

Wie Präsident George W. Bush Jr. am 13. Dezember 2001 auf einer Pressekonferenz in Washington ankündigte, beenden die USA in sechs Monaten unilateral den ABM-Vertrag, der Abwehrwaffen und Verteidigungssysteme gegen ballistische Raketen beschränkt. Dies ist der bislang letzte Fausthieb der Bush-Regierung gegen ein internationales Vertragswerk, das vermeintlich im Widerspruch zu den außenpolitischen Interessen der Bush-Regierung steht - in diesem Fall die geplanten Weiterentwicklung eines landesweiten Verteidigungssystems gegen Raketenangriffe. Russische, chinesischen und europäische Reaktionen auf die Kündigung des ABM-Vertrags, der oft als "Eckpfeiler der strategischen Stabilität" bezeichnet wurde, waren erstaunlich zurückhaltend. Eine Konsequenz dieses Schrittes ist jetzt schon absehbar: Durch das Ende des ABM-Vertrags wird es deutlich schwieriger werden, die Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen durch internationale Vereinbarungen und Kooperation zu verhindern.

Markus Nitschke

Nach dem ABM-Vertrag

Der Autor ist Mitarbeiter am Berliner Institut für Transatlantische Sicherheit (BITS)

Seit der Regierungsübernahme von George W. Bush im Frühjahr 2001 steht das Thema Raketenabwehr wieder oben auf der außenpolitischen Agenda der Vereinigten Staaten. Präsident Bush und seine Berater haben nie verhehlt, daß ihnen der ABM-Vertrag dabei im Weg steht. Amerika sei mit neuen Sicherheitsbedrohungen konfrontiert, heißt es, die mit denen des Kalten Krieges nicht mehr vergleichbar sind: die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Raketentechnologie, die Unberechenbarkeit sogenannter Schurkenstaaten wie Iran, Irak und Nordkorea und neuerdings vor allem die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus. Nach dieser Sichtweise ist der ABM-Vertrag nicht nur einfach ein Relikt aus dem Kalten Krieg, sondern ein akutes Hindernis für die USA, um sich effektiv vor zukünftigen Bedrohungen zu schützen.(1)

(1) *Präsident George W. Bush: Remarks on National Missile Defense and the ABM Treaty. Washington, 13.12.01*

Der ABM-Vertrag, 1972 unterzeichnet vom amerikanischen Präsidenten Richard Nixon und dem sowjetischen Generalsekretär Leonid Breschnew, verbietet ausdrücklich Raketenabwehrsysteme, die das gesamte Territorium eines Staates abschirmen, also solche Waffensysteme, deren Einführung von der Bush-Regierung geplant werden. Prinzipiell

zulässig sind dagegen leichte Abwehrsysteme zum Schutz von bestimmten, vertraglich festgeschriebene Städten und Militärbasen, wobei die Zahl der maximal zulässigen Abschussanlagen vorgegeben ist.⁽²⁾ Der Vertrag erlaubt die unbeschränkte Entwicklung von Raketenabwehrtechnologien einschließlich Testversuchen, sofern diese auf vertraglich festgelegten Testgeländen stattfinden, verbietet aber gleichzeitig die Aufstellung zukünftiger Raketenabwehrtechnologien wie Laserwaffen und neuartige Sensoren. Er beinhaltet auch explizit die Möglichkeit, den Wortlaut des Abkommens zu ändern, um ihn an aktuelle politische Gegebenheiten anzupassen.⁽³⁾

Zusammen mit den SALT-Verträgen bildete er den Kern der strategischen Rüstungskontrolle, indem nicht nur die Aufrüstung strategischer Offensivwaffen begrenzt, sondern auch ein potentiell riskanter Rüstungswettbewerb bei defensiven Waffensystemen von vornherein vermieden wurde. Während der vergangenen dreißig Jahre war der ABM-Vertrag anerkanntermaßen das Fundament, auf dem das Gleichgewicht der strategischen Abschreckung zwischen den USA und der früheren Sowjetunion beruhte.

Rußland und China lehnten bisher eine Änderung oder gar Beendigung des ABM-Vertrags kategorisch ab, wobei die Debatte China allerdings nur indirekt betrifft, weil es kein Vertragsunterzeichner ist. Die Regierungen in Moskau und Peking vermuten weniger eine vorgebliche Bedrohung durch Schurkenstaaten als Motivation hinter den aufwendigen Raketenabwehrplänen, sondern schlicht und ergreifend amerikanisches Hegemonialstreben.⁽⁴⁾ Dennoch machten beide Staaten gute Miene zum bösen Spiel, als die USA jetzt ihren unilateralen Rückzugs vom ABM-Vertrag ankündigten. Das hat einen einfachen Grund: Rußland und China haben keine vernünftigen diplomatischen Optionen, um zu verhindern, daß die USA den ABM-Vertrag unilateral verwerfen und ihr Raketenabwehrprojekt vorantreiben.

Die Europäer stehen den Neigungen der USA generell skeptisch gegenüber, ihre nationalen Interessen zunehmend im Alleingang verfolgen, statt auf die bewährten Verfahren internationaler Zusammenarbeit und völkerrechtlich verbindliche Abkommen zu setzen. Aber auch von europäischer Seite war kein Aufschrei der Empörung zu hören, als Bush die Beendigung des ABM-Vertrags ankündigte. Der möglichen Auswirkungen dieses Schritts auf die Perspektiven anderer Rüstungskontrollabkommen und auf die amerikanisch-russischen Beziehungen werden die meistens eu-

(2) In der ursprünglichen Fassung des Vertrags waren je zwei solcher Systeme erlaubt, eins zum Schutz der Hauptstadt, das zweite zum Schutz einer Abschussbasis für Interkontinentalraketen, siehe: *Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems*, Artikel I und III, 26.5.72; ein Vertragsprotokoll von 1974 beschränkte die Vertragsparteien auf je ein einziges Abwehrsystem.

(3) Shannon Kile: *Missile Defense and the ABM Treaty*. SIPRI Fact Sheet, Juni 2001, S. 7; siehe auch Philip Coyle: *NMD Development is Not Hostage to the ABM Treaty*, in: *CDI Defense Monitor*, Juni 2001, S. 3

(4) Im Sommer 2000 bezeichneten Präsident Putin und der chinesische Präsident Jiang Zemin den ABM-Vertrag in einer gemeinsamen Erklärung als "Eckpfeiler des strategischen Gleichgewichts und der internationalen Sicherheit" und verurteilten das amerikanische Hegemonialstreben. Vgl. Joint Statement of President of the Russian Federation, Vladimir Putin and Secretary of the People's Republic of China, Jiang Zimin, Concerning the Issues of Anti-Missile Defense, 19. Juli 2000.

(5) Vgl. Steven Erlanger: *Bush's Move on ABM Pact Gives Pause to Europeans*, in: *New York Times*, 13.12.01

ropäischen Regierungen allerdings nicht euphorisch stimmen. Im Zuge der internationalen Anti-Terrorkoalition war bei den europäischen Verbündeten zeitweise der Eindruck entstanden, daß die Bush-Regierung von ihrem unilateralen Politikstil abgerückt sei. Doch wie sich beim ABM-Vertrags gezeigt hat, war diese Bereitschaft zur Kooperation anscheinend nur vorübergehend und zweckgebunden. Dass die europäischen Partner von den USA über den ABM-Rückzug nur inoffiziell informiert wurden und nicht in Form einer formellen Erklärung, hat insbesondere in Frankreich, Italien und Deutschland zu Verstimmungen geführt. (5) Das Ende des ABM-Vertrags wird die Sorge der Europäer über den Kurs der amerikanischen Außenpolitik und die zunehmende Entrechtlichung der internationalen Politik weiter verstärken.

Zumindest wurden die Regierungen in Moskau und Peking durch regelmäßige Konsultationen über den Stand des amerikanischen Entscheidungsprozeß informiert, wenn sie ihn auch nicht beeinflussen konnten. Dies ist ein wesentlicher Aspekt des unilateralen Politikstils der amtierenden U.S.-Regierung: Alleine entscheiden, aber die anderen involvieren Parteien gegebenenfalls durch Konsultationen beschwichtigen. Dazu wurden in den vergangenen Wochen amerikanische Diplomaten nach Moskau und Peking geschickt, um im Vorhinein Schadensbegrenzung zu betreiben. Unmittelbar vor seiner Ankündigung informierte Bush nicht nur Putin, sondern auch den chinesischen Präsidenten Jiang Zemin telefonisch über das Vorhaben und bot ihm weitere strategische Konsultationen an. Allerdings ändert auch die geschickteste Konsultationsdiplomatie nichts an der Tatsache, dass die Vereinigten Staaten mit ihren unilateralen Aktionen und dem geplanten Raketenschild die Sicherheitsinteressen anderer Regionalmächte, insbesondere Rußlands und Chinas, empfindlich beeinträchtigen.

Rußland

Präsident Vladimir Putin erklärte, daß die russische Regierung die Beendigung des ABM-Vertrags zwar für einen Fehler hält, sich aber trotzdem verbindlich an ihre bestehenden rüstungskontrollpolitischen Verpflichtungen halten wird. Die Entscheidung der Amerikaner bezüglich des ABM-Vertrages stelle keine Bedrohung der russischen Sicherheit dar, weil Rußland mit seinen strategischen Nuklearwaffen über ein effektives System verfüge, um jedes Raketabwehrsystem zu überwinden. (6) Ganz so unproblematisch ist die Angelegenheit für die russi-

(6) *Statement by President Putin on the U.S. Decision to withdraw from the ABM Treaty, Televised by federal television channels*, 13.12.01

sche Regierung allerdings nicht, denn der gegenwärtige Kurs der Putin-Regierung steht auf dem Spiel. Der ABM-Vertrag war in den vergangenen Jahren der Dreh- und Angelpunkt der russischen Bemühungen, eine breite Opposition gegen die amerikanischen Raketenabwehrpläne zu organisieren. Seit Sommer letzten Jahres hat die russische Regierung ihre langjährige Verhandlungsposition verlassen und signalisiert, daß sie gewissen Veränderungen am ABM-Vertrag eventuell zustimmen würde, die es den Amerikanern erlauben würden, ihr Antiraketen-Testprogramm ungehindert fortzusetzen. Damit hatte sich die Regierung in Moskau einen entscheidenden Schritt auf die Bush-Regierung zubewegt (allerdings ohne Erfolg).

Gerade weil Rußland heute keine Supermacht mehr ist, betrachtet die politische Klasse in Rußland das System der nuklearen Rüstungskontrolle als eine Institution, die Rußland eine besondere Beziehung zu den USA und damit einen Einfluß auf die internationale Politik garantiert. Die amerikanische Entscheidung wird es für Präsident Putin nicht leichter machen, seinen prowestlichen Kurs beizubehalten, den er seit den Terrorattentaten im September eingeschlagen hat. Die amerikanische Entscheidung über den ABM-Vertrag wird in Rußland gerade bei den westlich orientierten Gruppen als Affront angesehen: "Die USA haben unsere Hilfe bei der Bekämpfung des Terrorismus in Afghanistan ausgenutzt, um dann die Beendigung des ABM-Vertrags durchzusetzen", erklärte der Vorsitzende der liberalen Yabloko-Partei und frühere Botschafter in den USA, Vladimir Lukin. "Wir haben auf eine engere Kooperation mit den USA gezählt, aber nun kommen wir in ziemliche Bedrängnis, wenn wir unseren Wählern diese Entscheidung als Ausnahme und nicht als den neuen Regelfall erklären sollen." (7)

Umstritten waren schon die Zugeständnisse, die Putin den Amerikanern bei der Bekämpfung des Terrorismus gemacht und gegen den Widerstand des Verteidigungsministeriums und der russischen Militärführung durchgesetzt hatte, insbesondere die Erlaubnis, amerikanische Truppen in Zentralasien zu stationieren. Somit hat der Kreml mit seinem neuen Kurs innerhalb nur einer Woche zwei empfindliche Rückschläge hinnehmen müssen: Neben der Beendigung des ABM-Vertrages, der vorerst die Hoffnung Rußlands zu nichte macht, gemeinsam mit den USA ein neues globales System kollektiver Sicherheit aufzubauen, auch die Enttäuschung der russischen Erwartungen, enger in die NATO-Sicherheitsstrukturen eingebunden zu werden.

(7) Fred Weir: U.S. arms move could spark political fallout for Putin, in: Christian Science Monitor, 14.12.01

Strategische Abrüstung

Das klassische Szenario im Fall einer Beendigung des ABM-Vertrags ist eine Erschütterung des START-II Vertrags, der unter anderem die Verwendung von Mehrfachsprengköpfen untersagt. Die russische Duma ratifizierte START-II nach jahrlangen Verzögerungen erst am 14. April 2000. Präsident George Bush sen. und Boris Jeltsin hatten den Vertrag im Januar bereits 1993 unterschrieben, und der amerikanische Senat hatte ihn immerhin drei Jahre später ratifiziert, im Januar 1996. Allerdings stand auch die späte Zustimmung der russischen Duma zum START-II Vertrag noch unter einem entscheidenden Vorbehalt: Das Ratifizierungsdokument enthält den Zusatz, daß Rußland jederzeit von dem Abkommen zurücktreten kann, wenn Washington den ABM-Vertrag bricht. (8)

(8) *Russian Federal Law, Artikel 2.2: On the Ratification of the Treaty between the Russian Federation and the United States of America on the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms. 14. 4.00,*

Allerdings sieht es momentan nicht so aus, als würde das Ende des ABM-Vertrags auch den START-Prozess ruinieren. Anfang Dezember verkündeten der russische Außenminister Igor Ivanov und sein amerikanischer Amtskollege Colin Powell nach Konsultationen, daß eine neue Vereinbarung über strategische Nuklearwaffen diskutiert werde, die vielleicht schon bis zum nächsten Staatsbesuch Präsident Bush in Rußland unterschriftsreif sei. Bush selber kündigte an, auf jeden Fall mit Rußland über strategische Nuklearwaffen im Gespräch zu bleiben: "Wir sind auf der Suche nach einem formellen Weg, um unsere neue strategische Beziehung auszudrücken, die die Amtszeiten unserer Regierungen lange überdauert." (9) Auf ihrem letzten Gipfeltreffen in Crawford haben Putin und Bush vereinbart, die Nuklearstärke ihrer Länder auf 2.200 bis 1.700 aktive strategische Waffen zu reduzieren. Die entscheidende Frage wird dabei sein, ob die neue Regelung ein formaler Rüstungskontrollvertrag sein wird, wie ihn sich Moskau wünscht, oder (wovon in Washington während der vergangenen Monaten immer wieder die Rede war) lediglich unilaterale Reduzierungen, eventuell in Verbindung mit einer gemeinsamen Stellungnahme, die aber nur politisch bindend und vor allem nicht verifizierbar sind.

(9) *Präsident Bush, a.a.O.*

China

Die Regierung in Peking äußerte sich "besorgt" über den Rückzug vom ABM-Vertrag, erklärte aber gleichzeitig, sie werde weiter "mit anderen Staaten zusammenzuarbeiten, um den Weltfrieden und die internationale Stabilität zu be-

wahren.“(10) Chinas Situation im Hinblick auf das amerikanische Raketenabwehrsystem ist eine völlig andere als die russische Situation. Chinas Ziel ist keine (und sei es nur theoretische) Parität bei strategischen Nuklearwaffen mit den USA, wie es bei Rußland der Fall ist. China verfügt nur über ein vergleichsweise kleines strategisches Abschreckungspotential, bestehend aus rund zwanzig Interkontinentalraketen. Aus der Perspektive Chinas würde deswegen schon ein leichtes amerikanisches Raketenabwehrsystem seine Zweitschlagfähigkeit in Frage stellen.

Größere Sorgen als das landesweite Raketenabwehrsystem bereitet China allerdings die Kooperation zwischen den USA und Taiwan beim Aufbau einer regionalen Raketenabwehr in Südostasien. China hat praktisch keine strategischen Ambitionen, die mit den Interessen der USA kollidieren, außer im Zusammenhang mit regionalen Sicherheitsfragen. Ein funktionstüchtiges Raketenabwehrsystem für Taiwan würde den Einfluß der chinesischen Politik auf die abtrünnige Insel deutlich verringern und der taiwanesischen Unabhängigkeitsbewegung zusätzlichen Auftrieb geben. Im Fall einer regionalen Auseinandersetzung würde es den Spielraum Chinas einengen, auf Taiwan militärischen Druck auszuüben.(11)

Unabhängig von den “National Missile Defence” (NMD)-Plänen der USA ist China momentan im Begriff, sein Nukleararsenal zu modernisieren. Als Reaktion auf NMD prognostizieren amerikanische Geheimdienste eine Beschleunigung und Ausweitung der Modernisierung des chinesischen Arsenal.(12) Daneben hat China auch noch eine weitere Option, nämlich seine Zusammenarbeit mit dem Iran und anderen Ländern auszudehnen, die die USA als Schurkenstaaten bezeichnen. China hat in jedem Fall das Potential, einen Proliferationsschub von Massenvernichtungstechnologie auszulösen, der die amerikanischen Sicherheitsinteressen massiv beeinträchtigen würde. Allein deswegen wäre es für die USA von entscheidender Bedeutung, China dazu zu bringen, seine bestehenden Rüstungskontrollverpflichtungen einzuhalten, statt durch unilaterale Maßnahme noch mehr Proliferation zu provozieren.

Einladung zur Proliferation

Es liegt eine gewisse Ironie darin, daß die Vereinigten Staaten gerade in dem Moment den ABM-Vertrag kündigen, in dem die internationale Antiterrorcoalition ein Musterbeispiel dafür liefert, wie stark die USA auf die Zusammenarbeit

(10) Vgl. Zhang Qiyu: *China Concerned over U.S. Planned Withdrawal from ABM*. *Chinese Foreign Ministry*, 13.12.01; John Ruwitch: *China Says Arms Control Key After U.S. Drops ABM*, *Reuters*, 14.12.01; David Sanger: *Bush Offers China Talks on Arms as U.S. Pulls Out of ABM Treaty*, 14.12.01

(11) Vgl. Anthony H. Cordesman: *China and the US: National Missile Defenses and Chinese Nuclear Modernization*. *CSIS Working Paper*, 21.1.01, S. 2

(12) Vgl. Shannon Kile: *Missile Defense and the ABM Treaty*. *SI-PRI Fact Sheet*, Juni 2001, S. 9; Steven Lee Meyers: *U.S. Missile Plan Could Reportedly Provoke China*, in: *New York Times* 10.8.00.

mit anderen Staaten angewiesen sind und davon profitieren. Die Bush-Regierung hat mutwillig darauf verzichtet, die Einwände Rußlands und der europäischen Verbündeten in der ABM-Frage zur Kenntnis zu nehmen, entzieht dem neuen außenpolitischen Kurs in Rußland die dringend benötigte Rückendeckung und geht indirekt auf Konfrontationskurs mit China, dem einzigen Staat, der mittelfristig in der Lage sein könnte, eine reale nukleare Bedrohung der amerikanischen Sicherheit darzustellen. Die unilaterale Kündigung des ABM-Vertrags ist unklug, kurzfristig und fahrlässig, denn sie wird aller Wahrscheinlichkeit nach genau die Bedrohung verstärken, vor der sich die USA mit ihrem Raketenschild schützen wollen: die Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme. Gleichzeitig unterminieren die USA mit ihrem unilateralen Kurs systematisch den einzigen bewährten Mechanismus, mit dem Proliferationsgefahren - wenn überhaupt - in den Griff bekommen werden können, nämlich das System der internationalen Rüstungskontrolle. Wie wollen die USA in Zukunft andere Staaten davon überzeugen, sich an die völkerrechtlichlichen Spielregeln zu halten, wenn die USA selbst dies anscheinend nicht mehr nötig hat?■

Wissenschaft und Frieden ■ 1/2002

Terror - Krieg - Kriegsterror

U.a. mit Beiträgen von:

W. Vogt: Kampf gegen Terror - (k)eine Chance für Friedenspolitik? * J. Roose: Vom Elend einer militärischen Außenpolitik * E. Schmidt-Eenboom: Geheimdienste - Stärkung der Versager * L. Klingbeil: USA - Hochrüstung gegen den Terror * B. Weyland: Zur Nahostdimension des Terrorismus Bin Ladens * W. Thiede: Religiöse Hintergründe des Terrors * M. Massarrat: Reduzierung des Terrorismus auf den Islam führt in die Irre * D. Kinzelbach: Algerien - Zwei Seiten des Terrorismus * G. Sommer: Terrorismus, Afghanistankrieg und westliche Feindbilder * J. Becker: Afghanistan - Der Krieg und die Medien * G. Knies: Die Verwundbarkeit der technischen Zivilisation * R.M. Bowman: Wege und Irrwege im Kampf gegen den Terrorismus.

W&F erscheint vierteljährlich mit einem Umfang von 80-100 Seiten und kostet im Jahresabo ab 1. Januar 2002 30 € (20 € für Studenten, Arbeitslose etc.)
 Probeexemplare / Bestellungen:

W&F * Reuterstr. 44 * 35113 Bonn

Tel (0228) 21 33 34 * Fax (0228) 21 49 24 * E-Mail: w-u-f@t-online.de