

Aufrüstung vor Rüstungskontrolle

Die Raketenabwehrpolitik in Clintons erster Amtszeit

HSFK-REPORT 1/1996

Zusammenfassung:

In den zurückliegenden 1000 Tagen der Regierung Clinton hat die Raketenabwehr einen prominenten Platz auf ihrer sicherheitspolitischen und rüstungswirtschaftlichen Agenda eingenommen. Der "Siegzug" dieser Militärtechnologie hält damit unvermindert an. \$ 50 Mrd. veranschlagt das Congressional Budget Office für die Raketenabwehr der USA bis zum Jahre 2010. Dabei hätte man meinen können, der politische Sieg über die Sowjetunion im Kalten Krieg und über Saddam Hussein im für die USA letzten heißen Krieg hätten die erhoffte Friedensdividende in allen Rüstungsbereichen Wirklichkeit werden lassen.

Die Raketenabwehr unterscheidet sich von allen anderen Rüstungssektoren. Denn ihr weiterer Ausbau gerät zunehmend in Konflikt mit dem rüstungskontrollpolitisch zentralen ABM-Abkommen (Anti-Ballistic Missile) von 1972 und seiner "Philosophie" des Bilateralismus mit dem Vertragspartner Rußland. Ferner artikulieren sich die kompromißlosen Anhänger wiederbelebter SDI-Visionen aus der Ära Reagans vehementer, die sich in diesem Jahr in der "Coalition to Defend America" neu formiert haben. Sie wollen das ABM-Abkommen einseitig aufkündigen.

Die nukleare Proliferation setzten promilitärische Organisationen und Lobbygruppen wie die Heritage Foundation bereits in den späten achtziger Jahren dazu ein, um ihre finanziellen Forderungen für einen umfassenden Schutz der USA zu legitimieren. In der neueren Diskussion um die Raketenabwehr, die nicht mehr das beherrschende Thema des öffentlichen (sicherheitspolitischen) Diskurses ist wie unter Reagan, versucht von den etablierten Lobbygruppen vor allem die Heritage Foundation, mit einem umfassenden Vorschlag für eine territoriale Raketenabwehr Terrain zurückzugewinnen.

Die populistisch-aktionistische Ausprägung dieser Absichten hat in der von der "Coalition to Defend America" Anfang Juni 1995 gestarteten "Let my People Know Campaign" ihren Ausdruck gefunden. Mit dieser Kampagne möchte die "Coalition to Defend America" die "absolute Verwundbarkeit" zu einer zentralen Frage bei den nächsten Präsidentschaftswahlen, 1996, machen. Diese gesellschaftlichen Akteure eint, daß sie in erster Linie einen territorialen Raketenabwehrschirm als Antwort auf das Proliferationsproblem fordern. Die von der Clinton-Administration angestrebte taktische Raketenabwehr zum Schutz von amerikanischen Truppen und Verbündeten halten sie in Ergänzung zum Bevölkerungsschutz durchaus für wichtig.

Die politisch (gemäßigt) konservativ und liberal ausgerichteten gesellschaftlichen Gruppen agieren in einem Umfeld, das nicht nur durch neue internationale Rahmenbedingungen, sondern auch durch einen Umstrukturierungsprozeß der US-Militärwirtschaft gekennzeichnet ist. Die Rüstungsfirmen haben auf die neuen Rahmenbedingungen einerseits mit Rückzugs- und Expansionsstrategien reagiert. Andererseits haben sie sich an die neue Lage durch Konsolidierungsstrategien angepaßt. Die Militärindustrie wittert dennoch neue Marktchancen. So plant das Unternehmen Raytheon trotz aller Versuche, durch Diversifikationsmaßnahmen die Abhängigkeit vom Pentagon auf ein Verhältnis 50:50 zu verringern, 40% seiner Rüstungsgeschäfte durch die Ausfuhr abzudecken. Sein "Exportschlager" ist vor allem die Abwehrrakete Patriot, für die ein Markt in der Türkei, Süd-Korea, Ägypten, Griechenland und Taiwan winkt.

Die Kurskorrektur von Bush zu Clinton enthält evolutionäre und revolutionäre Elemente. Das nunmehr in Ballistic Missile Defense umbenannte Raketenabwehrprogramm ist, anders als in der Ära Bush, in ein übergreifendes Präventions-Konzept eingebunden, das gegen das "Auftauchen der nuklearen Gefahr" (Perry) gerichtet ist. Die Clinton-Administration legt konzeptionell und budgetär den eindeutigen Schwerpunkt auf die Entwicklung und Erprobung von weltweit in Krisenregionen aufzustellenden Raketenabwehrwaffen gegen Flugkörper kurzer und mittlerer Reichweite (Theater Missile Defense, TMD). Rund 80 Prozent der für das Haushaltsjahr 1996 beantragten Summe von \$ 2,9 Mrd. sollen für ein flächendeckendes Verteidigungssystem ausgegeben werden.

Insgesamt bleibt die Raketenabwehr trotz - oder gerade wegen - der Kurskorrekturen auch in der Amtszeit Clinton das größte Rüstungsprojekt, für das die Administration bis zum Jahre 2001 \$ 19,5 Mrd. bereitstellen will. Diese Projekte sind allesamt in ihrem Ausmaß nicht nur deshalb problematisch, weil sie Milliarden-Summen verschlingen werden. Die THAAD und die geplanten "weiterreichenden Systeme" leiten eine neue Aufrüstungsrunde ein, rütteln am ABM-Vertrag und unterstreichen, daß die Clinton-Administration von den ihr zu Gebote stehenden Maßnahmen zur Lösung sicherheitspolitischer Probleme zunehmend auf militärtechnologische setzt.

Die Republikaner traten nach ihrem Sieg in beiden Kammern des Kongresses Anfang 1995 mit einem Programm an, das die SDI-Träume des Republikanischen Präsidenten Reagans wiederbelebte und die Kurskorrekturen unter Reagan wie auch die bescheideneren Zielvorstellungen des Nachfolgers Bush ignorierte. Der früh eingebrachte "National Security Revitalization Act" sollte die zentrale sicherheitspolitische Forderung eines umfassenden Raketenabwehrschirmes aus der Wahlkampf-Plattform "Contract With America" im politischen System qua Gesetz verbindlich machen. Daß dieser erste Versuch, die frühe Republikanisch-Reagansche Erbschaft gesetzlich zu verankern, fehlschlug, ist trotz der eindeutigen Mehrheitsverhältnisse im Repräsentantenhaus darauf zurückzuführen: die Forderung der "Verteidigungsfalken" geriet bereits in der eigenen Fraktion in Konflikt mit der Forderung der fiskalpolitischen "Defizitfalken" nach einem möglichst ausgeglichenen Haushalt.

Die von den Republikanern mehrheitlich verabschiedete Gesetzesvorlage sah die - vertragswidrige - Dislozierung von "Defensiv" waffen in mehreren Stellungen bis zum Jahre 2003 vor. Nachdem Präsident Clinton sein Veto gegen das Gesetz angedroht hatte, war eine Kompromißlösung unausweichlich. Die zwischen den Demokratischen und Republikanischen Senatoren Levin und Nunn bzw. Warner und Cohen am 11. August 1995 ausgehandelte Vorlage geht in wesentlichen Aspekten zugunsten der Gegner einer baldigen National Missile Defense. Sie schwächt die ursprüngliche Definition einer real existierenden Bedrohung des amerikanischen Territoriums durch feindliche Flugkörper beträchtlich ab; formuliert die US-Raketenabwehrpolitik als Entwicklung von aufzustellenden Abwehrsystemen an mehreren Orten (das vormals direkte Ziel einer Dislozierung wird durch den hinzugefügten Begriff der Entwicklung relativiert; knüpft die Aufstellung an Bedingungen - die Systeme müssen finanziell erschwinglich und militärisch effizient sein, eine automatische Dislozierung ist damit ausgeschaltet; sieht Verhandlungen mit Rußland zur Abänderung des ABM-Vertrages vor und schiebt so dem Unilateralismus der ursprünglichen Version einen Riegel vor.

Seit Ende 1993 verhandelt die Clinton-Administration mit der russischen Regierung in Genf im Rahmen der Standing Consultative Commission (SCC) über Modifikationen des ABM-Abkommens. Daß das Abkommen dennoch in seiner Substanz auch durch die Politik der Clinton-Administration akut bedroht ist, ergibt sich aus dem neuen Schwerpunkt des Konzepts auf taktischen Raketenabwehrsystemen. Das Problem in Genf ist, eine von beiden Seiten akzeptierte Trennungslinie zwischen "strategisch" und "nicht-strategisch" zu finden. Der Konfliktstoff und die Schwierigkeiten zwischen beiden Gesprächspartnern ergeben sich aus der Tatsache, daß vor allem zentrale TMD-Programme der USA die Trennungslinie verschwimmen lassen. In dieser Tradition steht auch die verhandlungspolitische Vorgabe der Administration für die SCC-Gespräche mit Rußland in Genf. Ihr Hauptziel ist es, gemeinsame Kriterien für die "demarcation" zwischen vertraglich erlaubten und verbotenen Fähigkeiten der Technologien zu erarbeiten, ohne daß die zentralen Waffensysteme beeinträchtigt werden. Dies gilt auch für das Ende 1995 offensichtlich erreichte Rahmenabkommen in Genf.

Unter dem Druck aus beiden Häusern des Kongresses, aber auch seitens der Militärs und der zivilen Führung des Pentagon, hat die Administration bei der Durchführung ihrer TMD-Politik neue Realitäten geschaffen. Nichts demonstriert dies mehr als der erste Test der THAAD am 21. April 1995. Auch wenn die US-Regierung alle Forderungen nach Abbruch der Genfer ABM-Gespräche ablehnt und auf

der Verhandlungsebene weiterhin einen Kurs des Bilateralismus verfolgt, so macht der THAAD-Test eine unilaterale Interpretation des ABM-Vertrages erforderlich - und eine Abkehr von der bis 1994 vertretenen Auffassung. Es ist offensichtlich, daß THAAD auch im Rahmen der sogenannten engen Deutung des Vertrages das Abkommen in seiner Substanz gefährdet.

Mit ihrem Nein zu einem territorialen Raketenabwehrschirm hat die Administration Clinton neue Realitäten für die russische Regierung unter Jelzin geschaffen, die Anfang 1992 die bis dahin dominierende Ablehnung eines "Defensiv"-gürtels relativierte. Jelzins UN-Rede vom Januar 1992 verwies in der Raketenabwehrfrage erstmals auf verschiedene Fraktionen in den politischen und militärischen Entscheidungszentren Moskaus sowie in der "strategic community". Gerade die Proliferationsgefahr wird neuerdings dazu eingesetzt, die mit den im Zuge der Rüstungstransformation verbundenen Einbußen durch Aufrüstungsmaßnahmen bei den Raketenabwehrwaffen abzufedern. Aber es wäre verkürzt, das Interesse Rußlands an dieser Technologie auf ökonomisch-industriepolitische Interessen reduzieren zu wollen. Als neue Bedrohungen definieren die Eliten neben der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen Konflikte wie den am Golf, lokale Kriege an der Peripherie Rußlands und separatistische Bewegungen innerhalb des Landes.

Moskau fürchtet, daß eine beträchtliche Aufrüstung bei den Raketenabwehrwaffen zu einer überlegenen Position der USA führt - und zwar gerade dann, wenn beide Seiten ihre Nukleararsenale auf 3.000-3.500 Sprengköpfe vermindern. Führende Vertreter der Duma machen die Durchführung des START I-Vertrages und die Verabschiedung von START II davon abhängig, daß die USA sich an den ABM-Vertrag halten. Entsprechend haben sich bis zum Herbst 1995 Präsident Jelzin und andere hochrangige Politiker geäußert. Das offensichtlich Ende 1995 erzielte Rahmenabkommen scheint jedoch zu bedeuten, daß die russische Regierung ihre Junktims-Politik zwischen einem möglichst strikten ABM-Vertrag und der nuklearen Abrüstung fallengelassen hat. Für die Duma dürfte dies indes nicht gelten. Ungewiß bleibt auch, welchen Kurs die russische Regierung unter einem neuen Präsidenten in dieser Frage verfolgen würde.

Die wirtschaftlich bedenkliche Lage in Rußland bleibt gegenwärtig ein Hindernis für ein russisches Raketenabwehrprogramm, das es mit dem amerikanischen aufnehmen könnte. Und dennoch sollte nicht davon ausgegangen werden, daß ergebnislose Verhandlungen in Genf oder gar eine unilaterale amerikanische Aufkündigung des ABM-Vertrages in Rußland passiv hingenommen würden. Wenn die rüstungsindustriellen Gruppierungen wieder erstarken, sich die gesamte Pro-Raketenabwehr-Allianz neubelebt und sich die politischen Kräfteverhältnisse ändern, könnte es auch in Rußland zu Aufrüstungsmaßnahmen kommen, die mit dem ABM-Vertrag teilweise oder überhaupt nicht vereinbar sind. Es ist nicht ausgeschlossen, daß sich ausgerechnet nach dem beendeten Kalten Krieg die Aufrüstungskollationen in beiden Staaten gegenseitig in die Hände arbeiten.

Von einer primär auf Rüstung setzenden Politik der USA gehen aber auch die falschen Signale für eine wirksame und breit angelegte Nichtverbreitungspolitik aus. Denn mit einer derart massiven Aufrüstung erwecken die entscheidenden Akteure in den USA den Eindruck, daß die vitalen internationalen Vereinbarungen von untergeordnetem Wert sind.

Der Schlüssel zu mehr Rüstung oder zu verstärkter Rüstungskontrolle liegt derzeit in den USA. Die Zeichen stehen auf mehr Rüstung. Die Pro-Raketenabwehr-Organisationen im gesellschaftlichen Umfeld fühlen sich im Aufwind. Es bleibt abzuwarten, wie stark sie die "Verteidigung Amerikas" zu einem öffentlichen und, 1996, wahlpolitischen Thema werden machen können. In der "gesundgeschrumpften" und damit gut positionierten Rüstungsindustrie haben diese Organisationen, denen es in erster Linie um ideologische Ziele und nicht um wirtschaftliche Interessen geht, unsichtbar agierende, starke Verbündete.

Im "Eisernen Viereck" der Raketenabwehrbefürworter fließen verschiedene außenpolitische Grundorientierungen und Motive zusammen: Unilaterale "America first"-Weltbilder und das aktiv-internationalistische Selbstverständnis der alleinigen Supermacht mischen sich mit ökonomischen und bürokratischen Interessen. Dieses Netzwerk hat sich nach dem gewonnenen Kalten Krieg und dem Zweiten Golf-Krieg verdichtet und verstetigt. Für die Zukunft von Rüstung und ihrer Kontrolle ist dieser Befund aussagekräftiger als der Versuch, die einzelnen Elemente genau gewichten zu wollen.

Gegenüber dem "Eisernen Viereck" befinden sich die liberalen Befürworter von relativ bescheidenen Programmen in der Defensive. Immerhin haben die Liberalen und gemäßigt Konservativen zentrale

Forderungen der kompromißlosen Raketenabwehrbefürworter bis zum Herbst 1995 abbremsen können. Ob sich diese Tendenz im Wahljahr 1996 fortsetzt, wird sich zeigen. Der beste Garant für Rüstungskontrolle wäre, wie in der Vergangenheit auch, wenn vermittelt über einen wirtschaftlichen Engpaß in größerem Ausmaß "fiskalpolitische Falken" in den Kongreß gelangten, die wiederum für einen vorsichtigeren Kurs in der Raketenabwehrpolitik plädieren würden. Ein Republikaner als Nachfolger des Demokraten Clinton mit einer Mehrheit seiner Partei in beiden Häusern des Kongresses wäre indes eine Gewähr dafür, daß sich der Vorrang der Rüstung verstärkt fortsetzt. Unabhängig von diesem für die Rüstungskontrolle "worst case-Szenario" deutet gegenwärtig Vieles darauf hin, daß sich 1996 die Auseinandersetzungen um den ABM-Vertrag verschärfen werden.

Die Bundesregierung in Bonn sollte sich darauf einstellen, daß das verstärkte US-Interesse an der Raketenabwehr auch in der Ära Clinton auf Angebote und Vorschläge hinausläuft, sich stärker in diesem Bereich zu engagieren. Im Vergleich zu den USA und Frankreich hat die Bundesrepublik bisher auf die Proliferationsgefahren vorrangig mit politischen Maßnahmen reagiert. Ein stärkeres Interesse an der Abwehr von Raketen ist in der Bundesrepublik unverkennbar.

Unverkennbar ist jedoch auch das bundesdeutsche Interesse an einem US-russischen Verhältnis, das sich durch die Aufrüstung der Vereinigten Staaten nicht verschlechtert. An einer stagnierenden oder gar gefährdeten Rüstungskontrolle bei START I und II, die den Beginn eines neu aufkeimenden Ost-West-Konflikts signalisiert, kann der Bundesrepublik nicht gelegen sein. Obwohl die Bundesrepublik nicht Unterzeichnerin des ABM-Abkommens ist, sollte sie jene Akteure in der Regierung Clinton stärken, die den Vertrag multilateralisieren wollen.