen konnte nur auf zweien ein konsensuales Abschlußdokument zur Vertragsimplementierung verabschiedet werden: 1975 und 1985. Doch auch während dieser beiden Konferenzen bestimmte nicht Harmonie das Bild der Zusammenkunft, sondern handfeste Auseinandersetzungen, die regelmäßig auch die im Vertrag enthaltenen Abrüstungs- und Rüstungskontrollvorschriften betrafen.

Unterschiedlich sind auch die Rechte und Pflichten, was die Verifikation des NVV betrifft. So unterliegt in Nichtkernwaffenstaaten die zivile Kernenergie Kontrollen der IAEO, da sie für Waffenzwecke mißbraucht werden könnte. Bei diesen sogenannten *Sicherungsmaßnahmen* wird der gesamte Brennstoffkreislauf, d. h. alle Kernreaktoren, Brennstoff-Fabriken, Transporte, Lager, Wiederaufarbeitung (falls vorhanden) oder Anreicherungsanlagen, mit aufwendiger Technik und Inspektionen kontrolliert, um sicherzugehen, daß kein Nuklearmaterial illegalerweise beiseite geschafft werden kann. Obwohl es immer wieder Klagen der Industrie über Wettbewerbsnachteile gegeben hat, überwiegen die Vorteile. Als Folge der Sicherungsmaßnahmen hat sich in Nichtkernwaffenstaaten eine disziplinierte Kul-

tur der Materialbuchhaltung entwickelt, und es ist möglich, den gesamten Bestand des Nuklearmaterials mit nur kleinen Fehlern lückenlos zu erfassen. In Kernwaffenstaaten – insbesondere in den USA, Rußland und China – gibt es dagegen keine IAEA-Sicherungsmaßnahmen. Die zivile Nuklearindustrie Großbritanniens und Frankreichs unterliegt immerhin Sicherungsmaßnahmen von Euratom, der gemeinsamen Aufsichts- und Genehmigungsbehörde der EU-Mitgliedsstaaten. Als Folge der fehlenden Sicherungsmaßnahmen sind die Bestände von Nuklearmaterial in den USA, Rußland und China sehr viel ungenauer erfaßt. Insbesondere in Rußland fehlen auch moderne technische Kontrolleinrichtungen, über China ist diesbezüglich wenig bekannt. Illegale Abzweigungen bleiben daher leicht unentdeckt. Die Bereitschaft der Kernwaffenstaaten, auch ihrerseits verstärkte internationale Kontrollen zu akzeptieren, läßt immer noch zu wünschen übrig.

Mitte der neunziger Jahre wurden die IAEA-Sicherungsmaßnahmen noch einmal reformiert. Anlaß war ein Vertragsbruch des NVV seitens des Irak, dem es gelungen war, jahrelang ein geheimes Nuklearwaffenprogramm zu betreiben, ohne daß die IAEA dies entdeckt hatte. Die Reformen zielen darauf ab, nicht nur wie bisher illegale Abzweigungen zu entdecken, sondern auch andere Beschaffungs- und Produktionsaktivitäten. Dadurch sind die Rechte der IAEA noch einmal verstärkt worden, ebenso die Forderungen, daß sich auch Kernwaffenstaaten internationalen Kontrollen unterziehen sollen. Eine Wiederholung des Falls Irak ist tatsächlich unwahrscheinlicher geworden.

Eine weitere Bestimmung des Vertrags hat festgelegt, daß 25 Jahre nach Inkrafttreten eine Konferenz der Mitgliedsstaaten über die Zukunft des Vertrages entscheiden sollte. Im Vertragstext selbst sind drei Möglichkeiten vorgesehen, diese Vorgabe zu erfüllen: *erstens* die unbegrenzte Verlängerung des Vertrages, *zweitens* seine Verlängerung um eine feste Frist und *drittens* die Verlängerung des NV-Vertrages um aufeinanderfolgende Fristen. Diese Konferenz fand 1995 statt. Zur Überraschung vieler wurde der Vertrag trotz massiver Kritik an unzureichender nuklearer Abrüstung unbegrenzt verlängert. Gleichzeitig wurde aber auch festgelegt, daß die regelmäßige Überprüfung des Vertrages verstärkt und dafür eine Liste von Kriterien beachtet werden soll, die sogenannten *Prinzipien und Ziele der NVV-Überprüfung*. Das Ziel der vollständigen nuklearen Abrüstung wird darin bekräftigt, und einzelne Maßnahmen wie der Teststoppvertrag oder ein Vertrag zur Beendigung der Produktion von Nuklearmaterial für Kernwaffen (häufiger Name *Cutoff*) werden als förderlich für dieses Ziel benannt. Die Prinzipien und Ziele haben die bei-

den Normen der Nichtverbreitung und Abrüstung weiter gestärkt.

Während es anfänglich große Vorbehalte gegen den NVV gab und viele Staaten nur widerwillig beigetreten sind, hat sich diese Einstellung weitgehend gewandelt. Viele Länder haben sich zu aktiven und konstruktiven Befürwortern entwickelt. Inzwischen sind bis auf vier Staaten – nämlich Israel, Indien, Pakistan und Mexiko – alle Staaten dem Vertrag beigetreten. Kein anderer internationaler Vertrag hat so viele Mitglieder. Die doppelte Bedeutung des Vertrages als Nichtverbreitungs- und Abrüstungsvertrag wurde 1995 durch die unbegrenzte Verlängerung noch einmal bekräftigt. Seit Jahren ist der NVV der zentrale Pfeiler auch deutscher Nichtverbreitungspolitik, und deshalb hat Deutschland 1995 auch aktiv für die unbegrenzte Verlängerung des NVV und seine universelle Mitgliedschaft geworben. Kernwaffen haben sich tatsächlich weniger weit verbreitet, als es Anfang der sechziger Jahre befürchtet wurde.

Trotzdem hat es immer einige Problemfälle gegeben. Neben den fünf offiziellen Kernwaffenstaaten haben Israel, Indien und Pakistan die technische Fähigkeit, Kernwaffen herzustellen, und besitzen vermutlich ein Arsenal. Diese drei Staaten weigern sich, dem NVV als Nichtkernwaffenstaaten beizutreten. Mehrere Problemfälle sind inzwischen gelöst: Brasilien und Argentinien hatten beide Kernwaffenprogramme, aber diese wurden inzwischen aufgegeben. Statt dessen ist seit 1996 der Tlatelolco-Vertrag in Kraft, durch den ganz Südamerika zu einer kernwaffenfreien Zone erklärt wird, einschließlich der Verpflichtung einer genauen Verifikation des Verbots von Kernwaffenbeschaffung. Südafrika war im Besitz von sechs Sprengkörpern, die es wieder demontiert hat. Inzwischen ist es dem NVV beigetreten und läßt seine Nuklearanlagen von der IAEA inspizieren. Südafrika ist das erste Land der Geschichte, das nuklear abgerüstet hat. Die Verifikation dieser Abrüstung ist daher ein wichtiges Lehrstück für zukünftige weitere Bemühungen. Der Irak hatte trotz NVV-Mitgliedschaft ein umfangreiches Beschaffungsprogramm, das erst nach dem Golfkrieg entdeckt und von einer Kommission der Vereinten Nationen zerstört worden ist. Auch Nordkorea, ebenfalls ein NVV-Mitglied, ist überführt worden, geheime Beschaffungsaktivitäten zu betreiben. Dies kann als Erfolg der Verifikation gewertet werden. Da Nordkorea im Gegensatz zum Irak aber kein besetztes Land ist, ist die Durchsetzung seiner Verpflichtungen schwieriger. Zur Zeit werden diplomatische Kompromisse ausgehandelt, die es zur Aufgabe dieser Aktivitäten bewegen sollen. Der Iran wird von den USA verdächtigt, ebenfalls ein geheimes Kernwaffenpro-

gramm zu betreiben, allerdings gibt es dafür bisher keinen Beweis.

Die weitere Akzeptanz des Vertrages wird aber stark von den Fortschritten zukünftiger Abrüstung abhängen. Seit 1995 sind diese ins Stocken geraten. Während in den frühen neunziger Jahren mehrere Erfolge gefeiert werden konnten, insbesondere der Abschluß der Verhandlungen zu den START-Verträgen (START = Strategic Arms Reduction Talks), die weitreichende Reduzierungen der nuklearen Arsenale vorsehen, und noch 1996 der Abschluß der Verhandlungen zu einem Vollständigen Teststoppvertrag (CTBT = Comprehensive Test Ban Treaty), hat es seitdem nur Rückschläge gegeben. Der START-Prozeß macht keine weiteren Fortschritte, die USA lehnten die Ratifizierung des CTBT im Oktober 1999 ab, statt dessen sind sie entschlossen, ein nationales Raketenabwehrsystem aufzustellen, das im Widerspruch zum ABM-Vertrag steht und weitere Abrüstung noch mehr erschweren wird. Mit einem Raketenabwehrsystem könnte u. U. ein Zweitschlag abgewehrt und so die Hemmschwelle für einen Erstschlag herabgesetzt werden. Obwohl ein solches Szenario nach dem Ende des Kalten Krieges sehr unwahrscheinlich geworden ist, bemühen sich die Kernwaffenstaaten nach wie vor, eine Zweitschlagsfähigkeit zu erhalten. Hierfür wäre im Fall der Aufstellung eines Raketenabwehrsystems eine viel größere Zahl von Nuklearwaffen erforderlich als ohne. Auch die geplanten Verhandlungen zu einem *Cutoff*, die gleich nach Beendigung der CTBT-Verhandlungen beginnen sollten, kommen nicht in Gang. Es ist zu befürchten, daß die durch diese Entwicklungen entstehende Ungeduld das Nichtverbreitungsregime unterminieren wird. Konkret wird sich dies bei der nächsten Überprüfungskonferenz des NVV im Frühjahr 2000 zeigen.

III. Teststopp und Begrenzung des Rüstungswettlaufs

Einer der wichtigsten nuklearen Rüstungskontrollverträge ist der Vollständige Teststoppvertrag, dessen Verhandlungen 1996 abgeschlossen wurden, dessen Inkrafttreten aber immer noch fraglich ist. Allein während der fünfziger Jahre wurden Hunderte von Nukleartests durchgeführt, davon fast alle überirdisch. Wegen ihrer spektakulären Sichtbarkeit und ihres radioaktiven *Fallouts* wurden sie zu einem Symbol des nuklearen Rüstungswettlaufs, und die Forderungen nach einer Beendigung der Nuklearexplosionen und nach Abrüstung mehrten sich schon in den fünfziger Jahren. Tat-

sächlich wurden 1958 Verhandlungen zu einem Teststoppvertrag aufgenommen, aber es kam nur zu Verträgen, die die Tests auf unterirdische Explosionen begrenzen (Moskauer Atomteststoppabkommen 1963) und die ihre maximale Energie auf 150 Kilotonnen festlegen (Testschwellenvertrag 1974).

Erst 1994, nachdem die Regierung Clinton verkündet hatte, daß die USA aktiv einen Teststopp anstreben, begannen ernsthafte Verhandlungen in der Genfer Abrüstungskonferenz (CD). Wie groß der internationale Druck inzwischen geworden war, zeigten eindrucksvoll die Reaktionen auf die Wiederaufnahme der französischen Tests im Sommer 1995. Die Proteste gegen die sechs Versuche überstiegen bei weitem alles, was man aus vergangenen Jahren, in denen über 2 000 Explosionen stattgefunden hatten, gewohnt war.

Von einem Teststopp werden zwei Wirkungen erwartet: die Beendigung des qualitativen Rüstungswettlaufs und die Eindämmung der Entwicklungsmöglichkeiten von Kernwaffen in proliferationsverdächtigen Ländern. Weitere nukleare Begehrlichkeiten würden sowohl den Kernwaffenstaaten verwehrt, die ohne Nukleartests kaum neue Kernwaffentypen entwickeln können, als auch allen anderen, insbesondere Indien, Pakistan und Israel, die man bereits im Besitz eines Nukleararsenals wähnt. Pläne für neuartige und exotische Kernwaffensysteme, wie sie zum Beispiel in den achtziger Jahren in den USA im Zusammenhang mit SDI anvisiert worden waren, könnten ohne Hunderte von Nukleartests nicht realisiert werden, so daß durch einen CTBT ein solcher qualitativer Rüstungswettlauf unmöglich würde. Auch die Entwicklung von Wasserstoffbomben in Staaten, die bisher wenig Erfahrung mit Kernwaffen hatten, wäre ohne Nukleartests nicht möglich. Dies betraf vor allem Israel, Indien und Pakistan, deren nukleare Ambitionen durch keinerlei völkerrechtlich bindende Verpflichtung beschränkt sind. Indiens Nukleartests im Frühjahr 1998 könnten aber schon Meßwerte beschert haben, die einige Weiterentwicklungen ermöglichen.

Der Vertrag enthält eine Präambel, siebzehn Artikel, Anlagen und ein Protokoll. Die Präambel eines Rüstungskontrollvertrages drückt aus, was das eigentliche Ziel des Vertrages ist. Ihr Text war daher während der Verhandlungen stark umstritten, und es wurde um zahllose Variationen gerungen. Der eigentliche Konflikt dieses Ringens war die Frage, wie stark jeweils die Ziele der Beendigung des qualitativen Rüstungswettlaufs, der vollständigen nuklearen Abrüstung und der Nichtverbreitung von Kernwaffen betont werden sollten. Vor allem die Kernwaffenstaaten hätten die ersten

beiden am liebsten unerwähnt gesehen, Indien hätte gern auf die Erwähnung der Nichtverbreitung verzichtet. Alle Elemente sind aber im Text enthalten, wenn auch zum Teil in etwas verklauusulierter Form.

Einen großen Teil des Vertragswerks nimmt die zukünftige Organisation ein. Hierfür soll in Wien die *Organisation des Vertrages* (CTBTO = Comprehensive Test Ban Treaty Organization) eingerichtet werden. Sie wird eine *jährliche Konferenz der Vertragsstaaten*, einen *Exekutivrat*, bestehend aus 51 Mitgliedern, und ein *Technisches Sekretariat* umfassen, dem ein sogenanntes *Internationales Datenzentrum* unterstehen wird. Der Exekutivrat ist das ausführende Organ, er kann zum Beispiel weitere Konferenzen einberufen; seine wichtigste Aufgabe ist die Entscheidung über das Vorgehen in Verdachtsfällen und im Fall eines Vertragsbruchs.

Der umfangreichste Teil des Vertrages regelt die Verifikation. Ihr zentraler Teil ist ein technisches Überwachungssystem. Es sieht ein weltweites Sensorsystem vor, das Erderschütterungen mit seismischen Methoden mißt, Unterwassermikrophone für die Entdeckung von Explosionen in den Weltmeeren sowie atmosphärische Messungen und Infraschallsensoren für überirdische Explosionen. Darüber hinaus gibt es ausgeklügelte Mechanismen zur Konsultation und Klarstellung in Verdachtsfällen. Allein den komplizierten Regelungen zur Durchführung von Inspektionen vor Ort sind acht Seiten gewidmet. Weitere Einzelheiten der Verifikation regelt ein ausführliches Protokoll, das mit Anlagen die eine Hälfte des Vertragswerkes umfaßt. Die CTBTO mit dem Technischen Sekretariat und dem Internationalen Datenzentrum wird zur Zeit in Wien aufgebaut.

Im Frühsommer 1996 schien es, als ob die Abrüstungskonferenz ihr Ziel nicht erreichen würde, nämlich sich bis Ende Juni 1996 auf einen Vertragstext zu einigen, der dann der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) vorgelegt werden sollte. Es gab substantielle Meinungsverschiedenheiten, von denen einige ausgeräumt werden konnten, andere erwiesen sich allerdings als außerordentlich hartnäckig. Ende Juni blieb ein Konflikt übrig, nämlich unvereinbare Positionen zum Inkrafttreten: Rußland, China und Großbritannien bestanden auf einer Klausel, die den Vertrag nur in Kraft treten läßt, wenn er mindestens auch von Indien, Pakistan und Israel ratifiziert ist. Indien hatte jedoch angekündigt, den Vertrag nicht nur nicht zu unterzeichnen, sondern auch dagegen zu stimmen sowie den Text an die VN weiterzuleiten, wenn diese Klausel nicht gestrichen würde. Der Grund sei, daß Indien durch sie massiv unter Druck gesetzt werden würde, dem

Vertrag doch noch beizutreten. Damit war die CD blockiert. Mit Hilfe eines Tricks landete der Text im August 1996 schließlich doch in den VN: Er wurde dort nicht von der CD, sondern von einer Gruppe einzelner Staaten vorgelegt, womit Indiens Veto umgangen wurde. Auf diese Weise konnte er schnell angenommen und von einer überwältigenden Mehrheit aller Staaten unterzeichnet werden.

Ein wichtiges Element des Vertrages ist der *Verbotstatbestand*. Dieser legt fest, welche technischen Aktivitäten in Zukunft noch erlaubt sind und welche nicht. Er stellt den eigentlichen Kern des Teststopps dar. Je mehr technische Aktivitäten verboten würden, die die Entwicklung von Kernwaffen in irgend einer Weise fördern, desto gründlicher würde der eigentliche Vertragszweck erfüllt. Beispiele sind Computersimulationen, Laserfusion, verschiedene kernphysikalische Experimente, Tests von Kernwaffenkomponenten und Kombinationen all dieser Aktivitäten. Allerdings werden viele dieser Aktivitäten auch für zivile Zweckbestimmungen genutzt. Auch wollen die Kernwaffenstaaten ihr existierendes Nuklearwaffenarsenal weiterhin warten, solange nicht vollständig abgerüstet ist. Unter Wartung versteht man z. B. die Minimierung des Unfallrisikos, die möglichst zuverlässige Verhinderung einer versehentlichen Zündung, Reparaturen, Anpassung an neue Standards von Kleinbauteilen, Experimente zur Zuverlässigkeit und die für diese Aufgaben nötige Ausbildung des Personals. Es stand von Anfang an fest, daß die Möglichkeit der Wartung auch ohne Nukleartests für die Kernwaffenstaaten eine notwendige Bedingung für ihre Bereitschaft war, sich überhaupt auf die Verhandlungen einzulassen.

Tatsächlich hatten die Kernwaffenstaaten zunächst unter sich über eine Testschwelle verhandelt, obwohl dies mit dem Ziel eines *umfassenden* Teststopps kaum vereinbar ist, d. h., kleine Nuklearexplosionen wären weiterhin erlaubt gewesen. Eine Wende brachten die Proteste gegen die französischen Tests im Sommer 1995. Als Reaktion verkündeten zunächst Präsident Chirac und dann auch die anderen Kernwaffenstaaten, daß sie sich nun für ein Verbot „aller Kernexplosionen“ einsetzen. Diese Wende kam für Beobachter überraschend; vermutlich wäre es nie so weit gekommen, wenn Frankreich nicht wegen seiner Tests so unter Druck geraten wäre und durch seine Initiative diesen Dominoeffekt ausgelöst hätte. Dadurch ist die Entwicklung neuartiger Kernwaffen tatsächlich nicht mehr möglich.

Allerdings ist ungewiß, wann der Vertrag in Kraft treten wird. Eine Klausel sieht vor, daß er von mindestens 44 namentlich aufgelisteten Staaten

ratifiziert werden muß, darunter alle Kernwaffenstaaten, alle Staaten mit ziviler Nuklearindustrie sowie Indien, Pakistan und Israel. Indien hat jedoch erklärt, daß es dies niemals tun werde. Als Begründung führt Neu Delhi u. a. an, daß der Vertrag den Kernwaffenstaaten die Weiterentwicklung ihrer Sprengköpfe immer noch erlaube und nur die Möglichkeiten anderer Staaten beschränke. Erst wenn es einen Zeitplan für vollständige nukleare Abrüstung gebe, könne auch Indien beitreten. Nach seinen Nukleartests im Frühjahr änderte Indien diese Haltung und kündigte größere Flexibilität an. Konkrete Taten sind jedoch noch nicht erfolgt. Ein neues Problem hat sich dadurch ergeben, daß der amerikanische Senat im Oktober 1999 eine Ratifizierung ablehnte, obwohl die Mehrheit der US-Bevölkerung für diesen Vertrag ist. Die Gründe sind in innenpolitischer Machtpolitik, aber auch in einer Abkehr der US-Politik von internationaler Zusammenarbeit und einer Hinwendung zu nationalen Alleingängen mit Berufung auf die eigene Stärke zu suchen. Diese Ablehnung hat weltweit zu großer Empörung geführt. Dem Nichtverbreitungsregime ist damit ein empfindlicher Schaden zugefügt worden. Weitere wichtige Ratifizierungen sind damit fraglich geworden, und es ist ungewiß, ob und wann der Teststopp in Kraft treten kann.

IV. Cutoff – ein Weg zur Beendigung der Produktion von Nuklearmaterial für Waffenzwecke?

Während der Teststopp den Zweck hat, den *qualitativen* Rüstungswettlauf einzugrenzen, indem er die Entwicklung immer neuer Kernwaffensysteme verhindert, soll der *Cutoff* den *quantitativen* Rüstungswettlauf einschränken, indem er die weitere Produktion von Plutonium und hochangereichertem Uran (HEU = highly enriched uranium) für Kernwaffen verbietet. Obwohl der Vorschlag eines *Cutoff* in vielen Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen unterstützt wurde, ist er niemals so berühmt geworden wie der Teststopp. Der Grund ist nicht etwa, daß er weniger Bedeutung für die Abrüstung hätte, vielmehr gibt es dafür zwei andere Erklärungen: Zum einen ist die Produktion von Nuklearmaterial kein so spektakuläres und empörendes Ereignis wie ein Nukleartest, zum anderen ist sie verwoben mit zivilen Aktivitäten und Interessen. Der *Cutoff* wirkt daher komplizierter als der Teststopp, aber er ist mindestens genauso wichtig für die nukleare Abrüstung.

Die Hoffnungen auf einen zügigen Beginn der Verhandlungen gleich im Anschluß an den CTBT haben sich zerschlagen. Seit 1996 streitet die Genfer Abrüstungskonferenz über ihren Auftrag, genannt *Verhandlungsmandat*, statt mit den Verhandlungen selbst zu beginnen. Eine Gruppe von Staaten fordert, nicht nur das zukünftig produzierte Material in die Verhandlungen und damit möglicherweise in den zukünftigen Verbotstatbestand miteinzubeziehen, sondern auch das bereits existierende Waffenmaterial. Tatsächlich sind die Mengen dieses früher produzierten Materials enorm. So wird die Menge des militärischen HEU weltweit auf rund 1 700 Tonnen geschätzt, genug für mehrere hunderttausend Sprengköpfe. Nur knapp ein Drittel davon wird offiziell als überschüssig angesehen, davon sind nur zehn Tonnen unter internationaler Kontrolle. Die Zahlen für militärisches Plutonium sind vergleichbar. Solange dieses Material für Kernwaffen verwendet werden kann, könnte wieder über die Spitzenzahlen des Kalten Krieges hinaus aufgerüstet werden. Pakistan hat auch ein Interesse, mehr über die Bestände Indiens zu erfahren; ein ähnliches Informationsbedürfnis haben viele arabische Staaten, denen das vermutliche Kernwaffenarsenal Israels ein Dorn im Auge ist. Während sich die meisten Mitglieder der Abrüstungskonferenz gut vorstellen können, zumindest Teile dieses Waffenmaterials in den Verhandlungen zu berücksichtigen, sind einige Kernwaffenstaaten und Indien strikt dagegen.

Ein weiterer Streitpunkt betrifft auch andere Verhandlungsthemen. So fordern mehrere Staaten, das Thema der nuklearen Abrüstung stärker zu berücksichtigen, wobei das Spektrum der Forderungen von einem moderaten „Diskussionsforum“ bis zu einem Zeitplan für eine kernwaffenfreie Welt reicht. Einige Staaten – insbesondere Indien, bevor es 1998 seine Nukleartests durchführte – haben zeitweilig die Bereitschaft, über den *Cutoff* zu verhandeln, an die Bedingung geknüpft, auch über einen solchen Zeitplan zu verhandeln. Aber selbst das moderate Diskussionsforum wird von den Kernwaffenstaaten und einigen anderen Staaten abgelehnt.

Dabei hätte ein *Cutoff*, selbst wenn er nur zukünftig produziertes Material betrifft, weitreichende Konsequenzen für die Verifikation und damit für die nukleare Abrüstung. Verifiziert werden müßte nämlich, daß kein Nuklearmaterial, das nach einem bestimmten Stichtag produziert wurde, heimlich abgezweigt wird und daß keine heimliche Produktion stattfindet. Dies entspricht dem Ziel der Verifikation in den Nichtkernwaffenstaaten mittels der vollständigen Sicherungsmaßnahmen unter dem NVV. Der Unterschied wäre nur noch, daß Kernwaffenstaaten ihr bereits vor dem

Stichtag produziertes Material von den Maßnahmen ausnehmen dürften. Dieses Verifikationsszenario sehen die meisten Kernwaffenstaaten allerdings anders. In verschiedenen Diskussionsforen halten z. B. Vertreter der USA es für ausreichend, nur die wichtigsten Nuklearanlagen überwachen zu lassen, nämlich Wiederaufarbeitungs- und Anreicherungsanlagen, nicht jedoch gewöhnliche Kernreaktoren wie in den Nichtkernwaffenstaaten. Damit wäre die Verifikation allerdings äußerst unzureichend. Zwei Begründungen werden vor allem angeführt: erstens, daß es auf ein paar Kernwaffen mehr oder weniger nicht ankomme, und zweitens, daß eine so gründliche Verifikation wie in den Nichtkernwaffenstaaten zu teuer sei. Gegen das erste Argument läßt sich prinzipiell einwenden, daß ein internationaler Vertrag eingehalten werden muß und es keine verschiedenen Klassen der Verpflichtung geben darf. Das Argument der Kosten, bei dem es um einige hundert Millionen US-Dollar pro Jahr geht, klingt zynisch, wenn man bedenkt, daß die USA ein Vielfaches für ihren Rüstungshaushalt und für die Pflege ihrer Nukleartestgelände ausgeben, obwohl sie doch den Teststopp unterzeichnet haben. Die Einführung von internationalen Nuklearkontrollen auch in Kernwaffenstaaten und die lückenlose Kontrolle allen Kernmaterials sind ohnehin dringend notwendige Schritte. Der *Cutoff* würde einen wichtigen Beitrag zur Beschleunigung leisten. Vorteile wären nicht nur die zukünftige Verhinderung illegaler Abzweigungen und des Nuklearschmuggels, sondern auch die Vorbereitung zu weiter reichender nuklearer Abrüstung bis hin zu einer kernwaffenfreien Welt.

Der Teststopp und der *Cutoff* können in vielerlei Hinsicht verglichen werden: Beide gelten als wichtige Abrüstungssymbole, beide sind explizit in den Prinzipien und Zielen der NVV-Überprüfung als nächste notwendige Schritte benannt worden, beide dienen sowohl der Verhinderung horizontaler als auch vertikaler Proliferation, und beide sind eine Folge des Endes des Kalten Krieges. Bei beiden gibt es auch einen prinzipiellen Konflikt, der typisch für die nukleare Rüstungskontrolle ist. Man kann ihn als *nukleare Abrüstung gegen nukleare Nichtverbreitung* bezeichnen, obwohl die meisten Verhandlungspartner beides wollen. Die Kernwaffenstaaten sind allerdings vor allem daran interessiert, weitere Kernwaffenentwicklungen in anderen Ländern zu verhindern, während sie ihre eigenen Verpflichtungen möglichst minimieren wollen. Einige andere, wie z. B. in den letzten Jahren häufig Indien, stellen unrealistische Maximalforderungen an die nukleare Abrüstung und verhindern gleichzeitig die nächsten realistischen Nichtverbreitungs- und Abrüstungsschritte.

V. Eine kernwaffenfreie Welt?

Die vollständige nukleare Abrüstung ist seit dem ersten Einsatz von Kernwaffen eine oft wiederholte Forderung und durchzieht als roter Faden alle Rüstungskontrollverhandlungen. Seit der Verlängerungskonferenz des NVV hat sie an Bedeutung gewonnen und wird zunehmend vor allem von den Blockfreien gefordert. Von den Kernwaffenstaaten wird eine kernwaffenfreie Welt in absehbarer Zeit jedoch als unrealistisch bezeichnet. Sie weigern sich, dieses Thema in Verhandlungen zu berücksichtigen. Eine zunehmende Diskussion wird aber auch in den politischen Eliten vieler Staaten beobachtet. Die Befürworter der Abschaffung von Kernwaffen führen an, daß sie früher oder später doch zum Einsatz kommen würden, daß sie nach dem humanitären Völkerrecht inhumane Waffen seien und daß der NVV ihre Abschaffung gebiete. Die Gegner bestehen darauf, daß Kernwaffen für die Abschreckung von Angriffen mit Massenvernichtungswaffen und von massiven konventionellen Angriffen unerläßlich seien und daß die vollständige Abrüstung niemals überzeugend genug verifiziert werden könne. Eine kernwaffenfreie Welt kann nur dann realistisch werden, wenn diese Argumente widerlegt werden können, also wenn die Sicherheitsbedürfnisse auf überzeugende Weise auch ohne Kernwaffen befriedigt werden können, wenn es einen konkreten Weg für nukleare Abrüstung gibt und wenn der internationale Wille dafür gewachsen ist.

Es gibt viele realistische Schritte, die ergriffen werden können, ohne daß bereits eine Entscheidung über vollständige nukleare Abrüstung gefällt werden muß. Beispiele sind ein Vertrag zur Limitierung oder Abschaffung von taktischen Kernwaffen, die Verifikation der Demontage von Kernsprengköpfen, der Verzicht auf einen Ersteininsatz, die Einrichtung weiterer kernwaffenfreier Zonen, die Einführung von Transparenz- und IAEO-Sicherungsmaßnahmen auch in Kernwaffenstaaten sowie die vertragliche Festlegung auf das Prinzip der Irreversibilität bei Abrüstungsmaßnahmen. Damit ist gemeint, daß einmal eingegangene Abrüstungsverpflichtungen wie in den START-Verträgen nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Ein weiteres Beispiel für Irreversibilität wäre das Verbot, Nuklearmaterial, das zivil deklariert worden ist, wieder militärisch zu verwenden. Viele Maßnahmen sind möglich und sinnvoll. Sie hätten den Nebeneffekt, die Voraussetzung für eine kernwaffenfreie Welt zu schaffen, ohne daß hierüber bereits jetzt entschieden werden müßte.

Die Nichtverbreitungspolitik der USA unter Präsident Clinton

Von der internationalen Führungsmacht zum nationalen Egoismus?

I. Die Nichtverbreitungspolitik Clintons

Die USA sind die Führungsmacht der Nichtverbreitungspolitik. Ohne die USA hätte es vermutlich niemals eine Nichtverbreitungspolitik und jenes Nichtverbreitungsregime gegeben, die heute ein normales Element der internationalen Beziehungen geworden sind¹. Während der Aspekt der Nichtverbreitung in der Zeit von Präsident Reagan eher zurückgetreten war und auch bei Präsident Bush nur eine nachgeordnete Rolle spielte, trat 1993 mit Bill Clinton ein Präsident an, der der Nichtverbreitung großen Stellenwert einräumte. Heute, knapp ein Jahr vor Ablauf seiner zweiten Amtszeit, fällt bei vielen Beobachtern die Bewertung seiner Leistung eher negativ aus.

Die Betonung, die Präsident Clinton der Nichtverbreitungspolitik zukommen läßt, ist vor dem Hintergrund einer seit den achtziger Jahren ständig wachsenden Beunruhigung in den USA über die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Raketen zu sehen²:

- Am Anfang stand die Sorge über den Einsatz von Raketenwaffen und chemischen Waffen seitens des Iraks im irakisch-iranischen Krieg zwischen 1980 und 1988.
- Im Verlauf der achtziger Jahre wurden in der wissenschaftlichen und politischen Debatte biologische Waffen (BW) immer stärker als mögliche Bedrohung begriffen. Biologische Waffen gelten heute in der amerikanischen sicherheitspolitischen Diskussion als eine der gravierendsten Sicherheitsgefährdungen der künftigen Jahre – weitaus gravierender als Chemiewaffen.

1 Vgl. zur US-Politik u. a. George Quester, *Nuclear Diplomacy: The First Twenty-Five Years*, Cambridge/Mass. 1973; William B. Bader, *The United States and the Spread of Nuclear Weapons*, New York 1968.

2 Vgl. Oliver Thranert, *Die globale Nichtverbreitungspolitik der USA*, in: Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Weltmacht ohne Gegner*, Baden-Baden 2000 (i. E.).

- Die oben aufgeführten Befürchtungen erfuhren eine weitere Bestätigung durch die Erfahrungen des Zweiten Golfkriegs (August 1990 – März 1991) sowie die nachfolgenden Missionen der UN-Sonderkommission im Irak. Nicht nur, daß der Irak Chemiewaffen hergestellt und eingesetzt hatte, er war auch relativ weit fortgeschritten bei dem Versuch, ein eigenes Kernwaffenprogramm aufzubauen. Die UNO-Sonderkommission (UNSCOM) stieß zudem auf ein umfassendes irakisches BW-Programm.
- Der Zerfall der Sowjetunion gab der Diskussion um die Risiken der nuklearen Proliferation neuen Auftrieb. Nicht nur bestand die Gefahr, daß aus der Erbmasse der Sowjetunion mehrere Kernwaffenstaaten entstehen würden. Die größte Bedrohung schien die Abwanderung von Nuklearwaffenexperten in problematische Länder und die Abzweigung sensibler Technologien und Materialien zu sein.
- In der politischen wie in der wissenschaftlichen Debatte wuchsen die Warnungen, daß es regionale sicherheitspolitische Entwicklungen gibt (wie im Mittleren Osten, Südasiens, Nordostasien), bei denen die Gefahr besteht, daß nukleare Proliferation aufgrund regionaler Kräfteverschiebungen (wieder) angefangen wird.

Das wesentlich Neue an der Ende der achtziger Jahre einsetzenden amerikanischen Proliferationsdiskussion war die Annahme, daß das Versagen des nuklearen Nichtverbreitungsregimes nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Von daher war es unvermeidlich, daß auch über die traditionellen Instrumente der Nichtverbreitungspolitik hinaus gedacht wurde. Präsident Clinton legte die Grundzüge seiner Nichtverbreitungspolitik in einer Rede vor den Vereinten Nationen im September 1993 dar³. Eine der zentralen Aufgaben der neuen Nicht-

3 Rede von Präsident Clinton vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27. 9. 1993, in: U. S. Policy and Texts vom 29. 9. 1993; Non-Proliferation and Export Control Policy, in: White House Fact Sheet vom 29. 9. 1993; beide Texte sind abgedruckt in: *Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit*, Band XXVI: 1993–1996, hrsg. und zusammengestellt von Joachim Krause und Christiane Magiera-Krause, St. Augustin 1998.

verbreitungspolitik sollte es sein, einen neuen Konsens über Nichtverbreitungspolitik herzustellen, der Administration, Kongreß, Industrie, Öffentlichkeit und Verbündete im Ausland umfaßt. Damit wurde eine Strategie erkennbar, die an die traditionelle Führungsrolle der USA in der Nichtverbreitungspolitik anknüpfen und neue Akzente angesichts neuer Herausforderungen setzen sollte. Die folgenden Schwerpunkte kristallisierten sich dabei heraus:

- Clinton sprach sich für eine enge Verbindung zwischen Fortschritten im Bereich der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle auf der einen Seite und der Reform und Verbesserung des internationalen Nichtverbreitungssystems auf der anderen Seite aus. In diesem Zusammenhang setzte er sich für die unbefristete Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) aus Anlaß der für 1995 angesetzten Verlängerungskonferenz ein. Clinton forderte den Beginn von Verhandlungen über ein multilaterales Abkommen zum Verbot der Produktion spaltbarer Stoffe für Waffenzwecke und von Verhandlungen über ein umfassendes und vollständiges Teststoppabkommen. Er kündigte die Umsetzung der nuklearstrategischen Abrüstungsvereinbarungen mit Rußland an.
- Er hob die Bedeutung des Übereinkommens zum Verbot chemischer Waffen (CWÜ) für die Nichtverbreitung von chemischen Waffen hervor und kündigte an, daß seine Administration sich mit aller Kraft um die Ratifizierung des Abkommens im Kongreß bemühen wolle.
- Ebenso betonte er die Bedeutung des Übereinkommens zum Verbot von biologischen und Toxinwaffen (BWÜ) für die Nichtverbreitung biologischer Waffen und sprach sich für eine Verstärkung der internationalen Bemühungen aus, das BWÜ mit Regelungen zu versehen, die Verifikation und Transparenz erlauben.
- Präsident Clinton machte deutlich, daß regionale Sicherheit ein wesentlicher Aspekt der Nichtverbreitungspolitik ist und daß seine Administration sich stärker darum bemühen werde, auf der koreanischen Halbinsel, im Mittleren Osten und in Südasien die „underlying motivations for weapons acquisition“ anzugehen.
- Präsident Clinton kündigte eine umfassende Reform der Exportkontrollpolitik an. Diese solle sich stärker auf neue heraufziehende Gefahren ausrichten. Insbesondere sprach er sich für eine Reform des Raketentechnologie-regimes MTCR (Missile Technology Control Regime) aus.

- Clinton kündigte an, daß sich die Streitkräfte auf die Möglichkeit einer proliferierten Welt einstellen müssen. Dabei sollte der Raketenabwehr mehr Bedeutung zukommen, hatte doch der Golfkrieg gezeigt, wie verwundbar die US-Streitkräfte waren. Clinton sprach sich für die Fortführung entsprechender technologischer Programme im Sinne taktischer Raketenabwehr (Theater Missile Defense – TMD) aus, griff die Forderung nach einer weiter gehenden strategischen nationalen Raketenabwehr aber nicht auf.

II. Die Umsetzung der Politik Clintons

Die Schwerpunkte, die Präsident Clinton in seiner Rede vor den Vereinten Nationen setzte, erlauben es, nach sechs Jahren eine Bilanz zu ziehen. Die Umsetzung war nicht einfach, denn mit dem Gewinn der Mehrheit sowohl im Repräsentantenhaus als auch im Senat durch die Republikaner im November 1994 ging eine lang andauernde Ära außenpolitischer Gemeinsamkeit in den USA zu Ende.

1. Die Fortführung der multilateralen nuklearen Diplomatie

Nach der unbefristeten und unkonditionierten Verlängerung des NVV am 11. Mai 1995, die mit großem Glück erreicht worden war, machte sich die Clinton-Administration daran, die Bewahrung bzw. Fortführung des internationalen Konsenses über Nichtverbreitung auf anderen Feldern anzugehen. Im Mittelpunkt standen die Bemühungen um ein umfassendes und vollständiges Teststoppabkommen (Comprehensive Teststop Ban Treaty – CTBT). Während die Bush-Administration über viele Jahre hinweg den Beginn entsprechender Verhandlungen verhindert hatte, wollte Präsident Clinton einen solchen Vertrag. Dank amerikanischer Mitwirkung kam es im September 1996 zur Fertigstellung eines entsprechenden, nicht einstimmig verabschiedeten Vertragsentwurfs in der Abrüstungskonferenz, der dann von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) akzeptiert wurde. Allerdings war die amerikanische Mitwirkung alles andere als widerspruchsfrei und keinesfalls immer konstruktiv. Innerhalb des Pentagon, im Kongreß sowie im Nuklearwaffenkomplex gab es deutliche Vorbehalte gegen das Projekt, die ihren Niederschlag in amerikanischen Verhandlungspositionen fanden, die fast die Verhandlungen zum Scheitern brachten. Hierzu gehörten die Forderung nach der Zulässigkeit von niedrig kalibrierten Sicherheitstests und hydronu-

klaren und subkritischen Testexplosionen sowie nach einer Begrenzung der Laufzeit auf zehn Jahre. Die meisten dieser Forderungen gab die US-Administration schließlich auf, jedoch ist die Ratifikation des Abkommens im Oktober 1999 am Widerstand des US-Senats gescheitert, wobei die oben erwähnten Bedenken eine ausschlaggebende Rolle gespielt haben. Die Clinton-Administration hatte nach der Unterschrift allerdings auch jahrelang keine nennenswerten Anstrengungen unternommen, um für das Teststoppabkommen im Senat Unterstützung zu sammeln.

Die US-Administration hat sich auch für einen Vertrag über das Verbot der Herstellung spaltbarer Materialien für Waffenzwecke in der Genfer Abrüstungskonferenz eingesetzt. Der Erfolg blieb allerdings bislang aus, da die Mandatsverhandlungen bislang zu keinem Abschluß gekommen sind. Den Mut und die Entschlossenheit, Vorschlägen zu folgen, denen zufolge die Verhandlungen außerhalb der Genfer Abrüstungskonferenz fortzuführen seien, hat die Clinton-Administration bislang nicht aufbringen können.

2. Abrüstung biologischer und chemischer Waffen

Das im Januar 1993 unterzeichnete CWÜ wurde von Präsident Clinton als wichtiger Baustein der Nichtverbreitungspolitik bezeichnet. Seinem Versprechen, sich für die rasche Ratifikation des CWÜ zu verwenden, folgte allerdings lange Zeit keine Aktion. Als dann die Kongreßwahlen vom November 1994 für veränderte Mehrheitsverhältnisse in beiden Häusern sorgten und konservative Republikaner zunehmend das Sagen bekamen, wurde die Ratifikation zu einem nahezu unmöglichen Akt. Erst im Verlauf eines langwierigen Verhandlungsprozesses zwischen Weißem Haus und Senat gelang es, die Ratifikation im April 1997 – wenige Tage vor Inkrafttreten des CWÜ – durchzubringen. Der Preis dafür war allerdings hoch, denn Präsident Clinton mußte zusagen, die Abrüstungsbehörde ACDA aufzulösen, und der Kongreß versah das Ratifikationsgesetz mit Auflagen und Bedingungen, die eindeutig im Widerspruch zu wesentlichen Bestimmungen des CWÜ standen.

Was die Reform des Verifikationsregimes für die Konvention zum Verbot von biologischen und Toxinwaffen betrifft, so haben die USA an den 1995 begonnenen internationalen, multilateralen Bemühungen im Rahmen eines Ad-hoc-Ausschusses mitgewirkt. Im Prinzip legt die Clinton-Administration recht großes Gewicht auf die Gefahren biologischer Waffen, in der Praxis der Verhandlungen innerhalb des Ad-hoc-Ausschusses blieb die US-Administration jedoch ausgesprochen zurückhaltend. Von der Übernahme einer Führungsposition in dieser sicher-

heitspolitisch so relevanten Angelegenheit konnte nicht die Rede sein. Insbesondere bei kritischen Aspekten wie Informationsbesuchen und Verdachtskontrollen in der pharmazeutischen Industrie war die amerikanische Haltung ausgesprochen defensiv. Beobachter führten dies auf Einflüsse des Militärs und der Privatwirtschaft sowie auf ein nur gering ausgeprägtes sicherheitspolitisches Konzept auf Seiten der Administration zurück⁴.

3. Bilaterale nukleare Abrüstung

Eine positive Bilanz hat die Clinton-Administration im Bereich der Abrüstung strategischer Nuklearwaffen aufzuweisen. Von der Bush-Administration übernahm sie die komplizierte Aufgabe der Umsetzung des START-Vertrags (START = Strategic Arms Reduction Talks) vom Juli 1991, der kurz vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion ausgehandelt worden war. Unter dem START-I-Vertrag wird die Anzahl der nuklearstrategischen Angriffssysteme (ICBMs = Intercontinental Ballistic Missile; SLBMs = Shiplaunched Ballistic Missile; schwere Bomber) für jede Seite auf 1 600 beschränkt. Der Nettoeffekt des START-Vertrags sollte eine Reduzierung der einsatzbereiten sowjetischen/russischen strategischen Kernwaffenträger um 36 Prozent, der amerikanischen um 27 Prozent sein.

Trotz der schwierigen Lage in der ehemaligen Sowjetunion ist es der Clinton-Administration mit Hilfe des Kongresses gelungen, die Umsetzung des Abkommens auf beiden Seiten sicherzustellen. Dies wurde möglich, weil in einer gemeinsamen Anstrengung von Kongreß und Präsident die Mittel aufgebracht wurden, um sowohl in Rußland als auch in der Ukraine, in Weißrußland und in Kasachstan die tatsächliche Demontage und Zerstörung von Raketen und Silos durchzuführen. Im Rahmen einer durch die Senatoren Sam Nunn (Demokraten) und Richard Lugar (Republikaner) bereits Ende 1991 initiierten Gesetzgebung wurde das *Cooperative Threat Reduction Program (CTR)* eingeleitet, welches in der ersten Phase weitgehend aus „Abrüstungshilfe“ für die oben genannten Nachfolgestaaten der Sowjetunion bestand. Im Rahmen der Nunn-Lugar-Gesetzgebung wurden eine Reihe von Projekten initiiert und durchgeführt, um den Transport russischer Kernwaffen zu sichern (sowohl innerhalb Rußlands als auch aus der Ukraine, Weißrußland und Kasachstan nach Rußland), die Deaktivierung und Zerstörung von Raketen und Raketensilos durchzuführen und für die sichere Lagerung von Kernwaffen und Kernwaffenmaterialien

4 Vgl. Jonathan B. Tucker, Strengthening the BWC: Moving Toward a Compliance Protocol, in: *Arms Control Today*, 28 (1998) 1, S. 20–27.

lien zu sorgen. Die Bilanz ist beeindruckend: Durch die Abrüstungshilfe der USA wurde es möglich, daß 3 300 strategische Nuklearsprengköpfe bis zum April 1997 aus Weißrußland, Kasachstan und der Ukraine sicher nach Rußland transferiert werden konnten. Ebenfalls konnte durch dieses Hilfsprogramm die Entfernung von etwa 1 200 strategischen Nuklearsprengköpfen aus operativen Systemen realisiert werden sowie die Zerstörung von 150 Raketen, von 128 U-Boot-gestützten Raketen und von 35 strategischen Bomberflugzeugen⁵.

Ebenfalls von der Bush-Administration vererbt wurde der im Januar 1993 abgeschlossene Vertrag zwischen den USA und Rußland über die weitere Reduktion und Begrenzung von strategischen Offensivwaffen: START II. In ihm kommen die beiden Staaten überein, bei Ablauf der Implementierungsphase des START-I-Vertrags die Zahl der zulässigen strategischen Kernwaffen von 6 000 auf maximal 4 250 zu reduzieren und darüber hinaus bis zum Jahre 2003 die Gesamtzahl der strategischen Angriffswaffen (gezählt im Sinne von individuellen Kernwaffen) auf 3 000 bis 3 500 zu beschränken⁶. Was die Umsetzung von START II betrifft, so war die Clinton-Administration hier weit weniger erfolgreich. Zwar gelang es, den Vertrag im US-Senat durchzubringen, die Ratifikation durch die russische Duma steht hingegen noch aus. Dort ist die Einleitung des Ratifikationsverfahrens wiederholt gescheitert, und es ist alles andere als sicher, daß dieser Vertrag formell in Kraft tritt. Der amerikanische Kongreß hat daraufhin der Administration per Gesetzgebung untersagt, vor Eintreten der Ratifikation irgendwelche weitere Vereinbarungen mit der russischen Regierung über die Reduzierung von strategischen Kernwaffen zu treffen – was außerordentlich hinderlich ist, denn es ist verschiedentlich vorgeschlagen worden, die durchaus berechtigten Argumente russischer Kritiker an den Obergrenzen dadurch zu umgehen, daß man START II überspringt und sich auf niedrigere Obergrenzen einigt.

4. Kontrolle spaltbarer Materialien in Rußland und bei anderen GUS-Mitgliedern

Neben der Abrüstungshilfe trat nach Amtsantritt von Präsident Clinton die Hilfe bei der Sicherung nuklearer, waffenfähiger Materialien in den Vordergrund. Schon 1991 gab es in Kongreß, Administration und vor allem in der wissenschaftlichen

Gemeinschaft große Sorgen bezüglich der Fähigkeiten Rußlands, die in den vielen Einrichtungen des nuklear-industriellen Waffenkomplexes befindlichen Kernwaffenmaterialien und -technologien vor Entwendung zu sichern. Seit 1991 mehrten sich Hinweise, daß auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion große Mengen an waffenfähigen Materialien lagerten, deren Sicherheit unzureichend war. Der Abbau der strategischen und taktischen Kernwaffen sowie deren Zerlegung mußte diese Gefahren noch vermehren, kamen doch nun Dutzende von Tonnen waffenfähigen Materials hinzu⁷.

Die Clinton-Administration reagierte rasch. Bereits im Februar 1993 kam es zum Abschluß einer Grundsatzvereinbarung zwischen der amerikanischen und der russischen Regierung, der zufolge in den kommenden 30 Jahren 500 Tonnen hochangereicherter Urans in Russland aus dem militärischen Sektor herausgenommen, durch Vermischung mit anderem Uran abgereichert und an eine amerikanische Firma zur Vermarktung als Kernreaktorbrennstoff weitergeleitet werden sollen. Im September 1993 wurde ein erstes Rahmenabkommen über Zusammenarbeit der Verteidigungsministerien im Bereich der Materialsicherung und des Materialnachweises mit Rußland, im Dezember 1993 mit Kasachstan abgeschlossen. Im April 1994 initiierte das Energieministerium ein Programm der direkten technischen Zusammenarbeit zwischen Laboratorien in den USA und Rußland zur Entwicklung technischer Lösungen für dringende Probleme der Materialsicherheit und -bilanzierung.

Hauptelement der amerikanischen Hilfeleistung ist heute das *Material Protection, Control and Accounting (MPC&A) Program* mit dem Schwerpunkt der direkten Zusammenarbeit zwischen Laboratorien. Mit ihm wird versucht, technische Lösungen für Probleme der Mengenbestimmung (Nachweis), des Schutzes und der Kontrolle nuklearer Materialien zu finden. Im einzelnen geht es um die gemeinsame Entwicklung von Verfahren und Methoden zur Inventarisierung von Nuklearmaterialien, zur Verbesserung des äußeren Schutzes und zur Verhinderung von Entwendung auf der Basis und unter Einsatz vorwiegend russischer Technologie⁸. Bis Ende 1997 wurden im Rahmen dieser Programme mehr als 215 Millionen US-Dollar aufgewandt, die Zahl der dabei beteiligten Institutionen in Rußland, der

5 Vgl. Jason D. Ellis/Perry Todd, Nunn-Lugar's Unfinished Agenda, in: Arms Control Today, 27 (Oktober 1997) 8, S. 14–22, hier: S. 15.

6 Vgl. Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, US Arms and Disarmament Agency, Washington, D. C., 1. Februar 1993.

7 Vgl. Graham T. Allison/Owen R. Coté/Richard A. Falkenrath/Steven E. Miller, Avoiding Nuclear Anarchy. Containing the Threat of Loose Russian Nuclear Weapons and Missile Material, Cambridge/Mass.–London 1996.

8 Vgl. Department of Energy (DOE), Reducing the Nuclear Threat, Inventory of U.S. Department of Energy Non-proliferation and Nuclear Threat Reduction Initiatives, Washington, D. C., Oktober 1995.

übrigen GUS und den baltischen Staaten lag Ende 1997 bei 53⁹. Ziel des MPC&A-Programms ist es, bis zum Jahre 2006 alle relevanten Nuklearanlagen, die ein Abzweigungsrisiko darstellen, in Rußland und in anderen GUS-Ländern zu erfassen und die materialmäßige Ausstattung gemeinsam mit lokalen Kräften zu verbessern¹⁰. In der wissenschaftlichen Literatur und in der politischen Diskussion wird das MPC&A- bzw. das frühere *Lab-to-Lab-Program* überwiegend als Erfolg gewertet¹¹.

Die Sicherheit von im Abrüstungsprozeß befindlichen nuklearen Sprengköpfen war und ist ein weiteres Gebiet der amerikanischen Hilfestellung. In diesem Zusammenhang erhielt Rußland technische Hilfe für den Bau entsprechender Lagerstätten. Die Sicherung von Überschußplutonium aus der Waffenzerlegung ist ein weiterer Schwerpunkt der amerikanischen Hilfeleistung. In erster Linie ist hier die Hilfe bei der Designentwicklung und der Konstruktion einer sicheren Lagerstätte für Plutonium in Majak zu erwähnen. Diese Einrichtung wird derzeit mit amerikanischer und japanischer Unterstützung gebaut. Daneben gab es vereinzelte Aktivitäten, die Nothilfe beinhalteten. So kam es im Herbst 1994 zu einer Nacht-und-Nebel Aktion, während der ungefähr 600 kg hoch angereicherten Urans aus Kasachstan in die USA verbracht wurden. Dieses Material hätte für Waffenzwecke Verwendung finden können und konnte von der kasachischen Regierung nicht sicher gelagert werden.

5. Regionale Sicherheit

Ausgangspunkt der Politik Clintons war die Überlegung, daß nur auf regionaler Ebene sich jene Sicherheitsprobleme angehen lassen, die in der globalen Diskussion immer wieder zum Hindernis für die Herstellung eines Konsenses über Nichtverbreitung werden. Die Bemühungen der USA um regionale Sicherheit konzentrierten sich hauptsächlich auf die GUS, Nordostasien, den Mittleren und Nahen Osten sowie Südasien.

In der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten waren die USA in Absprache mit Rußland erfolgreich darum bemüht, die Ukraine, Kasachstan und Weißrußland zur Übergabe der auf ihrem Territo-

rium stationierten, ehemals sowjetischen strategischen Kernwaffen zu bewegen. Dieser Prozeß war insbesondere bei der Ukraine äußerst mühsam und schwierig.

In Nordostasien stellte vor allem Nordkorea ein Problem dar. Nordkorea, seit 1985 Mitglied des NVV, hatte ein angeblich ziviles Kernenergieprogramm gestartet, welches auf die Konstruktion von drei Reaktoren (darunter ein Forschungsreaktor) hinauslief, die für ihr hohes Proliferationspotential bekannt sind. Nachdem Nordkorea 1993 sogar aus dem NVV austrat und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sich auf kein gemeinsames Vorgehen einigen konnte, waren es vor allem die USA, die in einem langwierigen Verhandlungsprozeß Nordkorea dazu bewegten, wieder in den NVV einzutreten. Am 21. Oktober 1994 schlossen die USA und Nordkorea ein Rahmenabkommen, welches vorsieht, daß Nordkorea sein bisheriges Kernenergieprogramm aufgibt und dafür von einem internationalen Konsortium ein weniger proliferationsgefährdetes ziviles Kernenergieprogramm geliefert bekommt¹².

Das zweite, langfristig bedeutendere Proliferationsproblem in Nordostasien sowie im gesamten ostasiatischen Raum ist die Volksrepublik China. Das enorme wirtschaftliche Wachstum dieses Landes sowie der Rückzug der USA aus ihren philippinischen Basen haben dazu beigetragen, daß in Ostasien die Furcht vor einer chinesischen Hegemonie wächst. Diese Furcht wird unterstützt durch die offenkundigen Bemühungen Chinas um eine Modernisierung seiner konventionellen und nuklearen Rüstung.

Die USA haben auf diese Herausforderung mit einer Politik reagiert, die auf der einen Seite den Dialog mit Peking über Fragen der Sicherheitspolitik und der Rüstungskontrolle sucht und die auf der anderen Seite jenen Staaten politisch-militärische Kooperation anbietet, die sich von der chinesischen Militärpolitik sowie von derjenigen Nordkoreas beeinträchtigt fühlen (wie Taiwan, Japan, Philippinen, Südkorea). Die Bilanz dieser Politik hat sowohl positive wie negative Seiten: Auf der negativen ist zu verbuchen, daß es bislang nicht gelungen ist, China zu einer Politik zu bewegen, die die Sicherheitsbedürfnisse seiner Nachbarstaaten berücksichtigt. Auf der positiven Seite ist zu bilanzieren, daß die Clinton-Administration wiederholt demonstriert hat, daß sie bereit ist, für Verbündete in der Region einzustehen und diesen politisch wie militärisch Schutz gewährt.

12 Vgl. Text in: Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit (Anm. 3.), S. 188 ff.

9 Angaben laut DOE, MPC&A Program – Strategic Plan, Washington, D. C., January 1998; sowie ausführlicher DOE, Partnership for Nuclear Security – United States/Former Soviet Union Program of Cooperation on Nuclear Material Protection, Control and Accounting, Washington, D. C., Dezember 1997.

10 Vgl. DOE, MPC&A Program, ebd.

11 Vgl. US General Accounting Office (GAO), Nuclear Nonproliferation: Status of US Efforts to Improve Nuclear Material Controls in Newly Independent States, Washington D. C., März 1996, S. 26 f.

In Südasiens bemühen sich die USA seit vielen Jahren mit bescheidenem Erfolg, Indien und Pakistan dazu zu bewegen, ihre Kernwaffenprogramme abzubrechen oder zumindest einzufrieren, dem NVV beizutreten und verschiedene vertrauensbildende Maßnahmen einzugehen. Diese Politik war nicht erfolgreich, wovon die indischen und pakistanischen Kernwaffentests vom Mai 1998 zeugten. Die nachfolgenden Reaktionen der USA waren eher dazu angetan, die Hilflosigkeit der amerikanischen Politik zu demonstrieren. Aufgrund einer entsprechenden Gesetzgebung war Präsident Clinton gehalten, beiden Staaten gegenüber Sanktionen zu verhängen, obwohl die Politik seiner Administration eher auf die Fortsetzung des politischen Dialogs mit beiden setzte. Erst mit einiger Verzögerung wurde eine Verhandlungsrunde eingeleitet, die in pragmatischen Einzelschritten dazu geführt hat, daß beide gewissen Restriktionen zustimmten, die zumindest einer weiteren Ausbreitung von Kernwaffen entgegenwirken dürften. Dennoch ist die Lage auf dem südasiatischen Subkontinent weiterhin kritisch, da beide Staaten über kleine nukleare Arsenale mit vermutlich hohen Empfindlichkeiten verfügen, die in Krisenzeiten Ausgangspunkt von Eskalation und Erstschlagsüberlegungen sein können.

Der Mittlere Osten ist für die USA aus verschiedenen Gründen von zentralem sicherheitspolitischen Interesse. Die Gefahr ist groß, daß infolge der Proliferation nuklearer Waffen oder anderer Massenvernichtungswaffen und von ballistischen Trägersystemen Entwicklungen eintreten, die die gesamte Region erschüttern und weltweite Auswirkungen haben können. Nichtverbreitungspolitik ist für die USA ein zentraler Bestandteil ihrer Politik gegenüber der Region geworden. Diese hat während der Amtszeit Präsident Clintons die folgenden Schwerpunkte erhalten:

- Unterstützung des arabisch-israelischen Friedensprozesses, um die politischen Motivationen für die Proliferation von Massenvernichtungswaffen beeinflussen zu können. Mit dem Friedensprozeß soll nicht nur versucht werden, auf der arabischen Seite die Anreize für die Beschaffung von Massenvernichtungswaffen zu nehmen, langfristig sollen auch die Bedingungen dafür geschaffen werden, daß Israel seine Kernwaffen aufgibt.
- Die langfristige Kontrolle des Iraks zur Verhinderung seiner Wiederaufrüstung. Der Irak wird aufgrund der regionalen Vormachtambitionen Saddam Husseins in den USA als ein erstrangiger Instabilitätsfaktor eingeschätzt. Der Irak ist das Musterbeispiel für einen „rogue state“ (Schurkenstaat). Die USA haben auf die Fort-

setzung der dem Irak vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Jahre 1991 auferlegten Beschränkungen bezüglich des Besitzes, der Herstellung und der Beschaffung von Massenvernichtungswaffen und Raketen mit einer Reichweite von über 150 km Wert gelegt und – sofern dies notwendig war – auch nicht gezögert, die Kooperation des Irak gegebenenfalls mit militärischer Gewalt zu erzwingen (wie etwa im Januar 1993)¹³. Hierbei hat die US-Administration allerdings immer weniger Fortüne, denn Rußland, China und Frankreich neigen dazu, das Sanktionsregime zu lockern. Seit Ende 1998 ist diese Politik praktisch unwirksam geworden, die USA verfolgen seither zusammen mit Großbritannien eine Politik der Bombardierung von sensiblen militärischen und industriellen Kapazitäten des Iraks.

- Die Isolierung des Irans. Ähnlich wie der Irak wird der Iran als „Schurkenstaat“ angesehen, der sich zur regionalen Vormacht aufschwingen würde, sobald er Zugang zu Kernwaffen und ballistischen Trägersystemen bekäme. Die Clinton-Administration hat wiederholt behauptet, sie habe Anhaltspunkte dafür, daß der Iran Technologien und Materialien beschafft, die für die Herstellung von Kernwaffen geeignet sind. Trotz der Bedenken vieler westeuropäischer Staaten haben sich die USA zu einer Politik der Isolierung Irans entschlossen, die so lange beibehalten werden soll, bis es in Teheran einen Machtwechsel gegeben hat und die Zweifel an der Einstellung Teherans zur Proliferation von Massenvernichtungswaffen beseitigt sind.

Die amerikanische Politik im Mittleren Osten läßt sich natürlich nicht auf die Nichtverbreitungskomponente reduzieren – andere Elemente, wie die Unterstützung Israels, die Sicherung des Zugangs zu Erdöl und anderen Ressourcen der Region sowie die Aufrechterhaltung amerikanischer Präsenz in der Region generell stehen natürlich im Vordergrund. Es ist aber erkennbar, wie sehr das Ziel der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Dabei kommt erschwerend hinzu, daß die Politik des doppelten „containment“ gegenüber Iran und Irak sowie die Unterstützung Washingtons für Israel die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Politik bei den arabischen Partnern erschüttern. Zudem findet die amerikanische Politik weitgehend ohne Absprache mit den

13 Die dem Irak unter den Resolutionen 687, 707 und 715 auferlegten Beschränkungen des Sicherheitsrates sind unbefristeter Natur und werden im Rahmen eines Inspektionsregimes implementiert, welches – mit Ausnahme des Versailler Vertrags von 1919 – ohne Parallele ist.

westeuropäischen Partnern statt. Bemühungen der USA, derartige Themen auch im Rahmen der NATO zu debattieren, sind im Zusammenhang mit der Diskussion über das neue strategische Konzept der NATO vom Frühjahr 1999 von den Europäern verworfen worden. Als weiteres erschwerendes Moment kommt hinzu, daß Rußland sich mehr und mehr in einer Art strategischer Konfrontation mit den USA sieht und auf unterschiedliche Weise versucht, die Politik Washingtons im Mittleren Osten zu konterkarieren.

Als Konsequenz wird die amerikanische Regionaldiplomatie der Nichtverbreitung immer stärker unilateral, und sie wird immer prekärer. Seitdem der Iran Mittelstreckenraketen mit einer Reichweite von mehr als 1 500 km besitzt, ist absehbar, daß die Risiken der Proliferation zunehmen werden und daß im Verhältnis zwischen Israel und dem Iran eine gefährliche Duellsituation entstehen kann, die Erstschlags- und Entwaffnungsanreize in sich trägt.

6. Reform der Exportkontrollen

Die Clinton Administration war mit dem Anspruch angetreten, das Instrument der Exportkontrolle einer gründlichen Revision zu unterwerfen. Dabei sollten Restriktionen abgeschafft werden, die aufgrund politischer und technologischer Entwicklungen überholt waren. Des weiteren sollte der internationale Konsens über Exportkontrollen verbreitert werden. Im Bereich der Raketentechnologie wollte Clinton zudem die Verbindlichkeit der normativen Basis erhöhen. Zwar wurden neue Elemente in die Exportkontrollpolitik eingebracht, im wesentlichen blieben die Reformvorhaben der Clinton-Administration stecken, und das Thema Exportkontrolle wurde zu einem konstanten Streitpunkt zwischen Kongreß und Präsident, ohne daß eine einheitliche Linie erkennbar wurde.

Schwerpunkt der Exportkontrollpolitik der Clinton-Administration war auf der internationalen Ebene das Bemühen um die Effektivierung und um die Erweiterung der Mitgliedschaft des Raketentechnologiekontrollregimes MTCR. Noch zu Zeiten der Bush-Administration waren die Bestimmungen des MTCR verschärft worden. Die Clinton-Administration suchte vor allem den Transfer von Raketentechnologie aus Rußland zu verhindern, die chinesisch-pakistanische Kooperation zu erschweren sowie weitere mögliche Lieferstaaten einzubinden. Zwar gelang es, eine Reihe von potentiellen Lieferstaaten wie die Ukraine, Südafrika und Ungarn zur Mitwirkung im MTCR zu bewegen, im großen und ganzen ist die Bilanz dieser Bemühungen aber außerordentlich dürrig, denn russische Raketentechnologie hat ihren Weg nach Nordkorea sowie in den Iran gefunden. Vor allem der Technologietransfer nach Nord-

korea ist in einer Menge und einer Qualität erfolgt, daß Nordkorea heute eine Raketentechnologie beherrscht, die es unter normalen Umständen nicht hätte erreichen können und die es mittlerweile weiter exportiert. Ebenso wenig von Erfolg gekrönt waren die Bemühungen, China von der Kooperation mit Pakistan im Bereich der Raketentechnologie abzubringen.

Das Jahr 1998 markierte das Scheitern der Politik Clintons in drastischer Weise: Innerhalb von wenigen Monaten testeten zu aller Überraschung Nordkorea, Pakistan und Iran Raketen mit Reichweiten jenseits der 1 500 km-Grenze, Nordkorea sogar unter Nutzung der Mehrstufentechnologie. Die Rumsfeld-Commission, eine vom Kongreß eingesetzte überparteiliche Expertengruppe unter Leitung des früheren Verteidigungsministers Donald H. Rumsfeld, legte im Juli 1998 einen Bericht vor, der zu dem Schluß kam, daß die Bedrohung der USA durch Raketen neuer, und zumeist den USA feindlich gesinnter Mächte sehr viel größer sei als bisher angenommen und daß die Politik der USA davon ausgehen müßte, daß die entsprechenden strategischen Warnzeiten für das Auftreten neuer Bedrohungen sehr kurz werden könnten¹⁴.

7. Raketenabwehr

Der Mißerfolg der Raketenexport-Kontrollpolitik Clintons führte erwartungsgemäß zu einer Neubelebung der Debatte um eine nationale Raketenabwehr. Die republikanische Partei hatte dieses Thema nie aufgegeben und schon 1993 darauf gedrängt, die von Präsident Ronald Reagan stammende Idee eines Strategischen Verteidigungssystems nicht aufzugeben. Präsident Clinton hatte lediglich Forschungs- und Entwicklungsarbeiten sowie die Stationierung von Raketenabwehrsystemen im taktischen und substrategischen (schauplatzgebundenen) Bereich angekündigt. Im September 1997 gelang es, gemeinsam mit Rußland eine Verständigung darüber herzustellen, welche Typen von Abwehrraketen getestet und aufgestellt werden dürfen, ohne daß der ABM-Vertrag von 1972 dadurch verletzt wird, der den Aufbau nationaler Abwehrsysteme auf 100 Systeme beschränkt. Daneben hielt sich die Clinton-Administration zumindest die Option einer nationalen Raketenverteidigung offen. Dabei sollte auf die Kompatibilität mit dem ABM-Vertrag geachtet werden, der als Eckpfeiler strategischer Stabilität galt¹⁵.

14 Vgl. Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States, Pursuant to Public Law 201, 104th Congress, Washington, D. C., 15. Juli 1998.

15 Vgl. Pat Towell, Missile Defense Systems: Status & Funding, in: Congressional Quarterly, 18. April 1998.

Unter dem Druck der republikanischen Mehrheit und angesichts der alarmierenden Erkenntnisse des Reports der Rumsfeld-Commission veränderte sich diese Haltung gegen Ende 1998. Im Januar 1999 trat Verteidigungsminister William S. Cohen mit der Ankündigung an die Öffentlichkeit, daß die Clinton-Administration beabsichtige, die Ausgaben für nationale Raketenverteidigung für die Haushaltsjahre 2000–2005 von 3,9 Mrd. auf 10,6 Mrd. US-Dollar zu erhöhen. Eine Entscheidung über die tatsächliche Einführung solle aber erst im Juni 2000 fallen. Daraufhin intensivierten die Republikaner ihre Anstrengungen, eine Gesetzesvorlage durchzusetzen, die die Administration dazu verpflichtet, eine nationale Raketenabwehr einzuführen, sobald diese technisch machbar ist. Ein vom republikanischen Senator Tad Cochran vorgebrachter Entwurf wurde am 17. März 1999 mit überwältigender Mehrheit von 97 zu drei Stimmen im Senat angenommen. Kurz darauf verabschiedete das Repräsentantenhaus eine ähnliche Gesetzgebung¹⁶. Es ist nunmehr zu erwarten, daß Präsident Clinton im Juni 2000 – getragen von einer breiten Zustimmung in Kongreß und Bevölkerung – die Entscheidung verkünden wird, daß die USA ein begrenztes Raketenabwehrsystem gegen Bedrohungen seitens einzelner „Schurkenstaaten“ aufstellen werden, sobald dieses technisch machbar ist.

Die Folgen dieser Entscheidung können weitreichend sein. Einerseits ist zu verstehen, daß sich die USA gegen eventuelle, mit Raketen vorgetragene Bedrohungen seitens solcher Staaten wie Irak, Iran, Nordkorea oder Libyen absichern wollen, andererseits sind aber eine Reihe von anderen Konsequenzen abzusehen, die gravierender Natur sind:

- Vermutlich werden die USA den ABM-Vertrag aufkündigen oder mit Rußland eine wesentliche Vertragsänderung vereinbaren wollen. Die Kritik in Rußland an der amerikanischen Politik ist außerordentlich stark, nur ist nicht abzusehen, was Rußland dem entgegensetzen will.
- Möglicherweise viel gravierender dürften die Folgen in den Beziehungen zu China sein. Die chinesische Führung hat anklingen lassen, daß sie die Aufstellung eines Defensivsystems durch erhöhte Anstrengungen im Bereich der interkontinentalen Angriffswaffen wettzumachen gedenke. Im Unterschied zu Rußland hat China heute die wirtschaftliche Kraft und – vermutlich als Konsequenz jahrzehntelanger Spionagetätigkeit in den USA – auch das Know-how, um derartige Vorhaben umzusetzen.

Beide Entwicklungen können die internationale Ordnungsstruktur erheblich erschüttern. Sie können das Ende des Zeitalters der geordneten nuklearen Abrüstung zwischen den USA und Rußland einläuten und auch das Ende des globalen Konsenses über Abrüstung und Nichtverbreitung.

III. Ausblick

Kommt man zur eingangs erwähnten Fragestellung zurück, so entsteht der Eindruck, daß die Clinton-Administration mit einem beeindruckenden Ansatz zur Nichtverbreitungspolitik angetreten ist, daß dieser Ansatz aber nur in zwei Bereichen wirklich Früchte getragen hat: der Abrüstungshilfe und der technischen Hilfe für Rußland sowie für andere Nachfolgestaaten der Sowjetunion im Bereich waffenfähiger Spaltstoffe. Anstelle der multilateralen, kooperativ angelegten Politik von 1993 steht immer öfter die unilaterale Politik gegenüber „Schurkenstaaten“.

Diese Entwicklung reflektiert die wachsende Rolle der Republikaner, die beide Häuser majorisieren und die es geschafft haben, die Agenda stärker zu gestalten als der amtierende Präsident. Es hat sich aber auch gezeigt, daß bei der Clinton-Administration oft eine große Lücke zwischen dem klafft, was als Politik verkündet wird und dem, was tatsächlich geschieht. Der Unilateralismus der USA reflektiert auch die Erfahrung, daß mit Ausnahme Japans die Aufmerksamkeit gegenüber den Risiken der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Raketen bei den Verbündeten stets gering geblieben ist. Zwar steht bei der NATO seit 1994 das Thema Nichtverbreitungspolitik auf ihrer Agenda, zu nennenswerten Initiativen ist es jedoch nicht gekommen. Das, was die USA in den vergangenen Jahren im Bereich der Nichtverbreitungspolitik initiiert und umgesetzt haben, stellt immer noch alles in den Schatten, was die Europäer in dieser Zeit geleistet haben.

Sollte sich der derzeitige Trend fortsetzen und sollte der nächste Präsident ein Republikaner werden und der Kongreß weiterhin republikanisch dominiert bleiben, ist damit zu rechnen, daß für die USA die Rolle des Unilateralismus zunehmen, die der multilateralen Rüstungskontrolle abnehmen wird. Die Folgen für die internationale Ordnungspolitik können gravierend sein, weil am Ende der Zusammenbruch des Nichtverbreitungssystems stehen kann und weil sich die Qualität der transatlantischen Allianzbeziehungen erheblich ändern wird, sollte die eine Säule der NATO sich ein hochtechnisiertes Schutzschild gegen Raketen leisten, während die andere Säule traditionellen Abschreckungsstrategien und politischen Abhaltenmanövern vertraut.

16 Vgl. John Isaacs, Missile Defense: Its back, in: Bulletin of the Atomic Scientists, Mai/Juni 1999.

Rußland und die Weiterverbreitung von Kernwaffen

I. Einleitung

Das Ende der Kriegsgefahr in Europa mit ihrer potentiellen Bedrohung, zu einem weltweiten Atomkonflikt zu eskalieren, hat zweifellos die Sicherheit aller europäischen Staaten erhöht. Jedoch sind durch die sozialen und wirtschaftlichen Erschütterungen und die Auflösung der politischen Strukturen in den kommunistischen Ländern, besonders der ehemaligen Sowjetunion, die das Ende des Kalten Krieges begleiteten, neue und beispiellose Gefahren entstanden. Besonders die Folgen der Auflösung einer Atommacht mit ihrem Erbe von 32 000 Atomsprengköpfen sind seither das Hauptproblem.

Eine Ursache der Schwierigkeiten ist, daß die aus der Auflösung der Sowjetunion entstandenen Staaten nicht stabil sind. Obwohl sich die alten Entscheidungsstrukturen des Kommunismus aufgelöst haben, ist die Umwandlung in einen liberalen, demokratischen Staat noch lange nicht vollendet. Tatsächlich ist Rußland durch den Machtverlust der KPdSU und die Auflösung der Union zu einem Gebiet geworden, das vieler staatlicher Institutionen entbehrt, und der Staatsformungsprozeß ist noch nicht abgeschlossen¹. Rußland durchlebt eine tiefe wirtschaftliche und soziale Krise. Vor diesem Hintergrund stellt das riesige Arsenal an hochentwickelten Kern- und konventionellen Waffen, die von der ehemaligen Sowjetunion produziert, verteilt oder gelagert wurden, ein potentielles Sicherheitsrisiko großen Ausmaßes in einem Umfeld dar, in dem die staatliche Kontrolle über alle sozialen Institutionen schwach und unsicher geworden ist.

Hauptaufgabe der Rüstungskontrolle nach dem Kalten Krieg ist es, die verbleibenden Reste militärischer Bedrohung aus dieser Zeit zu beseitigen und auf die neuen Herausforderungen einzugehen. In diesem Zusammenhang ist die Beschränkung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zum Hauptziel der Rüstungskontrolle geworden.

Übersetzung aus dem Englischen: Marek Dalibor, Sheffield, Großbritannien.

1 Vgl. Ole Diehl, Eastern Europe as a Challenge for Future European Security, in: Mark Curtis/Ole Diehl/Jerome Paolini/Alexis Seydoux/Reinhard Wolf (Hrsg.), Challenges and Responses to Future European Security: British, French and German Perspectives, London 1993, S. 15–68.

Dieser Beitrag bewertet die Sicherheitsrisiken, die von den verbleibenden russischen Militärbeständen ausgehen, und diskutiert die konzeptionelle Grundlage der Rüstungskontrolle sowohl als Mittel zur Etablierung eines internationalen Sicherheitssystems als auch als Instrument der Nicht-Weiterverbreitung.

II. Die Funktion der Rüstungskontrolle

Das strategische atomare Wettrüsten war eines der bedeutendsten Merkmale des Kalten Krieges. Der Besitz eines riesigen und wachsenden Arsenal an strategischen Kernwaffen und die Fähigkeit, totale Zerstörung an jedem beliebigen Ort der Welt anzurichten, gaben dem Ost-West-Konflikt seinen globalen Charakter und seine apokalyptische Tragweite. Dies war außerdem die Grundlage für Rußlands Anspruch, Weltmacht zu sein.

Der INF-Vertrag (INF = Intermediate-range Nuclear Forces) von 1987 kann als Höhepunkt der Kernwaffenkontrolle gesehen werden. Dieser Vertrag führte zur Beseitigung von Mittelstreckenraketen und zum Abzug aller anderen taktischen Kernwaffen aus Europa. Jedoch blieb die Struktur der strategischen Kernwaffenarsenale weitgehend unverändert. Während ganze Armeen aus Mitteleuropa zurückgezogen wurden, waren die USA und die Sowjetunion in der Lage, jederzeit vernichtende Atomangriffe gegeneinander auszuführen. Einige bedeutende Schritte zur Reduzierung der strategischen Atomwaffen wurden unternommen. Auch gab es eine Anzahl von symbolischen Schritten, um aufzuzeigen, daß die atomare Konfrontation vorbei sei – zuletzt die Vereinbarung zwischen den USA und Rußland von 1994, keine strategischen Kernwaffen mehr aufeinander gerichtet zu halten². Allerdings ist dieses Übereinkommen nicht überprüfbar. An der grundlegenden Situation, daß sich zwei riesige strategische Kern-

2 Vgl. Christoph Bluth, American-Russian strategic relations: from confrontation to cooperation?, in: The World Today, 49 (1993) 3, S. 47–50.

waffenarsenale gegenüberstehen, jederzeit bereit, wenige Minuten nach einer Angriffswarnung eingesetzt zu werden, hat sich nichts geändert³.

III. Die Wirkung des Kernwaffenabbaus

Für die Regierung Jelzin war die strategische Rüstungskontrolle von Anfang an das zentrale Element der Zusammenarbeit mit den USA. So wurde der Prozeß der Reduzierung von strategischen Waffen (START = Strategic Arms Reduction Talks), der durch die Unterzeichnung des START-I-Abkommens zwischen den Präsidenten Bush und Gorbatschow begonnen wurde, weitergeführt und gewann sogar an Schwung. Die Auflösung der Sowjetunion brachte jedoch neue Komplikationen mit sich, da es nun mehr als nur einen Staat gab, in dem strategische Kernwaffen stationiert waren. Solche Waffen befanden sich auch in Weißrußland, der Ukraine und Kasachstan. Somit war die strategische Rüstungskontrolle keine rein bilaterale Angelegenheit mehr. Sowohl die USA als auch Rußland vertraten von Anfang an die Meinung, daß es nur einen nuklearen Nachfolgestaat der Sowjetunion geben solle, und dies müsse Rußland sein⁴. Durch die legalen Mechanismen, die die sowjetischen Nachfolgestaaten dazu bringen sollten, sich an die Verpflichtungen des START-I-Abkommens zu halten, wurde START zu einem Instrument der nuklearen Nicht-Weiterverbreitung.

Das START-I-Abkommen zwischen der Sowjetunion und den USA aus dem Jahre 1991 wurde vom russischen Parlament ratifiziert. Seine Umsetzung wurde allerdings vom Schicksal der strategischen Atomstreitkräfte in den anderen ehemaligen sowjetischen Staaten abhängig gemacht. In einem Protokoll zum START-I-Abkommen, das ursprünglich zwischen den USA und der Sowjetunion bestand (dem Lissabon-Protokoll), willigten Rußland, Weißrußland, Kasachstan und die Ukraine ein, die Verpflichtungen der UdSSR zu übernehmen. Des weiteren erklärten sich Weißrußland, Kasachstan und die Ukraine bereit, sich

3 Vgl. Bruce G. Blair, *Global Zero Alert for Nuclear Forces*, Washington, D. C. 1995; Christoph Bluth, *The new nuclear threat*, in: *Prospect*, (1998) 36.

4 Zur Diskussion um Kontrolle und Besitz von Nuklearwaffen vgl. Philip Zelikow, *Ownership and Control over CIS Nuclear Forces*, in: Graham T. Allison/Ashton B. Carter/Steven E. Miller/Philip Zelikow (Hrsg.), *Cooperative Denuclearization*. CSIA Studies in International Security, Nr. 2, Cambridge/Mass. 1993.

an den nuklearen Nicht-Weiterverbreitungsvertrag (NPT) als Staaten ohne Kernwaffen zu halten. Eine Zeitlang war die Ukraine unentschlossen, ob sie die Kernwaffen auf ihrem Territorium abgeben solle, aber diese Debatte wurde letztendlich beendet, nachdem finanzielle Hilfen von den USA bereitgestellt und dem Land gewisse Sicherheitsgarantien zugesagt worden waren⁵.

Noch bevor START I ratifiziert werden konnte, brachte Jelzin den Prozeß der strategischen Rüstungskontrolle einen wichtigen Schritt voran. Das Ende 1992 unterzeichnete START-II-Abkommen soll die Anzahl der Sprengköpfe, die auf strategischen Abschlußfahrzeugen verteilt sind, auf ein Drittel des Niveaus der Vor-START-Periode senken⁶. Allerdings verändert dies nicht grundlegend das strategische Gleichgewicht und die Rolle der strategischen Kernwaffen in der militärischen Planung.

IV. Strategische Fragen bezüglich START II

Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung von START I im Jahre 1991 besaßen die USA und die ehemalige Sowjetunion 10 875 bzw. 10 271 Atomsprengköpfe. Nach der Implementierung von START I wurde ihre Anzahl auf 6 000 auf beiden Seiten begrenzt⁷. START II sieht eine weitere Beschränkung in zwei Phasen vor. Innerhalb der ersten sieben Jahre nach Unterzeichnung des Abkommens werden beide Seiten ihr strategisches Arsenal auf zwischen jeweils 3 800 und 4 250 Sprengköpfe senken. Nach der ersten Phase dürfen nicht mehr als 1 200 Sprengköpfe auf Interkontinentalraketen mit mehreren Sprengköpfen (MIRVs) stationiert sein. Bis zum 1. Januar 2003 müssen beide Seiten ihre strategischen Atomsprengköpfe auf zusammen 3 500 reduzieren. Das bedeutendste Merkmal des Abkommens besteht darin, Bodenraketen mit mehreren Sprengköpfen zu eliminieren und somit Erstschlagszenarien völlig unplausibel zu machen.

5 Vgl. Christoph Bluth, *Strategic Nuclear Weapons and US-Russian Relations: From Confrontation to Cooperative Denuclearization*, in: *Contemporary Security Policy*, 15 (1994) 1; *Nuclear Weapons in Ukraine*, in: *Bulletin of Arms Control*, (May 1994) 14, S. 17–21.

6 Zu Detailfragen von START vgl. Christoph Bluth, *Arms Control and Proliferation: Russia and International Security After the Cold War*, London 1996.

7 Zu der Zählmethode von START vgl. ders., *Military and Security Issues*, in: Alex Pravda (Hrsg.), *Yearbook of Soviet Foreign Relations*, London 1991, S. 227–260, hier S. 228–230.

Während in den USA praktisch über das gesamte politische Spektrum hinweg Einstimmigkeit darüber herrscht, daß START II ein gutes Abkommen ist und den Sicherheitsinteressen der USA nützt, sind die Meinungen in Rußland gespalten. Das Vorhaben, parlamentarische Zustimmung zur Ratifizierung zu erhalten, wurde im März 1993 aufgegeben, um zu einem günstigeren Zeitpunkt wieder aufgenommen zu werden. In jedem Fall konnte START II nicht vor START I in Kraft treten, und daher wurden alle Anstrengungen in der Rüstungskontrolle darauf gerichtet, die anderen ehemaligen Republiken, besonders die Ukraine, dazu zu bringen, START I zu ratifizieren.

Diese Einstellungsänderungen bezüglich START müssen im Zusammenhang mit den Beziehungen zum Westen im weiteren Sinne gesehen werden. Während der ersten zwei Jahre der Regierung Jelzins war die Schaffung einer engeren Bindung zum Westen das oberste Ziel der Außenpolitik. Jedoch setzte sich innerhalb der politischen Elite seit Ende 1993 der Eindruck mehr und mehr durch, daß die Zusammenarbeit mit dem Westen nicht die erwünschten Vorteile bringe und daß Rußland seine Außenpolitik mehr nach den eigenen Interessen ausrichten sollte. Auch gab es einen allgemeinen Konsens, daß Rußland eine bestimmtere Rolle im übrigen Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, dem „nahen Ausland“, spielen sollte. Infolgedessen kühlten die Beziehungen zum Westen etwas ab. Obwohl START I ratifiziert wurde, nachdem die Ukraine, Weißrußland und Kasachstan zugestimmt hatten, ihre Kernwaffen aufzugeben und dem NPT als nichtnukleare Staaten beizutreten, blieb die Ratifizierung von START II in der Schwebe. Der Einfluß der Rüstungsindustrie und der Traditionalisten im russischen Parlament hatte zur Folge, daß die Ratifizierung des START II zum Test für Jelzins außenpolitische Einstellung wurde, die viele ihrer Kritiker als zu prowestlich und nicht genügend im Sinne russisch-nationaler Interessen sahen. Unter den konservativen und traditionalistischen Oppositionsabgeordneten herrschte – und herrscht nach wie vor – der Eindruck, START II bedeute, daß Rußland seine mächtigsten Waffen abgeben müsse, während die USA viele ihrer modernsten und effektivsten Waffen behalte, und daß Rußland gedrängt werde, seine Position als strategische Atommacht aufzugeben.

START II scheiterte immer wieder an Problemen in den russisch-amerikanischen Beziehungen, wie z. B. an der Frage des ABM-Abkommens (ABM = Anti Ballistic Missile). Dieses hatte zum Ziel, in den Zeiten des Kalten Krieges ein Wettrüsten bezüglich der Raketenabwehr zu verhindern, wel-

ches das strategische Gleichgewicht gefährdet hätte. Nun wurde es zum Hindernis für die Anwendung von Abwehrsystemen in regionalen Konflikten wie dem Golfkrieg gegen Raketen wie die irakischen Scud. Aber Rußland war argwöhnisch gegenüber einer Änderung des ABM-Abkommens. Des weiteren kam die Frage der NATO-Osterweiterung hinzu, die in Rußland bis zum Schluß bitter bekämpft wurde. Bis Ende 1998 taten sich die Vertreter des russischen militärisch-industriellen Komplexes schwer, START zu unterstützen, da sie sahen, daß sich Rußlands finanzielle Lage verschlechtert hatte, und sich die bestehenden Raketenbestände dem Ende ihrer Lebenszeit näherten, so daß ein drastischer Abbau unumgänglich war. Aber erst das alliierte Bombardement Iraks sowie der Krieg gegen Jugoslawien im Kosovo schlossen jegliche Möglichkeit einer Ratifizierung von START II erneut aus. Jelzin und Clinton entschieden sich, mit START-III-Gesprächen fortzufahren und somit das START-II-Problem zu übergehen. Die Gefahr eines Scheiterns des START-Prozesses bleibt bestehen, sooft sich Rußland und die USA ihren jeweiligen Präsidentschaftswahlen widmen⁸.

V. Der NPT-Vertrag zur Verhinderung der Weiterverbreitung

Die Weiterverbreitung von Kernwaffen ist ein globales Problem. Seit 1968 gibt es einen internationalen Vertrag über die Nukleare Nicht-Weiterverbreitung (Nuclear Non-Proliferation Treaty – NPT). Der NPT ist ein Abkommen zwischen den damals anerkannten Atommächten und Staaten ohne Kernwaffen auf folgender Grundlage: Die Nicht-Atomkräfte verzichten auf den Besitz und die Produktion von Kernwaffen. Zum Ausgleich stellen ihnen die Atomkräfte zivile Kerntechnologien zur Verfügung und geben ihnen Sicherheitsgarantien. Die Atomkräfte erklären sich außerdem bereit, Maßnahmen zur atomaren Abrüstung zu ergreifen. Seit Ende des Kalten Krieges haben Rußland und die USA bei der Erweiterung des NPT zusammengearbeitet, indem sie die anderen ehemaligen Sowjetrepubliken abgerüstet und andere Staaten davon überzeugt haben, dem NPT beizutreten. Des weiteren haben sie ein Verbot der Produktion von spaltbarem Material für den Waffengebrauch und ein vollständiges Testverbot für Kernwaffen (Comprehensive Test Ban Treaty – CTBT) ausgehan-

8 Vgl. BMD Monitor vom 8. 6. 1999.

delt. Der START-Prozeß macht das Versprechen, daß die Atomkräfte ihre Kernwaffenbestände abbauen wollen, glaubwürdiger.

Im Jahr 1992 traten Frankreich und China dem NPT bei. Obwohl die Lage sich eine Zeitlang verbesserte, gab es in diesem Sommer wieder Rückschritte: Indien und Pakistan haben Atomsprengeköpfe getestet und gefährden somit den gesamten NPT-Prozeß. Beim START-Abkommen und dem CTBT gibt es keine Fortschritte, und ihre Ratifizierung scheint den Großmächten aus den Händen zu gleiten. In Rußland wächst inzwischen der politische Druck, die Tests wiederaufzunehmen. Rußland und die USA tragen die Hauptverantwortung für das globale Nicht-Weiterverbreitungsabkommen, und es wird von ihnen erwartet, daß sie es vorantreiben.

VI. Von Rußland ausgehende Risiken der nuklearen Weiterverbreitung

Es mag merkwürdig erscheinen, daß gerade von Rußland große Risiken der nuklearen Weiterverbreitung ausgehen. Diese entspringen nicht etwa einer absichtlichen Regierungspolitik, sondern der Unfähigkeit des Staates, seine Waffen sicher unter Kontrolle zu halten. Trotz verschiedener Beteuerungen seitens russischer und westlicher Instanzen betrifft das administrative Chaos alle Aspekte des Kernwaffenkomplexes. Tatsächlich gibt die politische und soziale Auflösung der ehemaligen Sowjetunion Anlaß zu großer Sorge, was die Zukunft der rund 32 000 Kernwaffen betrifft, die vom sowjetischen Militär in den vier Jahrzehnten des Kalten Krieges angesammelt wurden⁹. In diesem Sinne ist es hilfreich, zwischen dem Schutz von Kernwaffen und nuklearer Sicherheit zu unterscheiden. *Schutz* bezieht sich auf den Schutz von terroristischen Anschlägen und die unerlaubte Verwendung oder die illegale Inbesitznahme von Waffen oder Kernmaterial. *Sicherheit* hingegen bezieht sich auf die sichere Lagerung von und den sicheren Umgang mit radioaktivem oder anderen Arten von gefährlichem Material.

9 Nach Angaben des russischen Energieministers Viktor Mikhailov ging die Anzahl der Atomsprengeköpfe, die 1986 mit 45 000 ihren Höhepunkt erreicht hatte, bis Mai 1993 auf 32 000 zurück. Vgl. Rossiiskije Vesti vom 19. Mai 1993, S. 7; Lawrence K. Gershwin, National Intelligence Officer for Strategic Programs, Central Intelligence Agency, Hearings Before the House Committee on Appropriations, DOD Appropriations for 1993, Part 5 vom 6. Mai 1992; vgl. auch Thomas B. Chochran/Robert S. Norris/Oleg A. Bakharin, Making the Russian Bomb, Boulder, Col. 1995, S. 31 f.

VII. Der Schutz von Kernwaffen

Der Schutz von Kernwaffen ist zu einem Hauptproblem geworden. Abschußstellen für Interkontinentalraketen (ICBMs) sind durch passive Verteidigungsanlagen wie zum Beispiel Stacheldraht, Hochspannungszäune, Bewegungsdetektoren, Minenfelder und andere unbekanntere Einrichtungen, für deren Überwindung Spezialausrüstung benötigt wird, geschützt. Die diensthabenden Wachen sind angewiesen, jeden unschädlich zu machen, der nicht auf einen ersten Befehl reagiert. Aber dies bedeutet nicht, daß ICBM-Abschußstellen als völlig geschützt angesehen werden können. Die Soldaten der strategischen Raketenstreitkräfte (SRF) sind schwerwiegenden sozialen Problemen wie fehlendem Wohnraum und mangelnder Verpflegung ausgesetzt. Wiederholt haben örtliche Behörden die Zufuhr von Lebensmitteln an die Basen verweigert, woraufhin die Soldaten streikten. Die Stromversorgung wurde aufgrund unbezahlter Stromrechnungen unterbrochen. Die Dienstschichten der SRF-Soldaten wurden verlängert. Aus diesem Grund kann die absolute Loyalität des Einsatzpersonals nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden¹⁰.

Ogleich ICBM-Abschußstellen noch als relativ gut geschützt angesehen werden können, gilt dies nicht für die Lagerstellen der strategischen und taktischen Kernwaffen. Als Folge des Rückzugs von Sprengköpfen aus anderen Teilen der ehemaligen Sowjetunion sind die bestehenden Lagerstellen zu rund 60 Prozent über ihre ursprünglich vorgesehene Kapazität ausgelastet. Es fehlt an Geld, um neue Lager zu bauen, und selbst im Bau befindliche Anlagen werden nicht fertiggestellt. Es gibt verschiedene Probleme:

- Der Schutz der Lagerstellen ist unzulänglich. Einige werden von Zivilisten und Verteidigungsanlagen gesichert. Beispiele von großflächigem Diebstahl aus konventionellen Waffendepots zeigen die möglichen Gefahren auf.
- Es gibt keine verlässliche Statistik über alle Sprengköpfe, von denen viele unter Notfallbedingungen abgezogen und gelagert wurden. Immer wieder wird von fehlenden Sprengköpfen berichtet, so zum Beispiel von 23 Sprengköpfen, die im März 1992 aus einem Depot in Komsomolsk-na-Amure verschwanden, oder von zwölf Sprengköpfen in Ost-

10 Vgl. Anton Surikov/Igor Sutyagin, Nuclear Weapons in the Former Soviet Union – Safety and Security Aspects, London 1994.

deutschland, für die vor dem Abzug aller Sprengköpfe aus Osteuropa keine Sorge getragen werden konnte¹¹.

- Sprengköpfe aus der sowjetischen Kernwaffenproduktion müßten regelmäßig gewartet werden. Einige Sprengköpfe in der Ukraine wurden z.B. extrem unsicher. Sie waren stark radioaktiv und enthielten gefährliche Wasserstoffkonzentrationen. Es ist unklar, ob die regelmäßige Wartung aller dieser Sprengköpfe unter den gegebenen Umständen garantiert werden kann. Unfälle, die zu großflächiger radioaktiver Verseuchung führen, können nicht ausgeschlossen werden¹².

Letztendlich wirft die Unsicherheit des politischen Systems in Rußland grundsätzliche Fragen über die Kontrolle der strategischen Kernwaffen auf. Die strengen Mechanismen der zivilen Kontrolle über das Militär, die während der sowjetischen Ära bestanden, sind inzwischen zum großen Teil auseinandergebrochen. Wie die Geschehnisse im Oktober 1993 zeigten, als Präsident Jelzin den Befehl gab, das Parlamentsgebäude zu stürmen, darf ein kompletter Zusammenbruch der zivil-militärischen Beziehungen, zum Beispiel aufgrund eines tiefen Konflikts zwischen den Machthabern oder weitverbreiteter ziviler Unruhen, nicht ausgeschlossen werden. Während ein unprovokeder ICBM-Schlag gegen die USA durch die hohen Ränge der militärischen Führung unwahrscheinlich ist, bleiben die Unsicherheiten über die Befehlskette in einem von tiefen politischen und sozialen Krisen betroffenen Staat ein Grund zur Sorge.

VIII. Nukleare Sicherheit und der Nunn-Lugar-Prozeß

Als Antwort auf die erkannten Gefahren für die Sicherheit und den Schutz von Kernwaffen aufgrund des sowjetischen Zusammenbruchs erließ der Kongreß der USA 1991 das Kooperative Gefahrenreaktionsgesetz („Cooperative Threat Reaction Act“, auch als „Nunn-Lugar Act“

11 Vgl. Christoph Bluth, in: Postfactum (Moskau), Mai 1992.

12 Vgl. ders., Nuclear Weapons in the former Soviet Union: assessing the risks, in: The World Today, 49 (1993) 8/9, S. 146 f.; ders., Nuclear Safety and Nuclear Ambitions in Ukraine – a Recipe for Catastrophe?, in: Bulletin of Arms Control, (November 1993) 12, S. 5–8; Ifor Sutyagin, How Russia Ensures Safety of Its Nuclear Weapons, in: Military Journal, Nr. 7, Postfactum Analytical Series, (1993) 83, S. 7–12.

bekannt)¹³. Hierdurch wurde ein Programm eingeführt, durch das die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten in bezug auf Kernwaffensicherheit ermöglicht wird. Das oberste Ziel ist, bei der sicheren Vernichtung von Kernwaffen („Nuclear SSD“) behilflich zu sein. Es war vorgesehen, daß dies die sichere Lagerung taktischer Kernwaffen und strategischer, für die Zerlegung vorgesehener Atomsprengköpfe, den sicheren Transport von Atomsprengköpfen zu den Zerlegungsanlagen und die sichere Lagerung von Atommaterial nach der Zerlegung beinhalten sollte. Die Zielsetzung des Nunn-Lugar-Gesetzes schloß auch die Einführung von Vorsichtsmaßnahmen gegen die Weiterverbreitung von Waffen, die unerlaubte Verbreitung und den Export von Atommaterial sowie die Weiterverbreitung von Nuklearfachwissen mit ein. Das ursprüngliche Budget von 400 Millionen US-Dollar ist seither jährlich erneuert worden.

Die Hauptverantwortung für SSD-bezogene Programme tragen die US-Ministerien für Verteidigung und Energie. Im amerikanischen Außenministerium sitzt ein Koordinator für SSD. Die Verfahrensweise wird von einer interministeriellen Gruppe koordiniert, der ein Mitglied des nationalen Sicherheitsrats vorsitzt¹⁴. Trotz der Dringlichkeit bezüglich nuklearer Gefahren in der ehemaligen Sowjetunion brauchte das SSD-Programm eine lange Zeit, um Fortschritte vorzuweisen. Hierdurch gingen mehr als 300 Millionen US-Dollar an Mitteln verloren, da sie nicht in dem Jahr, in dem sie bereitgestellt waren, ausgegeben wurden. Bis 1994 wurden mit finanzieller Hilfe der USA die folgenden Programme eingeführt¹⁵:

- Maßnahmen zum sichereren Sprengkopftransport. Die USA haben russische Eisenbahntransportwaggons modernisiert, um deren Sicherheit zu verbessern, und 250 kugelsichere Panzerplatten bereitgestellt, um russische Kernwaffencontainer zu schützen. Großbritannien hat 250 Sprengkopfbehälter und Lastwagen an die ehemalige Sowjetunion geliefert und bildet Fahrer aus¹⁶. Frankreich hat ebenso Sprengkopfbehälter zur Verfügung gestellt. Die USA stellt weiterhin verschiedene Ausrü-

13 Vgl. Theodor Galdi, The Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program for Soviet Weapons Dismantlement, CRS Report for Congress, Congressional Research Service vom 6. 12. 1994.

14 Vgl. Philip Zelikow, Current Organization of the International Community for Cooperative Denuclearization, in: G. Allison u. a. (Anm. 4).

15 Vgl. Nuclear Successor States of the Soviet Union, Carnegie Endowment for International Peace/Monterey Institute for International Studies, Nr. 2, Dezember 1994.

16 Die Zahlen basieren auf Interviews mit Beamten des FCO und des US-Energieministeriums.

stungsgegenstände, inklusive Bekleidung, für den Umgang mit Atomunfällen bereit. 1995 wurde ein Abkommen über den „Sprengkopftechnischen Austausch“ unterzeichnet mit dem Ziel, für die Sicherheit der Atomsprengköpfe entlang der gesamten militärischen Aufsichtskette zu sorgen¹⁷.

- Beihilfe bei der Zerlegung von Raketen und der Zerstörung von Silos. Dies beinhaltet auch die Wohnungsbeschaffung für demobilisierte Offiziere der strategischen Raketenstreitkräfte.
- Die Errichtung eines internationalen Wissenschafts- und Technologiezentrums (International Science and Technology Centre – *ISTC*), das Mittel für zivile Forschungsprojekte an Wissenschaftler aus dem Kernwaffenbereich vergibt, um ihnen Anreize zu geben, in Rußland zu verbleiben, und um die Verbreitung von Fachwissen über Kernwaffen zu verhindern¹⁸.
- Hilfe bei der Erlangung von Lagerstätten für Atommaterial, die mit modernen Materialschutz- und Kontrolleinrichtungen (MPC&A) ausgerüstet sind. In Rußland gibt es vier Einrichtungen, in denen Atomsprengköpfe zerlegt werden. Diese besitzen eine jährliche Kapazität von insgesamt 2 000 Sprengköpfen¹⁹. Dies ist eine relativ geringe Quote, wenn man die große Zahl an taktischen Atomsprengköpfen und strategischen Waffen bedenkt, die abgebaut werden müssen. Amerikanische Experten haben die US-Regierung gedrängt, Rußland bei dem Bau zusätzlicher Zerlegungseinrichtungen behilflich zu sein. Wenn die Waffen erst einmal zerlegt sind, müssen die spaltbaren Komponenten gelagert werden. Es gab Pläne für den Bau einer Plutoniumlagerstätte in Tomsk-7 (wo sich eine Produktionsanlage für Atommaterial befindet) und eine weitere in Mayak (auch unter dem Namen Chelyabinsk-65 bekannt), die von den USA finanziert werden sollten. Nach vielen Verzögerungen und politischem Ringen begann die Arbeit an Chelyabinsk-65 im Herbst 1994. Die Anlage in Tomsk wird letztendlich mögli-

cherweise von Japan finanziert. Die Anlage in Mayak wird, sofern sie je fertiggestellt werden sollte, nicht vor dem Jahr 2000 ihren Betrieb aufnehmen, und so bleiben die unmittelbaren Probleme der Lagerung von waffenfähigem spaltbarem Material ungelöst²⁰.

Doch die langfristige Beseitigung von Atommaterial bleibt ein ungelöstes Problem. Die sinnvollste Lösung wäre die Umwandlung von spaltbarem Material in Brennstoff für zivile Kernreaktoren. Dieser Vorschlag ergibt im Fall von angereichertem Uran (highly enriched uranium – HEU) kommerziell Sinn. Die USA haben mit Rußland vereinbart, 500 Tonnen HEU zur Umwandlung in Brennstoff zu kaufen²¹. Im Prinzip könnte auch waffenfähiges Plutonium als Brennstoff dienen, falls es mit Uran vermischt wird, um gemischte Oxydbrennstäbe für die Verwendung in Leichtwasserreaktoren (LWR) herzustellen. Jedoch besteht nicht die industrielle Kapazität, um Plutonium in der benötigten Menge in gemischtes Oxyd umzuwandeln. Außerdem ist gemischtes Oxyd kein wirtschaftlicher Brennstoff für LWR. Des weiteren wurde die Umwandlung russischen Plutoniums in gemischtes Oxyd von dem amerikanischen Senator Jesse Helms während der Anhörungen im US-Senat 1998 kritisiert, da sie die Plutoniumindustrie in Rußland stärken würde. Daraus folgt, daß Langzeitlagerstätten gebaut werden müssen, bis eine anerkannte Methode der Plutoniumbeseitigung entwickelt worden ist²².

Inzwischen hat sich eine erhebliche Menge Beweismaterial über „undichte Stellen“ im ehemals sowjetischen Kernwaffenkomplex angesammelt. Mitte 1992 wurden 3,7 Pfund HEU von einem Angestellten aus der Wissenschaftlichen Produktionsgesellschaft Luch in Podolsk in Rußland gestohlen. Den bekanntesten Fall stellt der Fund von 580 Gramm gemischten Oxyds im August 1994 in einem Flugzeug aus Moskau am Münchener Flughafen dar. Dieses enthielt zwischen 300 und 350 Gramm Plutonium, das waffenfähigem Material nahe war. Man kann davon ausgehen, daß dieses Plutonium aus einer der drei russischen Wiederverwertungsanlagen stammt. In Tengen bei Konstanz wurden acht Gramm Plutonium gefunden, die zu 99 Prozent aus Plutonium-239 bestanden. Dieses ist noch stärker angereichertes Plutonium, als es sonst in Kernwaffen gebraucht wird. Experten gehen davon aus, daß es für Forschungszwecke in Arzamas-16, dem russischen Kernforschungszentrum, hergestellt

17 Vgl. Graham T. Allison/Owen R. Cote, jr./Richard A. Falkenrath/Steven E. Miller, *Avoiding Nuclear Anarchy*, CSIA Studies in: International Security, Nr. 12, Cambridge/Mass. 1996, S. 89.

18 Das ISTC nahm seine Arbeit mit erheblicher Verzögerung am 3. März 1994 auf. Der Autor hatte die Gelegenheit, das Institute und seine Arbeit im Mai 1995 kennenzulernen. Ein ähnliches Institute wurde am 16. Juli 1994 in Kiew errichtet. Daß es einen „brain drain“ aus der Nuklearindustrie geben könnte, wird sich in Grenzen halten. Vgl. Dorothy S. Zinberg, *The Missing Link? Nuclear Proliferation and the International Mobility of Russian Nuclear Experts*, UNDIR Research paper Nr. 35, New York 1995.

19 Vgl. Ashton B. Carter/Owen R. Cote, jr., *Disposition of Missile Materials*, in: G. T. Allison u. a. (Anm. 4), S. 117–136.

20 Vgl. G. T. Allison u. a. (Anm. 17), S. 106–108.

21 Zu diesen Berechnungen vgl. Richard A. Falkenrath, *The HEU Deal*, in: ebd., S. 229–292.

22 Zu Einzelheiten vgl. A. B. Carter/O. R. Cote (Anm. 19).

wurde²³. In Murmansk kam es 1993 zum Diebstahl von Reaktorbrennstoff bei der Marine, wobei es den Dieben gelang, alle Sicherheitsmaßnahmen zu umgehen. Letztendlich glückte es den russischen Sicherheitskräften, die Brennstäbe, die angereichertes Uran enthielten, sicherzustellen und die Schuldigen zu verhaften²⁴.

Die Sicherheit von Kernwaffen ist aufgrund verschiedener Faktoren in Gefahr. Es gibt keinen hinreichenden Materialschutz-, Kontroll- und Buchführungsprozeduren (MPC&A); folglich wissen die unterschiedlichen Labors, Forschungszentren und Waffenproduktionsstätten nicht genau, wieviel Kernmaterial sie tatsächlich haben. Sicherheitsbeamte des Militärs sind von vielen Forschungszentren und Waffenproduktionsstätten abgezogen worden, die nun für ihre Sicherheit selbst sorgen müssen. Die meisten Anlagen mit Kernmaterial verfügen noch nicht einmal über angemessene Zäune und Sicherheitsschlösser. Die Regierung zahlt ihre Schulden an die Privatwirtschaft nicht. Infolgedessen fehlen vielen militärischen Anlagen, inklusive solcher, die an der Entwicklung und Herstellung von Kernwaffen beteiligt sind, die finanziellen Mittel. Korruption und organisiertes Verbrechen haben alle Teile des russischen Lebens durchdrungen. Der Transport von Kernmaterial ist oft ungesichert und genügt selbst russischen Gesundheits- und Sicherheitsstandards nicht immer.

In diesem Umfeld kann Diebstahl von Kernmaterial vorkommen, besonders wenn große Summen Geld geboten werden. Eine Gefahr besteht darin, daß Staaten, die in den Besitz von Kernwaffen kommen wollen, versuchen können, waffenfähiges Material zu erwerben. Eine andere Gefahr ist, daß durch illegal durch Europa transportiertes Material absichtlich oder unbeabsichtigt die Umwelt verseucht wird. Trinkwasservergiftung und die Freisetzung von radioaktivem Material in Bevölkerungszentren sind natürlich besonders bedrohlich. Der Austritt von Kernmaterial stellt daher ein bedeutendes internationales Sicherheitsproblem dar, und der Schutz von Kernmaterial muß zum obersten Ziel werden²⁵.

23 Zu Details dieses und anderer Zwischenfälle sowie des nuklearen Exports aus der ehemaligen Sowjetunion vgl. Nuclear Successor States ... (Anm. 15).

24 Vgl. Joshua Handler, Radioactive Waste Situation in the Pacific Fleet, Greenpeace Trip Report, Washington, D. C. vom 27. Oktober 1994.

25 Zu Einzelheiten von institutionellen Problemen des Schutzes von nuklearem Material vgl. Oleg Bukharin, Nuclear Safeguards and Security in the Former Soviet Union, in: Survival, 36 (1994/95) 4, S. 53–72.

Die Anstrengungen, das ehemals sowjetische Kernwaffenarsenal unter Kontrolle zu bringen, sind demgegenüber teilweise erfolgreich. Sämtliche taktische Kernwaffen wurden aus den nicht-russischen ehemaligen Sowjetrepubliken abgezogen, und alle strategischen Kernwaffen außerhalb werden zerlegt (oder abgezogen) und die Sprengköpfe nach Rußland zurückgeführt²⁶. Das Hauptversagen des Programms besteht bisher in fehlendem Fortschritt bezüglich der Buchführung, Kontrolle und dem Schutz des Kernmaterials.

Die Gefahr, die der Kernwaffenkomplex in Rußland darstellt, bleibt bestehen. Alle bekannten Fakten weisen darauf hin, daß beträchtliche westliche Hilfe und Technologietransfers vonnöten sind, um die angemessene Sicherheit der Kernwaffen und des spaltbaren Materials zu garantieren. Es ist immer noch denkbar, daß sich dies zu einer technischen Zusammenarbeit mit der russischen Kernwaffenindustrie entwickelt, die dann ihrerseits wesentlich zu der Entwicklung einer strategischen Partnerschaft mit bedeutenden politischen Folgen beiträgt. Parallel hierzu entsteht strategische Zusammenarbeit durch zunehmende Kontakte zwischen oberen und mittleren militärischen Rängen auf beiden Seiten²⁷.

Resümierend kann festgestellt werden: Auf vielfache Weise hat das Ende des Kalten Krieges die internationale Sicherheit erhöht. Die strategische Auseinandersetzung zwischen der Sowjetunion und dem Westen ist vorbei. Zwischen den USA und Rußland besteht eine Partnerschaft, deren Ziel es ist, die Stationierung strategischer Kernwaffen drastisch zu reduzieren und Atomtests sowie die Herstellung von Kernwaffenmaterial zu verbieten. Doch diese Erfolge sind nicht gesichert. Das START-II-Abkommen muß vollständig implementiert werden, und die Zeit wird knapp. Das NPT-Abkommen wird durch Indien und Pakistan gefährdet, während das Testverbot (CTBT) sich in politischen Schwierigkeiten befindet. Auch die russisch-amerikanische Zusammenarbeit bezüglich der atomaren Sicherheit in Rußland hat die Gefahr der Verbreitung noch nicht gebannt. Entschlossenes Handeln der politischen Führung in Rußland und Amerika ist notwendig, um die Gefahren, die von Kernwaffen ausgehen, in der Ära nach dem Kalten Krieg zu begrenzen.

26 Vgl. William C. Potter, Discussion Paper on the Status of Arms Control and Disarmament with respect of Tactical Nuclear Weapons, Monterey 1999.

27 Vgl. Graham T. Allison, Defense and Military Cooperation in Denuclearization, in: ders., u.a. (Anm. 4), S. 146–162.

Rüstungskontrolle bei chemischen und biologischen Waffen

I. Ursachen der Verbreitung chemischer und biologischer Waffen

Die Verbreitung chemischer und biologischer Waffen könnte im bevorstehenden 21. Jahrhundert zu einem bestimmenden Merkmal der internationalen Beziehungen werden. Amerikanische Regierungsstellen gehen von etwa einem Dutzend Staaten aus, die C-Waffen-Programme und/oder B-Waffen-Programme unterhalten¹. Nicht wenige Experten glauben, die Gefahr der Verbreitung chemischer und biologischer Waffen sei größer als diejenige von Kernwaffen, da B- und C-Waffen viel leichter zugänglich seien.

Verschärfte regionale Konflikte könnten die Folge einer fortgesetzten Verbreitung dieser Waffen sein. Führende Industriestaaten könnten direkt in das Fadenkreuz solcher Waffen geraten. Dies gilt in erster Linie für Japan (sowie für Südkorea), das von Nordkorea aus mit Raketen bedroht werden kann, die mit biologischen oder chemischen Sprengköpfen ausgerüstet sein könnten. Auch in den USA macht man sich zunehmend Sorgen darüber, von sogenannten „Schurkenstaaten“ direkt angegriffen werden zu können². In Westeuropa hingegen wird das Problem der chemischen und biologischen Waffen weniger wichtig genommen.

Tatsächlich mag die direkte Bedrohung für Westeuropa und Amerika noch wenig wahrscheinlich sein. Sehr viel wahrscheinlicher ist aber eine andere Gefahr. Bei künftigen Einsätzen außerhalb der Bündnisverteidigung könnten westliche Streitkräfte Gegnern gegenüberstehen, die chemische oder biologische Waffen besitzen. Sowohl

während der Operation „Wüstensturm“ 1991 als auch des Kosovo-Krieges 1999 hatte es der Westen schon mit Gegnern zu tun, die entweder nur über chemische (Bundesrepublik Jugoslawien bzw. Serbien) oder über chemische und biologische Waffen (Irak) verfügten. In beiden Fällen setzten die Machthaber der gegnerischen Staaten diese Waffen nicht ein. Eine Garantie, daß dies auch in Zukunft immer so sein wird, gibt es jedoch nicht.

Künftig könnte sich die Problematik sogar noch verschärfen, denn es erscheint nicht ausgeschlossen, daß Staaten außerhalb der westlichen Hemisphäre ihre eigenen Schlüsse aus dem Geschehen in und um den Kosovo ziehen. Im gleichen Maße, in dem sich der Westen die Option offenhält, auch ohne Zustimmung des UN-Sicherheitsrates militärisch in Konflikten zu intervenieren, in denen er die Menschenrechte als bedroht ansieht, könnten sich Regierungen, die sich nicht dem Westen zugehörig fühlen, dazu entschließen, sich chemische und biologische Waffen zu verschaffen. Denn mit diesen im Unterschied zu Kernwaffen relativ leicht zugänglichen Waffen könnte der Westen von solchen Interventionen abgeschreckt werden.

Die konventionelle Überlegenheit des Westens erscheint so übermächtig, daß sich andere Staaten kaum Hoffnungen machen können, den Westen jemals einzuholen. Daher liegt eine „asymmetrische“ Kriegführung nahe, die Waffen benutzt, durch die westliche Streitkräfte verwundbar sind³.

Neben diesem auf möglichen westlichen Interventionen beruhenden Kalkül sind auch regionale Rivalitäten von Bedeutung. Staaten, die eine Vormachtrolle in ihrer Region anstreben oder sich von entsprechenden Bestrebungen ihrer Nachbarn bedroht sehen, könnten sich chemische oder biologische Waffen zulegen. Der Konflikt zwischen Iran und Irak in den achtziger Jahren, in dessen Verlauf chemische Waffen eingesetzt wurden, bot dafür schon einen Vorgeschmack.

1. Vgl. US Department of Defense, Proliferation: Threat and Response, Washington, D. C. 1997; Diese Zahl könnte allerdings auch größer sein, da speziell B-Waffen-Programme nur sehr schwer zu entdecken sind. Vgl. dazu Brad Roberts, The Proliferation of Biological Weapons: Trends and Consequences, in: Oliver Thränert (Hrsg.), Enhancing the Biological Weapons Convention, Bonn 1996, S. 57–70.

2. Vgl. Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States, Executive Summary, Pursuant to Public Law 201, 104th Congress, Washington, D. C. 1998.

3. Vgl. Department of Defense, Office of the Executive Secretary, Annual Reports to the President and Congress, <http://www.dtic.mil.execsec/>

Der Zugang zu chemischen und besonders biologischen Waffen wird im Zuge der allgemeinen weltweiten Technologiediffusion einfacher werden. Insbesondere bei biologischen Waffen sind alle Elemente (einschließlich der Erreger und Toxine, also der Kampfstoffe selbst) entsprechender Programme sowohl zivil als auch militärisch verwendbar. Sie sind daher durch Exportkontrollen nur schwer zu unterbinden. Eine weitere Gefahr besteht darin, daß Wissenschaftler, die jahrelang in den großen sowjetischen B- und C-Waffen-Projekten beschäftigt waren, nun ihr Wissen an zahlungskräftigere Staaten verkaufen. Besonders im Falle der biologischen Waffen sind entsprechende Programme nur schwer zu entdecken, denn große Produktionsanlagen werden dafür nicht benötigt.

Gleichzeitig sind westliche Streitkräfte besonders durch biologische Waffen verwundbar, denn es fehlen effektive Mittel, um biologische Kampfstoffe in der Luft oder im Wasser schnell nachweisen zu können. Besonders während eines langwierigen Aufmarsches vor dem eigentlichen Kriegsbeginn könnten westliche Streitkräfte lohnende Ziele für chemische und biologische Waffen abgeben. Mit biologischen Waffen (nicht jedoch mit chemischen Waffen) könnten dabei Schäden angerichtet werden, die denen von Kernwaffen durchaus vergleichbar sind⁴.

Die Verbreitung chemischer und biologischer Waffen muß insbesondere bei den weltweit agierenden USA Sorgen bereiten. Denn dies könnte dazu führen, daß sich Washington in für strategisch wichtigen Regionen nicht mehr militärisch engagieren kann. Dadurch wäre nicht nur die Durchsetzung eigener Interessen, sondern auch die Glaubwürdigkeit wichtigen Verbündeten gegenüber bedroht.

Daher unternehmen die USA unterschiedliche Anstrengungen gegen die Verbreitung von B- und C-Waffen. Anders als gegen Kernwaffen ist Schutz

4 Im Westen wurde die Bedeutung biologischer Waffen während der siebziger und achtziger Jahre oft als gering eingeschätzt. Inzwischen sind viele Experten der Meinung, daß diese Waffen militärisch durchaus wirksam sein können. Tatsächlich hatten amerikanische und britische Untersuchungen vor 1969, als die USA einseitig auf B-Waffen verzichteten, gezeigt, daß B-Waffen militärisch effektiv einsetzbar sind. Im Zuge der Entwicklung der Biotechnologie könnten sie weiter an Relevanz gewinnen. Vgl. Oliver Thränert, *Biologische Waffen – eine unterschätzte Gefahr*, in: *Internationale Politik*, 54 (1999) 2–3, S. 75–80. In der Sowjetunion wurde die westliche Geringschätzung biologischer Waffen schon in den siebziger Jahren nicht geteilt. Seit dieser Zeit wurden dort umfangreiche offensive Programme verfolgt. Vgl. Ken Alibek mit Stephen Handelman, *Direktorium 15: Rußlands Geheimpläne für den biologischen Krieg*, München – Düsseldorf 1999.

gegen B- und C-Waffen möglich. Deswegen haben die USA großangelegte Schutzprogramme aufgenommen. Zum Beispiel soll jeder US-Soldat gegen Milzbrand, einen der gefährlichsten biologischen Kampfstoffe, geimpft werden⁵. Doch solche Projekte versprechen nur einen begrenzten Schutz, da sich potentielle Gegner darauf einstellen könnten. Auch die aktive Abwehr gegen Massenvernichtungswaffen wird in den USA forciert⁶. Aber die Raketenabwehr, die im Zentrum dieser Bemühungen steht, ist technisch schwierig, und sie könnte zu neuen internationalen Komplikationen mit Blick auf bestehende Rüstungskontrollvereinbarungen (ABM-Vertrag) führen. Dies gilt auch für eine von den USA verfolgte Strategie der nuklearen Abschreckung des Einsatzes von B- und C-Waffen. Sie widerspricht in der Tendenz den negativen Sicherheitsgarantien gegenüber Nicht-Kernwaffenstaaten und schafft neue Legitimationen für den Besitz von Kernwaffen⁷. Die präemptive Bekämpfung feindlicher B- und C-Waffen-Arsenale mag die von ihnen ausgehenden Gefahren verringern helfen, sie ist aber vom Standpunkt des internationalen Völkerrechts aus betrachtet fragwürdig. Dies hat die Zerstörung einer angeblichen C-Waffen Fabrik in der sudanesischen Hauptstadt Khartoum durch amerikanische Luftstreitkräfte als Reaktion auf Anschläge gegen die US-Botschaften in Kenia und Tansania gezeigt⁸.

Die amerikanischen Bemühungen zeigen trotz all ihrer Probleme und Schwächen, wie ernst die USA die Bedrohung durch B- und C-Waffen nehmen. Sie zeigen aber auch den Hang Washingtons, das Problem der Weiterverbreitung unilateral anzugehen⁹. Die USA als Weltmacht können eine solche Politik verfolgen. Die Europäer dagegen setzen traditionell eher auf das Instrument der multilateralen, kooperativen Rüstungskontrolle. Tatsächlich bestehen sowohl für chemische als auch für biologische Waffen schon Verbotverträge. Dennoch gestaltet sich die Rüstungskontrolle auf diesem Gebiet äußerst kompliziert, wie im folgenden gezeigt werden soll.

5 Nähere Informationen dazu auf der Internetseite des US-Verteidigungsministeriums: <http://www.defenselink.mil>

6 Vgl. Götz Neuneck, „SDI light“ oder: Was steckt hinter den amerikanischen Raketenabwehrplänen, in: *Sicherheit und Frieden*, (1999) 1, S. 49–57.

7 Vgl. Oliver Thränert, *Zwischen Rüstungskontrolle und Abschreckung: Amerikanische Antworten auf die Verbreitung Biologischer Waffen*, Bonn (Friedrich-Ebert-Stiftung, FES) 1998.

8 Vgl. Tim Weiner/James Risen, *Strike on Sudan Plant: A Growing Case of Doubtful Intelligence*, in: *International Herald Tribune* vom 22. 9. 1998, S. 5.

9 Vgl. Oliver Thränert, *Die globale Nichtverbreitungspolitik der USA*, in: Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden (i. E.).

II. Das Chemiewaffen-Übereinkommen

Das Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ) trat am 29. April 1997 in Kraft. Vorausgegangen waren jahrelange Verhandlungen in der Genfer Abrüstungskonferenz, die mit einer Zeichnungskonferenz, an der 130 Staaten teilnahmen, im Januar 1993 abgeschlossen worden waren. Dem CWÜ zufolge dürfen chemische Waffen nicht entwickelt, produziert, erworben, gelagert, zurückbehalten oder transferiert werden. Existierende Waffenarsenale müssen bis zehn Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens, also bis zum Jahr 2007, ebenso wie ehemalige Produktionsanlagen vernichtet werden (eine Verlängerung dieser Frist um weitere fünf Jahre ist möglich). Eine internationale Behörde (OVCW) mit Sitz in Den Haag soll die Einhaltung der Vertragsbestimmungen überwachen. Sie besteht aus einer jährlich tagenden Konferenz der Vertragsstaaten, einem Exekutivrat sowie dem Technischen Sekretariat (mit ca. 200 Inspektoren aus etwa 50 Ländern), das die Inspektionen vor Ort durchführt.

Das CWÜ enthält umfangreiche Verifikationsbestimmungen, die weiter reichen als in allen anderen Rüstungskontrollvereinbarungen zuvor. Die Vernichtung chemischer Kampfstoffe sowie die zivile Produktion gefährlicher Chemikalien, die u. U. als Vorprodukte für chemische Kampfstoffe dienen könnten, unterliegen Routinekontrollen. Diese werden im militärischen Bereich, aber auch in der zivilen Industrie durchgeführt. Bis zum Sommer 1999 fanden mehr als 500 Inspektionen in etwa 30 Ländern statt. Etwa zwei Drittel betrafen C-Waffen-Lager- und -Produktionsstätten sowie Vernichtungsanlagen, ein Drittel Industrieeinrichtungen. Daneben existiert das Instrument der Verdachtsinspektion, die im Prinzip überall durchgeführt werden darf¹⁰. Solche Verdachtsinspektionen sind bislang nicht beantragt worden.

Inzwischen haben mehr als 120 Staaten das CWÜ ratifiziert. Darunter befinden sich vier Staaten, die Bestände an chemischen Waffen gemeldet haben: Rußland, die USA, Indien und Südkorea. Diese Staaten haben auch ehemalige oder aktuelle C-Waffen-Produktionsanlagen deklariert. Hinzu kommen fünf Staaten, die keine Bestände, aber Produktionsanlagen meldeten: China, Iran, Japan,

10. Vgl. Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen, Deutscher Bundestag, Drucksache 12/7206, S. 7–185.

Frankreich und Großbritannien¹¹. Damit bietet das CWÜ die Möglichkeit, die größten Bestände an chemischen Waffen zu erfassen und unter internationaler Kontrolle zu vernichten.

Eine Reihe von Staaten, die verdächtigt werden, über C-Waffen zu verfügen, haben das CWÜ bisher nicht in Kraft gesetzt. Dazu zählen Staaten des Nahen und Mittleren Ostens wie Syrien, Ägypten, Libyen, Irak (der seit Ende 1998 auch nicht mehr von der UNSCOM kontrolliert wird) und Israel. Weitere Länder, die in diese Kategorie gehören, sind u. a. Nordkorea und Jugoslawien.

Damit ist schon eine zentrale Schwäche des CWÜ genannt: Es erfaßt nicht alle Staaten und bislang auch einige derjenigen nicht, die möglicherweise über C-Waffen verfügen. Eine weitere Schwäche besteht darin, daß einige Staaten das CWÜ nur unzureichend umsetzen. So hatten der OVCW bis zum Ende des Jahres 1998 lediglich 40 Staaten eine nationale Gesetzgebung zur Durchsetzung des CWÜ gemeldet. Diese Gesetzgebungen sind wichtig, um Inspektionen in der privaten Industrie durchsetzen zu können. Bis Juni 1999 hatten nur 89 Staaten die OVCW über ihre nationalen Behörden informiert, die der OVCW als Ansprechpartner dienen. Zum gleichen Zeitpunkt hatten nur 92 Vertragsstaaten ihre Deklarationen eingereicht, von denen viele unvollständig oder ungenau waren. Schließlich hatten einige Vertragsstaaten keine oder nur Teile ihrer Beitragszahlungen an die OVCW entrichtet, so daß diese unterfinanziert blieb¹².

Besonders problematisch ist, daß sowohl die USA als auch Rußland als diejenigen Staaten mit den mit Abstand größten C-Waffen-Arsenalen das CWÜ nur unzureichend implementieren. In beiden Ländern zog sich der Ratifikationsprozeß über Jahre hin. Den USA gelang es nur mit Mühe, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des CWÜ Vertragsstaat zu werden; Rußland schaffte dies unmittelbar nach dem Inkrafttreten. In beiden Ländern konnten in der Folge Inspektionen sowohl an C-Waffen-Produktionsanlagen als auch an -Lagerstätten sowie in den USA an Vernichtungsanlagen durchgeführt werden. Inspektionen in der chemischen Industrie waren dagegen in den USA nicht

11. Im Falle Japans handelt es sich um eine ehemalige Produktionsanlage, die von der Aum-Sekte betrieben wurde. Iran mag seine C-Waffen-Vorräte im Krieg gegen Irak aufgebraucht haben. Unklar bleibt, warum China, Frankreich und Großbritannien zwar aktuelle bzw. ehemalige Produktionsanlagen, aber keine Waffenbestände deklarierten.

12. Informationen über die Implementierung des CWÜ können abgerufen werden über die offizielle Internetseite der OVCW: <http://www.opcw.org> oder auf der gut informierten Internetseite des Henry L. Stimson Centers: <http://www.stimson.org>

möglich, da die entsprechenden Deklarationen nicht eingereicht worden waren.

In den USA ist inzwischen die erforderliche nationale Gesetzgebung für Deklarationen und Inspektionen der privaten Industrie endlich vom Kongreß verabschiedet worden, so daß entsprechende Meldungen und Inspektionen für das Jahr 2000 erwartet werden können. Doch diese Gesetzgebung enthält einige Aspekte, die dem CWÜ mehr oder weniger direkt widersprechen. Dabei ragen drei Punkte heraus:

- Es bleibt dem amerikanischen Präsidenten überlassen, Verdachtsinspektionen für den Fall zu untersagen, daß sie eine Gefahr für die amerikanische Sicherheit darstellen. Ein solches Veto-Recht sieht das CWÜ aber gerade nicht vor.
- Proben, die während in den USA durchgeführter Inspektionen genommen werden, dürfen nicht außer Landes gebracht, sondern nur in den USA selbst analysiert werden.
- Die Anzahl derjenigen amerikanischen Betriebe, die die Produktion von mit anderen Substanzen gemischten vertragsrelevanten Chemikalien deklarieren müssen, wird durch die US-Gesetzgebung drastisch reduziert¹³.

Problematisch an dieser Vorgehensweise ist, daß andere Vertragsstaaten sich die USA zum „Vorbild“ nehmen dürften und sich ähnliche Ausnahmen vorbehalten werden. Tatsächlich wurde der OVCW-Vorsitzende, der Brasilianer José Bustani, schon von zwei Vertragsstaaten dahingehend informiert, daß auch sie Proben nicht außer Landes bringen lassen werden¹⁴.

Es gibt Stimmen in den USA, die die mangelhafte CWÜ-Implementierung ihres Landes damit rechtfertigen, daß es sich ihrer Ansicht nach eigentlich um einen Abrüstungsvertrag handele, der in erster Linie – neben der Vernichtung der US-Arsenale – zur Beseitigung der russischen C-Waffen-Bestände führen solle. Doch sei Rußland derzeit nicht in der Lage, seine riesigen chemischen Arsenale zu vernichten. Daher solle das Hauptaugenmerk auf dieses Problem gerichtet werden, anstatt einzelne in

den USA auftretende Komplikationen in den Vordergrund zu rücken.

Die USA betreiben auf dem Johnston Atoll und in Tooele/Utah moderne C-Waffen-Vernichtungsanlagen. Dort wurden bis zum Sommer 1999 ca. 15 Prozent der insgesamt ca. 30 000 Tonnen chemischen Kampfstoffes in amerikanischem Besitz vernichtet. Weitere Vernichtungsanlagen an C-Waffen-Lagerstätten sind geplant¹⁵.

Ganz anders sieht dagegen die Situation in Rußland aus. Dort existiert noch keine einzige Anlage zur Vernichtung der gemeldeten 40 000 Tonnen chemischen Kampfstoffes. Trotz westlicher Hilfsprogramme, die insbesondere von den USA, aber auch von Deutschland und anderen europäischen Ländern getragen werden, sieht es derzeit nicht danach aus, als könne Rußland seine chemischen Waffen fristgerecht vernichten. Dies gilt selbst dann, falls eine Verlängerung der eigentlich nur zehn Jahre betragenden Frist auf 15 Jahre nach Inkrafttreten des CWÜ bewilligt werden sollte.

Ähnlich den USA will auch Rußland an seinen sieben C-Waffen-Lagerstätten Vernichtungsanlagen bauen, um den gefährlichen Transport dieser Waffen zu vermeiden. Russischen Schätzungen zufolge soll das gesamte Projekt etwa 6,6 Mrd. US-Dollar kosten. Diese enormen Summen übersteigen derzeit die Möglichkeiten des russischen Haushaltes. Dies mag nicht überraschen, doch ist es enttäuschend zu beobachten, daß selbst dort, wo westliche Hilfe bereitgestellt wird, kaum Fortschritte zu verzeichnen sind. So plant die Bundesregierung in Kooperation mit der russischen Regierung die Errichtung einer Pilotanlage in Gorni (Gebiet Saratow). Doch der Baubeginn wurde immer wieder verzögert. Er soll nun Ende 1999 erfolgen. Erfahrungen aus dem Betrieb dieser Pilotanlage sollen zum Bau einer weiteren geplanten Anlage in Kambarka (Republik Udmurtien) genutzt werden.

Die USA unterstützen Rußland beim Bau einer Vernichtungsanlage in Schuschje (Gebiet Kurgan). Bevor eine entsprechende russisch-amerikanische Vereinbarung getroffen werden konnte, hatte es immer wieder Streit um die bei der Vernichtung zu nutzende Technologie gegeben. Vorausgesetzt, die in dem nur wenig erschlossenen Gebiet erforderliche soziale und verkehrstechnische Infrastruktur wird von der russischen Seite wie vereinbart bereitgestellt, könnte die Anlage, die von den USA finanziert wird, im Jahr 2005

13 Vgl. Chemical Weapons Convention Implementation Act of 1998, H. R. 4328. Der Text kann über die Internetseite des Henry L. Stimson Centers aufgerufen werden: <http://www.stimson.org>

14 Vgl. die sehr pointierten Arbeiten von Amy E. Smithson, Rudderless: The Chemical Weapons Convention At 1½, The Henry L. Stimson Center, Report Nr. 25, Washington, D. C. September 1998, sowie Still Rudderless, the Chemical Weapons Convention at 2, in: Oliver Thränert (Hrsg.), Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction: What Role for Arms Control?, Bonn (FES) (i. E.).

15 Vgl. <http://www.stimson.org/cwc/count.htm>; vgl. auch das Interview mit dem stellvertretenden Direktor der OVCW, dem australischen Diplomaten John Gee, in: Arms Control Today, April/Mai 1999, S. 3–9.

ihren Betrieb aufnehmen. Weiterhin vorausgesetzt, daß Rußland den Betrieb der Anlage bezahlen kann, könnte die Vernichtung in Schuttschieben Jahre nach Beginn, also im Jahre 2012, abgeschlossen werden. Mit anderen Worten: Nur bei optimalem Verlauf könnten die im Gebiet Kurgan lagernden chemischen Kampfstoffe innerhalb der 15jährigen Frist nach Inkrafttreten des CWÜ vernichtet sein.

Da weitere Vernichtungsanlagen an anderen Lagerorten bislang nicht einmal in der konkreten Planungsphase sind, ist schon jetzt vor auszusehen, daß Rußland die vereinbarten Fristen nicht einhalten können wird¹⁶. Dieser Fall ist aber im CWÜ nicht vorgesehen, so daß man gespannt sein darf, wie die Vertragsstaaten dieses Problem lösen werden.

Das CWÜ ist das ambitionierteste Projekt, das im Rahmen multilateraler Rüstungskontrolle bislang vereinbart wurde. Deswegen können einige „Kinderkrankheiten“ nicht überraschen. Besorgniserregend ist jedoch die Tatsache, daß sowohl die USA als auch Rußland als diejenigen Staaten mit den größten C-Waffen-Lagern die Konvention nur unzureichend umsetzen. Angesichts dieser Tatsache fällt es politisch schwer, Staaten, die dem CWÜ noch nicht beigetreten sind, von einem solchen Beitritt zu überzeugen. Auch kann auf solche Vertragsstaaten, die die Bestimmungen nicht oder nur unzureichend erfüllen, kaum politischer Druck ausgeübt werden. Vielmehr ist zu erwarten, daß sich einige von ihnen auch künftig am schlechten Beispiel der Russen und Amerikaner orientieren werden. Ob das CWÜ eine solche Entwicklung verkraften können wird, ist derzeit nicht abzusehen.

III. Die Bemühungen zur Stärkung des B-Waffen-Übereinkommens

Bereits im März 1975 trat das B-Waffen-Übereinkommen (BWÜ) in Kraft. Es verbietet die Entwicklung, Lagerung sowie den sonstigen Erwerb von biologischen Agenzien und Toxinen in Arten und Mengen, die nicht durch Vorbeugungs-, Schutz- oder sonstige friedliche Zwecke gerechtfertigt sind. Die Konvention enthält – anders als das CWÜ – keine effektiven Überprüfungsmechanismen¹⁷. Bisher sind mehr als 130 Staaten dem Übereinkommen beigetreten.

16 Vgl. Harold P. Smith, Funding CW Demilitarization in Russia: Time to Share the Burden, in: Arms Control Today, November/Dezember 1998, S. 16–20.

17 Der Vertragstext ist abgedruckt in: Heinrich Siegler, Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Band 9, Bonn – Wien – Zürich 1972, S. 253–258.

Unter dem Eindruck der nach dem Golfkrieg 1991 Platz greifenden Erkenntnis, wonach der Irak¹⁸ über ein umfangreiches B-Waffen-Programm verfügte, begannen die Vertragsstaaten mit ihren Bemühungen, die Konvention zu stärken. Die diplomatischen Aktivitäten richteten sich zunächst auf die Verbesserung und Erweiterung bereits 1986 vereinbarter, politisch verbindlicher vertrauensbildender Maßnahmen. Das Ziel, durch diese vertrauensbildenden Maßnahmen ein erhöhtes Maß an Transparenz zwischen den Vertragsstaaten zu erzielen, wurde jedoch nur in sehr bescheidenem Umfang erreicht, da sich nur wenige Vertragsstaaten an den Maßnahmen regelmäßig und in vollem Umfang beteiligten.

Die dritte Überprüfungs-konferenz zum BWÜ setzte 1991 eine Gruppe von Verifikationsexperten (VEREX) ein, um vom wissenschaftlichen und technischen Standpunkt aus mögliche Verifikationsmaßnahmen zu identifizieren und zu prüfen. Der Abschlußbericht dieser Gruppe wurde auf einer Sonderkonferenz der Vertragsstaaten im September 1994 diskutiert. Die Sonderkonferenz erteilte daraufhin einer für alle Vertragsstaaten offenen Ad-hoc-Gruppe (AHG) ein Mandat, ein Protokoll zur Stärkung des BWÜ zu erarbeiten, das auch Verifikationsmaßnahmen enthalten soll¹⁹.

Im Januar 1995 nahm die AHG in Genf ihre Verhandlungen auf. Obwohl seit dem Sommer 1997 ein sogenannter „Rolling Text“ vorliegt, der schon das beabsichtigte Artikelgerüst des BWÜ-Protokolls enthält, ist derzeit nicht absehbar, wann die Verhandlungen zu einem Abschluß gebracht werden können. Der Text ist noch mit einer Vielzahl von eckigen Klammern versehen, und einige zentrale Streitpunkte sind ungeklärt. Die Verifikation des B-Waffen-Verbots ist schon aus objektiven Gründen sehr schwierig. Zivile und militärische Forschungen und Entwicklungen können nur schwer auseinandergehalten werden. Es ist oft auch nicht möglich, Forschungen und Entwicklungen zu Schutzzwecken von Arbeiten mit offensiven Zielen zu unterscheiden. Weitere Probleme treten hinzu:

- Eine sehr große Zahl von Krankheitserregern und Toxinen können potentiell als biologische Kampfstoffe Verwendung finden. Zwar gibt es

18 Der Irak war vor Kriegsbeginn Zeichnerstaat des BWÜ, hatte dies aber nicht ratifiziert. Dies geschah erst, nachdem die UN-Resolution 687 zur Beendigung des Krieges eine solche Ratifikation seitens des Irak zwingend gefordert hatte.

19 Vgl. zu diesem Prozeß Oliver Thränert, Multilaterale Rüstungskontrolle in den neunziger Jahren: Das Beispiel der biologischen und chemischen Waffen, in: Erhard Forndran/Hans Dieter Lemke (Hrsg.), Sicherheitspolitik in Europa zwischen Konsens und Konflikt, Baden-Baden 1995, S. 219–235.

eine Gruppe solcher Pathogene und Toxine, die in diesem Zusammenhang häufig genannt werden, wie Milzbrand, Tularämie, Marburg-Virus, Botulinum-Toxin, doch zeigt das Beispiel des Irak, daß es auch andere Möglichkeiten gibt. Dort wurde an Aflatoxin, das erst nach Jahren krebserregend wirkt, als biologischem Kampfstoff gearbeitet.

- Nahezu alle Ausrüstungsgegenstände, die für ein B-Waffen-Programm erforderlich sind, sind auch zu friedlichen Zwecken verwendbar und daher auf dem freien Markt erhältlich.
- Die Krankheitserreger und Toxine selbst können ebenfalls zu legitimen medizinischen und anderen friedlichen Zwecken verwendet werden. Sie treten darüber hinaus in der Natur auf.
- Krankheitserreger sind lebende Organismen, die sich in sehr kurzer Zeit vermehren können. Große Lagerstandorte sind daher nicht erforderlich.

Aus diesen Gründen ist ein Verifikationsprotokoll für das BWÜ sehr viel schwieriger zu verhandeln als die Überprüfung des C-Waffen-Verbots. Hinzu kommen noch die spezifischen Interessen der an den Genfer AHG-Verhandlungen beteiligten Staaten. Diese lassen sich exemplarisch an den drei Depositarstaaten des BWÜ, nämlich den USA, Rußland und Großbritannien, darstellen. Drei Fragen stehen im Mittelpunkt:

- Unter welchen Bedingungen sollen Verdachtskontrollen möglich sein, und wie sollen sie durchgeführt werden?
- Welche Programme und Einrichtungen sollen in welchem Umfang deklariert werden?
- Soll es außer Verdachtskontrollen noch andere Vor-Ort-Maßnahmen geben; falls ja, wie weitreichend sollen sie sein und in welchem Verhältnis sollen sie zu den Deklarationen stehen?

Den USA käme bei den AHG-Verhandlungen sicherlich eine Führungsrolle zu, doch tut sich Washington mehr als schwer, eine solche einzunehmen. Zu sehr differieren die Ansichten der verschiedenen am Verhandlungsprozeß beteiligten Ministerien, als daß eine klare Verhandlungsführung möglich wäre. Das Verteidigungsministerium verweist darauf, daß die USA das weltweit umfangreichste B-Waffen-Schutz-Programm unterhalten, das sich auch gegen mögliche Terroranschläge richtet. Diese aufwendigen und teuren Aktivitäten sollten nicht durch Vor-Ort-Kontrollen gefährdet werden, in deren Verlauf potentielle Gegner oder Terroristen die Schwächen der US-Schutzmaßnahmen ausfindig machen könnten. Unter dem Einfluß der amerikanischen Pharma-Industrie möchte das

Handelsministerium ebenfalls Vor-Ort-Maßnahmen in den USA so unwahrscheinlich wie möglich machen, um Industriespionage zu vermeiden. Demgegenüber steht für das Außenministerium und den Nationalen Sicherheitsrat im Weißen Haus eher die Stärkung des BWÜ im Vordergrund, um dadurch der Gefahr der Verbreitung von biologischen Waffen zu begegnen.

Verdachtskontrollen im Falle eines möglichen Vertragsverstoßes sollen nach amerikanischer Auffassung möglich sein, allerdings soll der Exekutivrat einer zu gründenden BWÜ-Organisation ihnen zuvor mit einer qualifizierten Mehrheit zustimmen. Verdachtsinspektionen sollen jedoch nicht nur in Einrichtungen, sondern auch im Gelände möglich sein, falls es zu ungewöhnlichen Krankheitsausbrüchen kommt. Dabei spielen Erfahrungen mit einem wahrscheinlichen Vertragsverstoß der ehemaligen Sowjetunion eine Rolle, als im April 1979 in Swerdlowsk (heute Jekaterinburg) eine Milzbrandepidemie ausbrach. Sie wurde durch einen Unfall in einem Militärlabor verursacht, was von sowjetischer Seite jahrelang bestritten worden war.

Deklarationen sollen möglichst so gestaltet werden, daß die USA nur ihre größten Einrichtungen melden, während Staaten mit kleineren B-Waffen-Schutz-Programmen auch kleinere Projekte angeben müßten. Routinekontrollen zur Überprüfung der Richtigkeit und Vollständigkeit von Deklarationen lehnen die USA vehement ab. Ob sie einem Kompromiß nach dem Muster der von Deutschland vorgeschlagenen Transparenzbesuche zustimmen, ist offen. Diese Besuche sollten hauptsächlich der BWÜ-Behörde dazu dienen, sich mit den verschiedenen Bedingungen und Arbeitsweisen in den Vertragsstaaten vertraut zu machen.

Sollten bei Deklarationen Unklarheiten auftreten, sollten sie amerikanischen Vorstellungen zufolge durch einen Klärungsprozeß möglichst beseitigt werden. Dieser würde einen schriftlichen Informationsaustausch zwischen der BWÜ-Behörde und dem entsprechenden Vertragsstaat sowie im zweiten Schritt einen Besuch der Behörde in der Hauptstadt des Vertragsstaates beinhalten²⁰.

Rußlands ebenfalls zurückhaltende Position basiert auf einem gänzlich anderen politischen Hintergrund. Die größte Sorge in Moskau bereiten die Hinterlassenschaften des umfangreichen offensiven B-Waffen-Programms der ehemaligen Sowjetunion. Die daran beteiligten Institute versuchen seit einigen Jahren, auf zivile Projekte umzustellen.

20 Vgl. Marie Isabelle Chevrier, Preventing Biological Proliferation: Strengthening the Biological Weapons Convention, in: O. Thränert (Anm. 14).

Diese Konversion ist aber schwierig und keineswegs unumkehrbar. Moskau möchte daher vermeiden, im Zuge von Vor-Ort-Maßnahmen in peinliche Situationen zu geraten, falls Inspektoren auf zweifelhafte Hinterlassenschaften des sowjetischen Programms stoßen.

Daher sollen Verdachtskontrollen nur möglich sein, nachdem ein BWÜ-Exekutivausschuß mit Zweidrittelmehrheit zugestimmt hat. Kontrollen im Gelände, die durch den Ausbruch von Krankheiten ausgelöst werden, lehnt Moskau ebenso ab wie alle anderen Vor-Ort-Maßnahmen (Routinekontrollen oder Klärungsbesuche). Lediglich freiwillige Besuche sollen möglich sein.

Von den Depositarstaaten setzte sich nur Großbritannien von Beginn der Verhandlungen an für ein starkes BWÜ-Protokoll ein. London sieht das BWÜ als eine „britische Konvention“ an, da das Vereinigte Königreich 1969 den ersten Vorschlag zum Verbot biologischer Waffen unterbreitete. Die Briten sehen daher neben Deklarationen und Verdachtsinspektionen Routinekontrollen als einen wesentlichen Bestandteil des BWÜ-Protokolls an. Doch scheint es sehr fraglich, ob sie sich mit diesem Standpunkt in den Verhandlungen durchsetzen können²¹.

Schon dieser kurze Blick auf die Positionen der drei BWÜ-Depositarstaaten zeigt, wie schwierig die Genfer Verhandlungen noch werden dürften.

21 Vgl. zu den Positionen der drei BWÜ-Depositarstaaten Oliver Thränert, *Issues in the Ad Hoc Group to the BWC: How did the three Depositories US, Russia and UK Approach the Compliance Problem?*, in: Susan Wright (Hrsg.), *Meeting the Challenges of Biological Warfare and Disarmament in the 21st Century* (i. E.).

Geht man davon aus, daß auch viele nichtgebundene Staaten Vor-Ort-Maßnahmen sehr skeptisch gegenüberstehen und darüber hinaus von den Industriestaaten die Einstellung oder Einschränkung von – in ihrer Sicht – gegen sie gerichteten Exportkontrollen fordern, so müssen die Erwartungen an ein künftiges BWÜ-Protokoll sehr niedrig angesetzt werden.

IV. Schlußfolgerungen

Die Rüstungskontrolle zur Verhinderung der Verbreitung chemischer und biologischer Waffen sieht sich mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert. Dennoch lohnt die Mühe, denn starke internationale Normen gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sind trotz aller Schwächen ein wesentlicher Bestandteil internationaler Nichtverbreitungspolitik. Gerade die Europäer, die anders als die USA zur Zeit keine Haushaltsüberschüsse erwirtschaften, sollten zudem die Rüstungskontrolle unterstützen, denn sie ist letztlich kostengünstiger als militärische Vorkehrungen.

Dennoch kann Rüstungskontrolle nicht das einzige Element der Nichtverbreitungspolitik sein. Weitere Instrumente wie etwa Schutzmaßnahmen müssen hinzutreten. In Koordination mit den USA die richtige Mischung aus militärischen und anderen Vorkehrungen einerseits und Rüstungskontrolle andererseits zu finden dürfte eine Herausforderung für die deutsche (und europäische) Außen- und Sicherheitspolitik der kommenden Jahre werden.

Annette Schaper: Nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50–51/99, S. 3–9

Gefahren durch Kernwaffen sollen durch zwei Ansätze vermindert werden: Der eine ist Abrüstung und die Verhinderung weiterer quantitativer und qualitativer Aufrüstung, der andere die Verhinderung der Verbreitung in weitere Staaten und substaatliche Gruppen. Ein wichtiges Mittel sind internationale Rüstungskontroll- und Abrüstungsverträge. Ein zentraler Pfeiler ist der Nichtverbreitungsvertrag. Er sieht zwei Kategorien von Mitgliedern vor: die Nichtkernwaffenstaaten, die sich verpflichten, sich keine Kernwaffen zu verschaffen und dies durch die Internationale Atomenergieorganisation überprüfen zu lassen, und die Kernwaffenstaaten, die sich verpflichtet haben, über vollständige nukleare Abrüstung zu verhandeln. Die doppelte Bedeutung des Vertrages als Nichtverbreitungs- und Abrüstungsvertrag wurde 1995 durch die unbegrenzte Verlängerung noch einmal bekräftigt. Die weitere Akzeptanz des Vertrages wird aber stark von den Fortschritten zukünftiger Abrüstung abhängen.

Joachim Krause: Die Nichtverbreitungspolitik der USA unter Präsident Clinton. Von der internationalen Führungsmacht zum nationalen Egoismus?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50–51/99, S. 10–17

Die USA sind die traditionelle Führungsmacht der Nichtverbreitungspolitik. Präsident Clinton trat 1993 mit dem Anspruch an, angesichts neuer Risiken und Herausforderungen eine breit angelegte, konzeptionelle Nichtverbreitungspolitik einzuleiten. Heute, nach sechs Jahren, läßt die Bilanz dieser Politik erkennen, daß im Bereich der Abrüstungshilfe sowie der technischen Hilfestellung für Rußland bei der Sicherung waffenfähiger Spaltstoffe große Fortschritte gemacht worden sind, daß in anderen Bereichen die Bilanz jedoch weniger erfolgreich ist. In der multilateralen Rüstungskontrolldiplomatie hat Washington oft eine bremsende Rolle gespielt; die Bemühungen um regionale Nichtverbreitungsdiplomatie waren nur teilweise erfolgreich und die Versuche der Effektivierung der Exportkontrollen bei Raketentechnologien sogar ein Fehlschlag. Im großen und ganzen stellt die amerikanische Nichtverbreitungspolitik die entsprechenden europäischen Anstrengungen aber weit in den Schatten. Es ist nicht ganz abwegig zu vermuten, daß die weitgehende Passivität der Europäer angesichts der neuen Risiken und Herausforderungen zum Unilateralismus der USA beigetragen hat.

Christoph Bluth: Rußland und die Weiterverbreitung von Kernwaffen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50–51/99, S. 18–24

Der Beitrag befaßt sich mit den Folgen der Auflösung einer Atommacht mit ihrem Erbe von 32 000 Atomsprengköpfen und den darin enthaltenen Gefahren für die Sicherheit des internationalen Staatensystems. Rußland und die übrigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion befinden sich in einem äußerst labilen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Zustand. Hauptaufgabe der Rüstungskontrolle nach dem Kalten Krieg ist es, die verbleibenden Reste militärischer Bedrohung aus dieser Zeit zu beseitigen und auf die neuen Herausforderungen einzugehen.

Dieser Beitrag bewertet die Sicherheitsrisiken, die von den russischen Militärbeständen ausgehen, und diskutiert die konzeptionelle Grundlage der Rüstungskontrolle sowohl als Mittel zur Etablierung eines internationalen Sicherheitssystems als auch als Instrument der Nichtweiterverbreitung.

Oliver Thränert: Rüstungskontrolle bei chemischen und biologischen Waffen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50–51/99, S. 25–31

Die Verbreitung chemischer und biologischer Waffen könnte im 21. Jahrhundert zu einem bestimmenden Merkmal der internationalen Beziehungen werden. Die entsprechenden Kampfstoffe sind relativ leicht zugänglich und können großen Schaden anrichten. Westliche Streitkräfte sind bisher gegen biologische Waffen nur unzureichend geschützt. Die USA nehmen die von B- und C-Waffen ausgehenden Gefahren sehr ernst. Sie ergreifen daher eine Reihe von Maßnahmen, die von einem verbesserten Schutz ihrer Soldaten über die aktive Verteidigung (Raketenabwehr) und die nukleare Abschreckung des gegnerischen Einsatzes von B- und C-Waffen bis hin zu deren aktiver Bekämpfung reichen. Dagegen scheint Rüstungskontrolle für Washington eher an Bedeutung zu verlieren. In welcher Form künftig Vor-Ort-Maßnahmen der Kontrolle möglich sein werden, muß offenbleiben.