

Der gefährdete ABM-Vertrag

Kubbig, Bernd W.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kubbig, B. W. (1988). *Der gefährdete ABM-Vertrag*. (HSFK-Report, 9/1988). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-96531-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



HESSISCHE STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Bernd W. Kubbig

DER GEFÄHRDETE ABM-VERTRAG

HSFK-Report 9/1988

BIBLIOTHEK
R HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG
Archiv

Frankfurt am Main

Bernd W. Kubbig

DER GEFÄHRDETE ABM-VERTRAG

HSFK-Report 9/1988

Oktober 1988

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens-
und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

6000 Frankfurt/M. 1

Tel. 069/550191

ISBN 3 – 926197 – 45 – 5

ZUSAMMENFASSUNG

In seiner Substanz bedroht ist das Abkommen über die Begrenzung der Systeme zur Abwehr ballistischer Flugkörper (Anti-Ballistic Missile, ABM) von 1972 - ein rüstungskontroll- wie entspannungspolitisch wichtiges Vertragswerk. Politische Prioritäten, aber auch technologische Entwicklungen, die vielfach ineinandergreifen, höhnen das Abkommen aus. Mit den letzteren beschäftigt sich dieser Report.

Technologische Gefährdungen gehen zum Teil von Bereichen aus, die mit der Strategischen Verteidigungsinitiative (Strategic Defense Initiative, SDI) kaum etwas zu tun haben. Dies betrifft vor allem die großen Radaranlagen beider Supermächte. Das sowjetische Radar bei Krasnojarsk verstößt offensichtlich gegen das Abkommen. Aber auch die gegenwärtig "modernisierten" Anlagen der USA in Thule (Grönland) und Fylingdales (Großbritannien) werfen die Fragen der Übereinstimmung mit dem ABM-Vertrag auf.

Auf der dritten Überprüfungskonferenz des ABM-Vertrages, die vom 24. bis 31. August 1988 in Genf stattfand, war die Radaranlage bei Krasnojarsk der Hauptstreitpunkt. Reagan hatte die amerikanische Delegation angewiesen, auf einem unverzüglichen, bedingungslosen Abbau der Einrichtung zu bestehen. Neu war, daß die Reagan-Administration in zweifacher Hinsicht eine noch schärfere Gangart als früher einschlug: Zum einen erwog sie erstmals, "Krasnojarsk" nicht nur als Verletzung, sondern als "materiellen Bruch" ("material breach") des ABM-Vertrages zu bezeichnen - das könnte für die USA bedeuten, daß sie das Abkommen aufkündigen. Ob dies vor dem Hintergrund des Wahlkampfes gesehen werden muß oder eine ernstgemeinte Absicht ist, muß offenbleiben. Möglicherweise sucht die Reagan-Administration nach einem Vorwand, aus dem Vertrag "auszusteigen", auf jeden Fall aber setzt sie die Sowjetunion unter Druck. Zum anderen hat die US-Regierung erstmalig ein Junktim hergestellt: Solange die Krasnojarsk-Anlage bestehe, sei es für die Administration nicht möglich, einen START-Vertrag abzuschließen. Dies könnte darauf hinauslaufen, die Sowjetunion für eine Stagnation bei den Genfer Verhandlungen verantwortlich zu machen.

Beständig hat die amerikanische Regierung alle Versuche der UdSSR abgewiesen, zu einer diplomatischen Lösung der Radarfrage zu gelangen, die es der sowjetischen Führung erlaubt, das Gesicht zu wahren. Genau darauf liefen die Angebote Moskaus hinaus. Zunächst schlug die UdSSR vor, daß sie bei "Krasnojarsk" nur dann Zugeständnisse mache, wenn auch die USA sich Einschränkungen bei Thule und Fylingdales auferlegten. Dann kündigte Gorbatschow im Oktober 1987 einen einjährigen Baustopp der Anlage an. Im Sommer 1988 schlug der Generalsekretär vor, "Krasnojarsk"

abzubauen, wenn sich die USA ihrerseits bei ihrem SDI-Programm beschränkten, indem sie sich an die enge Auslegung des ABM-Vertrages hielten. Im September machte Gorbatschow einen weiteren konstruktiven Vorstoß: die Umwandlung der Anlage in ein internationales Weltraumforschungszentrum. Auch hierauf ließ sich die Reagan-Administration nicht ein.

Das Abkommen ist nicht nur durch technologische Entwicklungen, sondern auch aufgrund seiner Grauzonen gefährdet. Sein Dilemma besteht darin, daß entscheidende Begriffe wie "Entwicklung" sowie "ABM-Systeme und -Komponenten" vage definiert sind. Dadurch tun sich Grauzonen auf, die beide Seiten strecken können und in die sich hineinrüsten läßt, ohne daß man deshalb von klaren Vertragsbrüchen zu sprechen vermag.

Wie stark sich die Grauzonen ausdehnen lassen, zeigt das Testprogramm im Rahmen von SDI, z.B. das Airborne Optical System (AOS), das nach derzeitigen Plänen der Reagan-Administration 1989 erprobt werden soll. Bei diesem "Luftgestützten Optischen System" handelt es sich um ein Infrarot-Spiegelteleskop, das zusammen mit Signal- und Datenverarbeitungsgeräten auf einem umgebauten Boeing-Flugzeug vom Typ 767 angebracht ist. Das Teleskop soll Wiedereintrittskörper außerhalb der Atmosphäre verfolgen und sie von Attrappen unterscheiden. Wäre das AOS in der Lage, die Funktionen des traditionellen ABM-Radars zu ersetzen, wäre es unter dem ABM-Vertrag verboten. Das Pentagon argumentiert, daß dies nicht der Fall ist. Es spricht deshalb nicht von einem AOS, sondern lediglich von einem AOA (Airborne Optical Adjunct, "Luftgestütztes Optisches Hilfssystem"), während das AOS in der Terminologie des Verteidigungsministeriums erst das voll funktionsfähige System bezeichnet.

Neben dem Testprogramm sind außerdem Probleme bedeutsam, die sich einerseits aus der technischen Überschneidung zwischen ABM- und Antisatelliten-Technologien (Anti-Satellite Technologies, ASATs) ergeben, die andererseits aus der Abgrenzung von Raketenabwehrfähigkeiten gegen strategische und eurostrategische/taktische Waffen (Anti-Tactical Ballistic Missiles, ATBMs) folgen. Der ABM-Vertrag deckt Waffen, mit denen sich Satelliten der beiden Supermächte zerstören lassen, nicht ab. Sie können entwickelt, getestet und aufgestellt werden. Das Problem aber ist, daß ASATs und ABMs sich ähnlich sind (z.B. bei Lasern, Sensoren und kinetischen Waffen, die ihr Ziel durch Aufprall zerstören können). Mit ABM-Systemen lassen sich Satelliten vernichten, und durch ein umfangreiches ASAT-Programm kann man die ABM-Aktivitäten vorantreiben. Unter dem Vorwand, ASAT-bezogene Entwicklung durchzuführen, lassen sich somit Aufschlüsse über den Raketenabwehrbereich gewinnen. Als ABM-Aktivitäten wären sie unter dem Vertrag nicht erlaubt. Die Grauzone enthält

Art. VI, der Tests von anderen Komponenten und Systemen nur dann verbietet, wenn sie diesen Raketenabwehrfähigkeiten verleihen. Anders als in der UdSSR sind in den Vereinigten Staaten ab 1983 eine Testserie und ein Experiment durchgeführt worden, die die Grauzone an den Rand des Erlaubten ausgedehnt haben (Homing Overlay Experiment; Delta 180).

Zum Aspekt taktische Kurz- und Mittelstreckenwaffen: Der ABM-Vertrag begrenzt und verbietet lediglich Systeme zur Abwehr strategischer ballistischer Flugkörper (Art. II). Eurostrategische und taktische ballistische Flugkörper hingegen erfaßt das Abkommen explizit nicht. Es definiert zudem nicht, was unter "strategisch" zu verstehen sei - den SALT II-Kriterien zufolge wären dies landgestützte Interkontinentalraketen mit einer Reichweite von mehr als 5.500 km und seegestützte Raketen beliebiger Reichweite. Die in Art. VI enthaltenen spezifischen Verbote lassen Freiräume.

Wie ist es um die Zukunft des ABM-Vertrages bestellt?

Der Vertrag kann nur dann künftig wirksam in die militärisch bedeutsamen Programme beider Supermächte eingreifen, wenn diese bereit sind, die aufgezeigten Grauzonen des Vertrages zu verkleinern oder gar zu schließen. Dies betrifft die

- Lösung des Radarproblems: Der ABM-Vertrag würde nur dann unmißverständlich und strikt eingehalten, wenn die Sowjetunion auf ihre Anlage bei Krasnojarsk und die USA auf die Modernisierung von Thule und Fylingdales verzichteten. Diese Option war lange Zeit nicht wahrscheinlich, da beide Seiten in diese Einrichtungen erhebliche Mittel investiert haben. Wenn es die Sowjetunion ernst mit ihrem Vorschlag meint, die Radaranlage bei Krasnojarsk abzubauen oder aber in ein internationales Weltraumforschungszentrum umzuwandeln, wäre dies ein diplomatisch konstruktiver Weg, ihr Gesicht zu wahren - dies aber setzt Zugeständnisse auf der amerikanischen Seite voraus. Sie müßte beispielsweise bereit sein, ihre Testpolitik im Rahmen der engen Interpretation des ABM-Vertrages durchzuführen. Die Reaktion der US-Regierung wird zeigen, ob es ihr darum geht, daß Radarproblem ernsthaft zu lösen, oder aber ob sie es ihrerseits zum Vorwand nimmt, um das Abkommen aufzukündigen. Die angemessene Antwort der Supermacht Vereinigte Staaten bestünde darin, der UdSSR eine Brücke zu bauen (also anzuerkennen, daß die Sowjetunion aus Fehlern lernen kann) und Gorbatschows Vorschlägen zuzustimmen.

- Präzisierung von "Entwicklung", "ABM-Systemen und -Komponenten": Die Möglichkeiten, in die Grauzonen hineinzurüsten, ließen sich im Hinblick auf den Begriff Entwicklung zum Beispiel wie folgt beschränken: Beide Seiten könnten sich darauf einigen, daß sie ihre ABM-Aktivitäten dann einstellen, wenn Versuchsaufbauten ("bread boards") in einer "ABM-Eigenschaft getestet" worden sind - das wäre also auf einer frühen Stufe im Forschungs- und Entwicklungsprozeß.

Um bei ABM-Komponenten futuristischer Waffen klarer zwischen Erlaubtem und Verbotenem unterscheiden zu können, sind mehrere Ansätze möglich. Der am meisten diskutierte würde das Definitionsproblem funktional angehen und zu lösen versuchen. Danach müßten sich beide Seiten auf eine Liste von Fähigkeiten einigen, die ABM-Komponenten besitzen sollen - und gleichzeitig Grenzwerte für die erlaubten exotischen Waffen so setzen, daß Tests nicht unter realistischen, sondern laborähnlichen Bedingungen stattfinden. Dieser "Schwellenansatz" könnte sich an der Liste der UdSSR orientieren, die erhebliche Begrenzungen für Laser- und Teilchenstrahlenwaffen, Spiegel, Sensoren und kinetische Abfangraketen vorsieht.

- Klärung des Verhältnisses von ABM-Technologien zum ASAT- und ATBM-Bereich: Hier böte es sich an, Waffentests außerhalb der Atmosphäre generell zu untersagen. Ein solches Erprobungsverbot müßte, um wirksam zu sein, alle weltraumgestützten Zerstörungsmittel gegen Objekte außerhalb der Atmosphäre umfassen. Die künstliche Unterscheidung zwischen bisher unter Art. VI verbotenen Zielen (z.B. Sprengköpfen) und bislang erlaubten Objekten wie Satelliten würde wegfallen (mit dem Verweis auf diese Differenz begründete ja das Pentagon Experimente wie z.B. Delta 180 als vertragskompatibel). Ein solches Testverbot müßte auf die land- und luftgestützten ASAT-Waffen (einschl. Laser) ausgedehnt werden.

Die Maßnahmen gegen die Erosion des ABM-Vertrages erfordern - so banal es klingen mag - den entsprechenden politischen Willen beider Seiten. Gegen Ende der Reagan-Ära gibt es Anlaß zu einem - wenn auch verhaltenen - Optimismus, daß die politischen Rahmenbedingungen für die Zukunft des Vertrages eher besser werden - zumindest sich auf absehbare Zeit nicht verschlechtern. Das gilt vor allem dann, wenn Michael Dukakis, der derzeitige Gouverneur von Massachusetts, Präsident wird. Denn er steht der Strategischen Verteidigungsinitiative kritisch gegenüber. Seine Ankündigung, das Programm auf den Umfang von ca. \$ 1 Mrd. zurückzustutzen, den es vor Reagans epochaler Rede vom März 1983 hatte, dürfte jedoch eher Wunschdenken oder Wahlkampfrhetorik sein. In beiden Häusern des Kongresses, der im November 1988 ebenfalls neu gewählt wird, dürfte

sich für derartige "deep cuts" keine Mehrheit finden. Aber auch eine US-Administration unter George Bush wird wohl ein SDI-Programm nicht so engagiert fördern wie die Regierung unter Reagan.

Entscheidend für die mittelfristige Zukunft des ABM-Vertrages ist die inhaltliche Eigendynamik von SDI. Sie kommt in der Zusammensetzung des Haushalts zum Ausdruck, also im Verhältnis von Grundlagenforschung zu Demonstrationsprojekten, die den Vertrag bereits in der Vergangenheit ausgehöhlt haben und ihn künftig verstärkt gefährden würden. Hier ist von einer Dukakis-Administration ein größeres Interesse an Rüstungskontrolle und damit an der Bewahrung des ABM-Abkommens zu erwarten.

Selbstverständlich hängt die Zukunft dieses bilateralen Abkommens auch von der Politik der Sowjetunion ab. Bleibt sie dabei, die Substanz des Vertrages zu bewahren? Aus gegenwärtiger Sicht dürfte dies zumindest für die nächsten Jahre der Fall sein. Wird die Sowjetunion in Zukunft das Abkommen unmißverständlich einhalten und sich kooperativer verhalten, wenn es darum geht, amerikanische Zweifel an ihrer Vertragstreue auszuräumen? Gorbatschows Vorschläge in der Krasnojarsk-Frage deuten an, daß die UdSSR bereit und fähig ist, aus vergangenen Fehlern zu lernen.

Nicht völlig bedeutungslos ist die Rolle der amerikanischen NATO-Partner. Immerhin informierte die US-Seite sie über die Ergebnisse der dritten ABM-Überprüfungskonferenz. Es kann nicht im westeuropäischen - und damit im bundesrepublikanischen - Interesse liegen, daß die USA "Krasnojarsk" zum Vorwand nehmen, um das Abkommen aufzukündigen, und Gorbatschows konkrete und konstruktive Vorschläge ignorieren.

Auch wenn die politischen Rahmenbedingungen besser werden und sie dazu führen, daß der Druck auf den ABM-Vertrag zwischenzeitlich nachläßt: das Abkommen bleibt langfristig gefährdet. Denn selbst Grundlagenforschung entwickelt nur dann keine Eigendynamik, wenn sie sehr begrenzt gehalten wird. Das ist aber bei der Raketenabwehrforschung nicht der Fall. Es wäre ein Wunder, wenn die laufenden Aktivitäten nicht in den nächsten Jahren einen neuen technologischen Schub ergäben. Er könnte dann mitbewirken, daß möglicherweise beide Vertragsparteien das ABM-Abkommen beträchtlich modifizieren oder gar außer Kraft setzen.

INHALT

| | Seite |
|---|-------|
| 1. Einleitung | 1 |
| 2. Relevanz und Inhalte des ABM-Vertrages | 2 |
| 3. Die Gefährdung des Abkommens durch technologische Programme außerhalb von SDI: Die Radaranlagen bei Krasnojarsk sowie in Thule und Fylingdales | 3 |
| 3.1. Die sowjetische Anlage bei Krasnojarsk | 3 |
| 3.2. Die US-Anlagen in Thule und Fylingdales | 6 |
| 4. Das Abkommen und seine zentralen definitorischen Grauzonen: Die Gefährdung durch Programme im Kontext von SDI | 8 |
| 4.1. Der Begriff "Entwicklung" | 8 |
| 4.2. Der Begriff "ABM-Systeme und -Komponenten" | 9 |
| 5. Politische Gefährdungen des Abkommens | 15 |
| 5.1. Vorbehalte gegenüber den abschreckungs- und rüstungskontrollpolitischen Grundlagen des Vertrages | 15 |
| 5.2. Die Neuinterpretation des Abkommens: Die kontroversen Sachverhalte | 16 |
| 5.3. Die Politisierung der "compliance"-Frage und die Entwertung der Ständigen Beratungskommission | 21 |

| | |
|--|----|
| 6. Die Zukunft des ABM-Vertrages | 24 |
| 6.1. Maßnahmen zur Erhaltung des Abkommens | 24 |
| 6.2. Politische Determinanten | 27 |
| | |
| Anmerkungen | 30 |

1. Einleitung

In seiner Substanz bedroht ist das Abkommen über die Begrenzung der Systeme zur Abwehr ballistischer Flugkörper (Anti-Ballistic Missile, ABM) von 1972 - ein rüstungskontroll- wie entspannungspolitisch wichtiges Vertragswerk (Kap. 2). Politische Prioritäten, aber auch technologische Entwicklungen, die vielfach ineinandergreifen, höhlen das Abkommen aus. Die veränderten Rahmenbedingungen der achtziger Jahre, ihre Auswirkungen und die Diskussion um den ABM-Vertrag sind Gegenstand dieses Reports. Im Mittelpunkt steht die systematische Erörterung der technologischen und politischen Bedrohungen.

Technologische Gefährdungen gehen zum Teil von Bereichen aus, die mit der Strategischen Verteidigungsinitiative (SDI) kaum etwas zu tun haben. Dies betrifft vor allem die großen Radaranlagen beider Supermächte. Vorprogrammiert sind Konflikte mit einem unbegrenzt gültigen Abkommen wie dem ABM-Vertrag, der die Forschung erlaubt (und in gewissem Ausmaß erlauben muß), weil die jeweilige Gegenseite sie nicht kontrollieren kann. Dennoch ist der politische Aspekt vor allem bei der sowjetischen Radaranlage in der Nähe von Krasnojarsk bedeutsam; denn sie verstößt offensichtlich gegen das Abkommen (Kap. 3).

Der Vertrag ist aber auch aufgrund seiner Grauzonen gefährdet. Zentrale Bestimmungen sind vage definiert und eröffnen daher "Fenster der Gelegenheiten" - nämlich die Begriffe so auszulegen und so auszudehnen, daß sie zwar nicht gegen den Buchstaben verstoßen, aber den Geist (und damit die Substanz) des Abkommens verletzen. Hier wird die Testpolitik der Reagan-Administration im Rahmen von SDI bedeutsam. Relevant sind außerdem Probleme, die sich einerseits aus der technischen Überschneidung zwischen ABM- und Antisatelliten-Technologien (Anti-Satellite Technologies, ASATs) ergeben, die andererseits aus der Abgrenzung von Raketenabwehrfähigkeiten gegen strategische und eurostrategische/taktische Waffen (Anti-Tactical Ballistic Missiles, ATBMs) folgen. Die in Kap. 3 und 4 erörterten Bedrohungen müssen selbstverständlich im politischen Kontext gesehen werden - technologische Entwicklungen sind nicht gleichzusetzen mit technologischem Determinismus, auch wenn sie Zwänge schaffen. Politische Prioritäten sind jedoch letztlich ausschlaggebend.

Die vornehmlich politischen Gefährdungen erwachsen aus drei Versuchen der SDI-Befürworter: die abschreckungs- und sicherheitspolitischen Grundlagen des Abkommens zu überwinden, sie zumindest aber zu attackieren und ins Wanken zu bringen; die eindeutige Vertragslage dem Primat rüstungspolitischer und militärstrategischer Ziele anzupassen - der deutlichste Ausdruck dieser Strategie wird in dem Bemühen der SDI-Befürwor-

ter deutlich, das ABM-Abkommen einseitig umzudeuten; und schließlich die Politisierung der Frage, ob die Sowjetunion das ABM-Abkommen einhält - verbunden hiermit ist eine Entwertung der Ständigen Beratungskommission (Standing Consultative Commission, SCC), (Kap. 5).

Wie ist es um die Zukunft des ABM-Vertrages bestellt? Das Schlußkapitel skizziert die politischen Determinanten und reißt die Fragen an, die geklärt werden müssen, wenn der Vertrag weiterhin Bestand haben soll.

2. Relevanz und Inhalte des ABM-Vertrages

Unter den bi- und multilateralen Abkommen, die die Raketenabwehrprogramme und die Weltraumrüstung berühren (z.B. Begrenzter Teststopp-Vertrag, 1963; Weltraum-Vertrag, 1967), ist der ABM-Vertrag der weitaus wichtigste. Denn in ihm verpflichteten sich beide Supermächte am 26. Mai 1972 paritätisch zu tiefgreifenden quantitativen und qualitativen Begrenzungen - und das in einem Ausmaß, das über alle anderen Rüstungskontrollabkommen hinausgeht. Der ABM-Vertrag untersagt die Entwicklung und Erprobung von Raketenabwehrwaffen; ausgenommen sind diese Aktivitäten für die erlaubten 100 feststationierten Systeme, die auf vereinbarten Versuchsgeländen getestet werden können. Dadurch trug das Abkommen wesentlich dazu bei, daß es bisher zu keinem teuren und destabilisierenden Wettrüsten im Raketenabwehrbereich kam.

Vermieden werden konnte bisher auch, daß beide Supermächte eine doppelte Rüstungsdynamik in Gang setzten, bei der sich Offensiv- und Raketenabwehrpotentiale gegenseitig hochschaukeln. Allerdings hat der ABM-Vertrag nicht verhindern können, daß die USA und die UdSSR nach 1972 ihre nuklearen Offensivarsenale beträchtlich "verbesserten" und ausweiteten. Die traditionellen Kriterien, mit denen sich Rüstungskontrollabkommen bewerten lassen, erfüllt der ABM-Vertrag bislang in vorbildlicher Weise. Dies betrifft sowohl das oberste Ziel von "arms control", nämlich Kriegsverhütung/Minderung des nuklearen Kriegsrisikos durch Stabilität, Rüstungsbegrenzung und Krisenstabilität. Das gleiche gilt auch für das Ziel der Kostenbegrenzung (die mit der fragwürdigen Zielsetzung der Schadensbegrenzung im Falle eines Nuklearkrieges verbundenen Probleme stellten sich bislang überhaupt nicht).

Das ABM-Abkommen ist über seine einzigartige Bedeutung als Rüstungskontrollvertrag von singulärer politischer Relevanz. Denn es war bis zum Abschluß des "INF Treaty" (Dezember 1987) die einzige bilaterale "arms control"-Übereinkunft zwischen den Supermächten mit völkerrechtlichem

Rang. Seit der Ratifikation von SALT I im Jahre 1972, von dem das ABM-Abkommen ein Teil ist, verabschiedete der amerikanische Senat bis zum Frühjahr 1988 keinen Rüstungskontrollvertrag. Das macht das ABM-Abkommen auf dem gesamten Gebiet von Rüstungskontrolle zum Kernelement im Beziehungsgefüge zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion.

Dies Vertragswerk ist darüber hinaus ein Symbol für das politische Interesse an der Fortführung des Rüstungskontrollprozesses als festem Bestandteil der Supermachtsbeziehungen. Der Vertrag ist ferner ein Hauptergebnis der Entspannungspolitik - und zwar nicht nur auf der symbolischen Ebene (die Haltung zum ABM-Abkommen als Gradmesser für die Gestaltung des Supermachtsverhältnisses im Sinne von Détente oder Konfrontation betreffend), sondern auch in politisch-praktischer Hinsicht (die Ständige Beratungskommission, im Rahmen des ABM-Vertrages eingerichtet, war lange Zeit ein wirksames, institutionalisiertes Gremium zur Schlichtung von Streitfragen im Rüstungskontrollbereich).

Zur Form und zu den wichtigsten Inhalten des ABM-Vertrages, der von unbegrenzter Dauer ist: Der Text des Abkommens besteht aus einer Präambel und 16 Artikeln, ergänzt durch die gemeinsamen und einseitigen Interpretationen vom 13. Juni 1972 sowie das Zusatzprotokoll vom 3. Juli 1974. Die Hauptabsicht des Abkommens findet sich in Art. I. Er untersagt es, ABM-Systeme zur landesweiten Verteidigung von USA und UdSSR aufzustellen. Zentral ist auch Art. V, der die erheblichen Beschränkungen für Raketenabwehrsysteme enthält (s. ausführlicher Kap. 4 und 5).

3. Die Gefährdung des Abkommens durch technologische Programme außerhalb von SDI: Die Radaranlagen bei Krasnojarsk sowie in Thule und Fylingdales

3.1. Die sowjetische Anlage bei Krasnojarsk

3.1.1. Die Vertragsbestimmungen

Als die Supermächte das ABM-Abkommen Anfang der siebziger Jahre aushandelten, stimmten sie darin überein, daß Radars notwendig sind - und zwar, um die ballistischen Raketen der Gegenseite frühzeitig zu erkennen; um Objekte im Weltraum zu orten und zu verfolgen; und um zu überprüfen, ob Rüstungskontrollverträge eingehalten werden. Gleichzeitig waren sich die UdSSR und die USA darüber im klaren, daß Frühwarnradars, die ballistische Raketen über große Entfernungen hinweg orten und verfolgen können, beträchtliche Einsatzmöglichkeiten im Rahmen einer landesweiten Raketenabwehr haben können (vor allem als Gefechtsführungssystem,

"battle management"). Um das wünschenswerte und legitime Ziel der Frühwarnung zu erlauben, ohne daß sich daraus ein landesweites Gefechtsführungssystem entwickelt, schränkten beide Supermächte den Bau (zukünftiger) Radaranlagen im ABM-Vertrag mehrfach ein.

Ausgenommen von diesen Beschränkungen in puncto Größe, Stationierungsform und geographischer Ausrichtung sind die im Vertrag erlaubten ABM-Radars und jene Radartechnologien, die dazu dienen, Objekte im Weltraum zu orten und die Einhaltung von Rüstungskontrollverträgen zu verifizieren (Vereinbarte Interpretation F). Die Grauzone, die sich hier auftut, besteht darin: Der Vertrag bestimmt nicht, wie derartige erlaubte Anlagen von den untersagten, zukünftigen Frühwarnanlagen mit (potentiellen) ABM-Funktionen unterschieden werden sollen.

3.1.2. Nicht-Vereinbarkeit mit dem ABM-Vertrag(1)

Die UdSSR errichtet nördlich von Krasnojarsk in Zentralsibirien eine große Radaranlage mit phasengesteuerter Richtwirkung (Large Phased Array Radar, LPAR). Diese Einrichtung ist 3.700 km von Moskau und 750 km von der nächsten Grenze (zur Mongolei) entfernt. Sie ist nicht auf diese Grenze ausgerichtet, sondern nach Nordosten. Damit befindet sich das Radar weder innerhalb eines 150 km-Radius um die Hauptstadt Moskau, wie dies der ABM-Vertrag für das eine erlaubte System vorsieht, noch ist es in der Randzone der UdSSR stationiert und nach außen gerichtet, wie dies das ABM-Abkommen für Frühwarnanlagen bestimmt.

Inzwischen gilt als erwiesen, daß "Krasnojarsk" aufgrund seiner Funktion, Stationierung und Ausrichtung gegen den ABM-Vertrag verstößt (diese Meinung teilen mittlerweile auch die meisten Experten und Politiker aus dem liberalen Lager in den Vereinigten Staaten). Das Hauptargument: Seiner Bauart nach ist "Krasnojarsk" im wesentlichen identisch mit anderen Radaranlagen vom Typ Pechora. Von ihnen weiß man, daß sie der Ortung und Verfolgung von ballistischen Raketen und der Frühwarnung dienen. Das Radar bei Krasnojarsk ist z.B. wie die Pechora-Einrichtungen nicht nach oben gerichtet, sondern - wie andere Frühwarnradars - auf den Horizont, um dort ballistische Raketen möglichst frühzeitig erkennen zu können. Aus der Sicht der Reagan-Administration schließt sich damit die letzte noch verbliebene Lücke im sowjetischen Ortungssystem für ballistische Raketen. Damit teilt die US-Regierung die Auffassung der Sowjetunion nicht, das Radar bei Krasnojarsk diene der (erlaubten) Verfolgung von Objekten im Weltraum, nicht aber der (verbotenen) Frühwarnung gegen ballistische Flugkörper. Aus US-Sicht ist es aufgrund seiner Bauart für den gestatteten Zweck nicht optimal geeignet (u.a. wegen der niedrigen Frequenz von schätzungsweise 180 Megahertz).

Die Reaktionen der UdSSR auf die Anschuldigungen der Reagan-Administration lassen sich als indirektes Eingeständnis bewerten, daß der Bau der Anlage gegen den ABM-Vertrag verstößt. Ende Oktober 1985 bot die Sowjetunion an, die Konstruktion der Radareinrichtung zu stoppen, wenn die USA ihrerseits die Arbeiten an Thule und Fylingdales einstellen würden. Obwohl die Reagan-Administration sich auf dieses Angebot nicht einließ, ruht der Bau der Krasnojarsk-Anlage seit Oktober 1987. Im Sommer 1988 bot die UdSSR sogar an, sie abzubauen oder in ein internationales Weltraumforschungszentrum umzuwandeln, wenn sich die USA bei SDI einschränken.

Unabhängig vom Verstoß gegen den Buchstaben des Abkommens bleibt strittig, in wie weit die UdSSR mit "Krasnojarsk" gegen den Hauptzweck des Vertrages verstößt - sie also bestrebt ist, aus dem Abkommen ausubrechen. Hierüber gibt es selbst in der Reagan-Administration unterschiedliche Auffassungen. So hat z.B. die CIA zwar die Auffassung vertreten; daß das neue Netz von Radaranlagen mit phasengesteuerter Richtwirkung (die bei Krasnojarsk eingeschlossen) die Möglichkeiten der UdSSR verbessert, anfliegende ballistische Raketen zu erfassen. Die Radaranlagen würden technisch in der Lage sein, eine unterstützende Funktion für die Gefechtsführung im Rahmen eines ausgedehnten ABM-Systems zu übernehmen. Aber es sei "ungewiß, ob die Sowjets diesen Radaranlagen eine Rolle bei der umfassenden Aufstellung von ABM-Waffen zugedacht haben".(2) Die gegenteilige Auffassung vertrat man - allerdings auch nicht einheitlich(3) - im Pentagon. Erklärungen, die die gesamte US-Administration repräsentieren, sind vergleichsweise vorsichtig: Derartige sowjetische Aktivitäten "deuten an", daß die UdSSR mit Arbeiten an einer nationalen ABM-Verteidigung "befaßt sein könnte".(4)

In der liberalen amerikanischen Rüstungskontroll-"community", eingeschlossen die Kongreßabgeordneten(5), die im Spätsommer 1987 die Anlage bei Krasnojarsk besichtigten, ist die Einschätzung anders. Wohl aus primär finanziellen Gründen habe die UdSSR diese Einrichtung zum Zwecke der Frühwarnung - und nicht zur Wahrnehmung von ABM-Funktionen - in einem verbotenen Gebiet errichtet; die Alternative wäre gewesen, mit höherem Kostenaufwand eine Anlage in der Permafrostgegend zu errichten. Für ein Gefechtsführungssystem sei "Krasnojarsk" angesichts der niedrigen Frequenz ungeeignet. Eine militärische Bedrohung stelle die Anlage auch deshalb nicht dar, weil sie allein aufgrund ihrer Größe von den USA leicht zerstört werden könne.

Dieses militärische Kriterium ändert nichts am Vertragsverstoß, der dem Interesse beider Seiten an der Einhaltung und Stärkung des ABM-Vertrages aus mehreren Gründen abträglich war. Denn die Verletzung des Abkommens und das diplomatische Verhalten der Sowjetunion

- schwächten jene US-Parlamentarier und Entscheidungsträger in der Administration (vor allem das State Department), die über geraume Zeit versuchten, den Erosionsprozeß des ABM-Vertrages aufzuhalten und die darauf drängten, daß von US-Seite das Abkommen strikt beachtet wird, um die UdSSR ihrerseits zu einer unmißverständlichen Einhaltung zu ermuntern.
- stärkten jene Akteure im politischen System der USA (insbesondere das Pentagon), die die Vertragsverletzung als zusätzlichen Anlaß begrüßten, um ihrerseits aus dem ABM-Vertrag "auszusteigen", ihn zumindest aber zu entwerten. Das wurde in den letzten Monaten der Ära Reagan noch einmal deutlich, als die US-Regierung im Zusammenhang mit der dritten Überprüfungskonferenz des ABM-Vertrages erwog, die sowjetische Verletzung des Abkommens durch "Krasnojarsk" als "materiellen Bruch" ("material breach") zu bezeichnen. Dies könnte für die USA bedeuten, ihrerseits den Vertrag aufzukündigen. Ferner stellte die amerikanische Regierung zum ersten Mal ein Junktim zwischen dem unverzüglichen und bedingungslosen Abbau der Radaranlage und dem Abschluß zukünftiger Rüstungskontrollabkommen her. Es muß offenbleiben, was durch den Wahlkampf bedingt und was ernsthafte Politik ist. (6)
- schwächten unmittelbar und indirekt die Ständige Beratungskommission (Standing Consultative Commission, SCC): Die Sowjetunion wies 1983 die Forderung der USA nach einer Sondersitzung der SCC zu Krasnojarsk zurück. 1984 lieferte sie während der regulären Sitzungen Informationen und wies auf die Funktion der Anlage zur Verfolgung von Objekten im Weltraum hin - eine Erklärung, die die USA nicht akzeptierten. (7) Erst ab 1987 wurde die UdSSR konstruktiv.

Mit diesem Verhalten spielte die UdSSR jenen Parlamentariern im Kongreß und Entscheidungsträgern in der Administration in die Hände, die die SCC als Instrument einer institutionalisierten Verständigung zwischen den Supermächten entwerten oder gar zunichte machen möchten (s. 5.3.). (8)

3.2. Die US-Anlagen in Thule und Fylingdales(9)

Nicht ganz so eindeutig wie bei Krasnojarsk läßt sich gegenwärtig einschätzen, ob die amerikanischen Radareinrichtungen in Thule auf Grönland und Fylingdales in Großbritannien gegen den ABM-Vertrag verstoßen. Unzweifelhaft ist jedoch, daß die Vereinigten Staaten die Grauzonen des Abkommens in einem Ausmaß ausnutzen, daß sich die Frage der Vertragsverletzung ebenfalls stellt.

Zusammen mit einer weiteren Anlage in Clear, Alaska, bilden Thule und Fylingdales das amerikanische Frühwarnsystem gegen ballistische Raketen (U.S. Ballistic Missile Early Warning Systems). Anders als "Krasnojarsk" können sie nicht im Rahmen eines Raketenabwehrsystems benutzt werden. Diese drei Stationen gab es bereits, als der ABM-Vertrag ausgehandelt wurde. Sie sind mit konventioneller, nicht-phasengesteuerter Technologie (d.h. mit mechanisch bewegten Antennen) ausgestattet. Deshalb konnten - und können - sie in Betrieb bleiben. Das Abkommen sieht zudem vor, daß nur künftige Anlagen ausschließlich auf dem Territorium der beiden Supermächte aufgestellt werden dürfen.

Das Problem der Vertragsvereinbarkeit stellt sich angesichts der amerikanischen Modernisierungspläne für Thule und Fylingdales. Sie gehen auf die siebziger Jahre zurück. Damals erwog die US-Luftwaffe zwei Optionen: Entweder die bestehenden Radars durch modernere Hard- und Software zu verbessern, oder aber sie durch die qualitativ neue LPAR-Technologie zu ersetzen. Das Pentagon war sich seinerzeit des Problems der potentiellen Vertragsverletzung durchaus bewußt - falls sich die Administration zur Ausstattung der Radars mit phasengesteuerter Richtwirkung für Thule und Fylingdales entschlossen hätte. Das geht aus einem 1978 vom Department of Defense in Auftrag gegebenen Bericht hervor, dessen Ergebnisse der für diesen Bereich zuständige General Burke im April 1980 vor dem Senat zusammenfaßte.

Trotzdem brachte die Reagan-Administration die Ausrüstung von Thule und Fylingdales mit LPAR-Technologien in Gang. So soll Thule mit einer Frequenz von 450 Megahertz arbeiten, 240 Grad abdecken und ein "high power"-Potential von LPARs aufweisen. Die Modernisierung von Fylingdales ist ähnlich. Der gewichtigste Unterschied: Die neue Anlage soll Berichten zufolge einige Meilen entfernt von der jetzigen Einrichtung aufgestellt werden.

Die Reagan-Administration vertritt die Auffassung, daß die Modernisierung von Fylingdales und Thule unter dem ABM-Vertrag erlaubt sei und daß es sich nicht um Neubauten handle, die das Abkommen verbiete. Im Falle von Thule und Fylingdales liegt es jedoch auf der Hand, daß die bereits bestehenden Anlagen nicht nur verbessert werden sollen. Vielmehr geht es darum, sie mit Technologien auszustatten, die auf andersartigen - neuen - Prinzipien beruhen. Von den beiden alten Anlagen bleibt daher kaum noch etwas übrig. Für Fylingdales kommt erschwerend hinzu, daß der Ort für die neue Anlage verändert wird. Dies läuft auf eine Verletzung von Art. VI hinaus - mindestens ein Jahr lang werden die alte und die neue Anlage gleichzeitig in Betrieb sein.

Es ist nicht auszuschließen, daß die Regierung Reagan, wie die Carter-Administration auch, die Nicht-Vereinbarkeit der Modernisierungen mit dem ABM-Abkommen erkannt hat. Möglicherweise hat sie deshalb behauptet, die vorangegangene Exekutive habe die Pläne für vertragskompatibel gehalten. William Perry, damals als oberster Rüstungsplaner im Pentagon für diesen Bereich zuständig, hat dies jedoch im nachhinein bestritten.

4. Das Abkommen und seine zentralen definitorischen Grauzonen: Die Gefährdung durch Programme im Kontext von SDI

Das Dilemma des ABM-Vertrages besteht darin, daß entscheidende Begriffe wie "Entwicklung" sowie "ABM-Systeme und -Komponenten" vage definiert sind. Dadurch tun sich Grauzonen auf, die beide Seiten strecken können und in die sich hineinrüsten läßt, ohne daß man deshalb von klaren Vertragsbrüchen zu sprechen vermag. Das ist das Schicksal eines Abkommens, das auf unbestimmte Zeit hin angelegt ist. Da die technologische Forschung, die der Vertrag erlaubt, nicht stillsteht, sind Konflikte mit dem Buchstaben des Abkommens vor allem dann unvermeidbar, wenn ein Militärprogramm wie die Strategische Verteidigungsinitiative der Reagan-Administration auf einen Technologieschub ausgerichtet ist und wenn eine Seite den Vertrag am liebsten bereits aufgekündigt hätte. Wie stark sich die Grauzonen des ABM-Vertrages ausdehnen lassen, zeigt das Testprogramm im Rahmen von SDI. Berührt hiervon sind auch die Überschneidungen, die sich zwischen ABMs und ASATs ergeben, sowie die Unterscheidung, die das Abkommen zwischen ABMs und ATBMs vornimmt.

4.1. Der Begriff "Entwicklung"

Die präziseste Definition dieses Terminus legte der damalige US-Verhandlungsleiter Smith in den Kongreß-Anhörungen zum ABM-Vertrag im Juli 1972 vor dem Armed Services Committee des Senats dar. Sie bildet die Grundlage für die Interpretation aller amerikanischen Administrationen. Danach schränkt Art. V die Forschung und jene Aspekte der Entwicklung ein, die Feldversuchen vorangehen. Die Trennungslinie zwischen erlaubter Forschung und verbotener Entwicklung verläuft dort, wo "eine Komponente von der Entwicklungs- und Testphase im Labor in die Feldtestphase, wo immer sie durchgeführt wird, übergeht".(10) Bei dieser Trennung wurde das Prinzip zugrunde gelegt: Alle Aktivitäten, die durch Nationale Technische Mittel (NTM) wie z.B. Satelliten verifiziert werden können, gelten als verboten; alle Aktivitäten, die man nicht kontrollieren kann, sind erlaubt.

Unter Komponenten sind in jener Phase des Waffenzklus Versuchsaufbauten ("bread board"-Modelle) zu verstehen, mit denen experimentiert wird; sie unterscheiden sich im Aufbau, Aussehen und in der Funktionstüchtigkeit von Prototypen, vor allem aber von jenen zu Ende entwickelten Komponenten, die die ihnen zugeordnete Aufgabe optimal übernehmen können. Das Pentagon der Reagan-Administration hat diese Definition von Smith übernommen.(11) Ein Problem, das sich hieraus vor allem auftut, ist, daß die Verifikationsfähigkeit als Trennungslinie zwischen Erlaubtem und Verbotenem aufgrund neuer technologischer Entwicklungen (z.B. bei Lasern) fragwürdig geworden ist; hier wird vor allem die Überschneidung von ABMs und ASATs bedeutsam (s. auch 4.2.1. und 4.2.2.1.).

4.2. Der Begriff "ABM-Systeme und -Komponenten"(12)

Die unzureichende Bestimmung dieser entscheidenden Termini machen die wichtigste und - folgenreichste - Grauzone aus. ABM-Systeme werden in Art. II des Vertrages zum einen funktional definiert - nämlich zur Bekämpfung anfliegender strategischer ballistischer Flugkörper und ihrer Grundbestandteile (wie z.B. Sprengköpfe). Art. II definiert ABM-Systeme ferner technologisch: Abfangflugkörper, Abschußvorrichtungen und Radars gelten dann als Raketenabwehrkomponenten, wenn sie a) für eine ABM-Aufgabe gebaut und disloziert und b) "in einer ABM-Eigenschaft" erprobt worden sind. Der Begriff "in einer ABM-Eigenschaft getestet" wurde 1978 im Rahmen der SCC definiert. Der für die Öffentlichkeit bestimmten, nicht geheimen Version zufolge ist dies der Fall,

- wenn ein Abfangflugkörper versucht hat (erfolgreich oder nicht), eine strategische ballistische Rakete oder ihre Grundbestandteile auf ihrer Flugbahn oder ein Ziel mit einer ähnlichen Flugbahn abzufangen;
- wenn ein Radar einen Abfangflugkörper verfolgt und lenkt, oder strategische ballistische Raketen verfolgt, während ein anderes Radar eine Abfangrakete auf das Ziel einsteuert.

Hier tun sich zwei Grauzonen auf. Die erste betrifft die unpräzise Definition dessen, was unter "ABM-Fähigkeit" zu verstehen ist; die zweite bezieht sich trotz der Vereinbarung von 1978 auf den Begriff "in einer ABM-Eigenschaft testen" - konkret ist hier die Überschneidung von Raketenabwehr- und Antisatelliten-Technologien sowie ATBMs angesprochen.

4.2.1. "ABM-Fähigkeit"

Neue, exotische Technologien wie z.B. Laser- und Teilchenstrahlenwaffen, die (anders als die 1972 bekannten Raketenabwehrsysteme) auf "anderen physikalischen Prinzipien" beruhen, erschweren es, in den Kategorien der ABM-Komponenten zu denken, die das ABM-Abkommen erfaßt. Hier stellt sich die Frage: Von welchem Punkt an besitzt beispielsweise ein Laser oder ein modernes Radar ABM-Fähigkeiten im Sinne des ABM-Vertrages? Das Abkommen läßt es offen, in welchem Ausmaß eine neu entwickelte Technologie die Funktionen der im Vertrag definierten drei ABM-Komponenten erfüllen muß, damit sie ebenfalls als "component" angesehen werden kann - und den gleichen Beschränkungen und Verboten unterliegt wie herkömmliche ABM-Abfangraketen, -Abschlußvorrichtungen und -Radars.

Der Vertrag schränkt neue Technologien nicht ein, wenn sie im Sinne einer Hilfsfunktion lediglich dazu beitragen, daß die drei Hauptkomponenten ihre Aufgaben wahrnehmen können. Die Reagan-Administration hat alle Technologien, die die Funktionen der traditionellen Komponenten nicht (oder nur teilweise ausfüllen können), zu "subcomponents" oder "adjuncts" erklärt. Damit versetzte sich die Regierung Reagan in den Stand, sie im Rahmen der traditionellen, engen Deutung des ABM-Vertrages zu entwickeln und zu erproben. Entsprechend legt das Verteidigungsministerium seine Programme an - und aus. Danach können einzelne Technologien für sich erprobt werden, nur integrierte Tests sind nicht erlaubt, wenn sie zusammengenommen eine ABM-Fähigkeit ergeben, die der von Abfangraketen, Abschlußvorrichtungen oder Radars entspricht. Erprobungen in diesem Ausmaß wären nur im Rahmen der weiten Interpretation des ABM-Vertrages möglich.

Am Beispiel des Airborne Optical System (AOS), das nach derzeitigen Plänen der Reagan-Administration 1989 erprobt werden soll, läßt sich aufzeigen, wie stark die Grauzonen des Vertrages strapaziert werden können, ohne daß der Buchstabe des Abkommens verletzt wird.⁽¹³⁾ Bei diesem "Luftgestützten Optischen System" handelt es sich um ein Infrarot-Spiegelteleskop, das zusammen mit Signal- und Datenverarbeitungsgeräten auf einem umgebauten Boeing-Flugzeug vom Typ 767 angebracht ist. Das Teleskop soll Wiedereintrittskörper außerhalb der Atmosphäre verfolgen und sie von Attrappen unterscheiden. Wäre das AOS in der Lage, die Funktionen des traditionellen ABM-Radars zu ersetzen, wäre es unter dem ABM-Vertrag verboten. Das Pentagon argumentiert, daß dies nicht der Fall ist. Es spricht deshalb nicht von einem AOS, sondern lediglich von einem AOA (Airborne Optical Adjunct, "Luftgestütztes Optisches Hilfssystem"), während das AOS in der Terminologie des Verteidigungsministeriums erst das voll funktionsfähige System bezeichnet.

Andere für die neunziger Jahre vorgesehenen Tests würden ebenfalls die Grauzonen des ABM-Abkommens ausdehnen (z.B. weltraumgestützte chemische Laser) und die Substanz des Abkommens zunehmend aushöhlen.(14)

4.2.2. "In einer ABM-Eigenschaft testen"

4.2.2.1. ABM- und Antisatelliten-Technologien

Der ABM-Vertrag deckt Waffen, mit denen sich Satelliten der beiden Supermächte zerstören lassen, nicht ab.(15) Sie können entwickelt, getestet und aufgestellt werden. Das Problem aber ist, daß ASATs und ABMs sich ähnlich sind (z.B. bei Lasern, Sensoren und kinetischen Waffen, die ihr Ziel durch Aufprall zerstören können). Mit ABM-Systemen lassen sich Satelliten vernichten, und durch ein umfangreiches ASAT-Programm kann man die ABM-Aktivitäten vorantreiben. Unter dem Vorwand, ASAT-bezogene Entwicklung durchzuführen, lassen sich somit Aufschlüsse über den Raketenabwehrbereich gewinnen. Als ABM-Aktivitäten wären sie unter dem Vertrag nicht erlaubt.

Die Grauzone enthält Art. VI, der Tests von anderen Komponenten und Systemen nur dann verbietet, wenn sie diesen Raketenabwehrfähigkeiten verleihen. Anders als in der UdSSR sind in den Vereinigten Staaten ab 1983 eine Testserie und ein Experiment durchgeführt worden, die die Grauzone an den Rand des Erlaubten ausgedehnt haben:

a) Homing Overlay Experiment (HOE).(16) Bei dieser Testserie (1983/1984) von insgesamt vier Erprobungen gelang es nur in einem Versuch (Juni 1984), die Sprengstoffatrappe einer ballistischen Rakete zu zerstören - und zwar durch den Aufprall eines nicht-nuklearen, zielsuchenden Systems. Die Frage, inwieweit dieser Test mit dem ABM-Vertrag vereinbar ist, stellt sich wegen der modifizierten Minuteman I-Rakete, die vom Kwajalein-Atoll aus den Abfangflugkörper in den Orbit brachte, während die Sprengkopfatrappe auf dem Luftwaffenstützpunkt Vandenberg, Kalifornien, gestartet wurde. Die UdSSR beschuldigte die USA, Art. VI verletzt zu haben: Sie hätten die Minuteman I so getestet, daß sie diesem Typ ABM-Fähigkeiten verliehen habe. Die Reagan-Administration konterte: Die ausrangierten Antriebsraketen ("boosters") seien beträchtlich umgebaut worden, so daß sie von einsatzbereiten "boosters" deutlich zu unterscheiden gewesen wären. Deshalb habe es sich nicht um einen vertragswidrigen Test "in einer ABM-Eigenschaft", sondern um den neuen Typ eines ABM-Abfangflugkörpers gehandelt.

Auch wenn man die Begründung der US-Regierung letztlich nicht ganz von der Hand weisen kann, ist die technische Nähe zum ASAT-Programm

unverkennbar. Anstatt der Sprengkopfatrappe hätte das HOE auch einen Satelliten zerstören können. Sollte das Nachfolgeprogramm vom Typ ERIS (Exoatmospheric Reentry-Vehicle Interceptor Subsystem), das Raketen außerhalb der Atmosphäre abfangen soll, in Zukunft auf ABM-Fähigkeiten ausgerichtet sein, ohne daß man den Buchstaben des Vertrages verletzen will, so ließen sich die entsprechenden Tests mit einem Satelliten als militärischem Zielobjekt durchführen - auf diese Weise könnte man das ABM-Abkommen umgehen. Denn derartige ASAT-Versuche wären nicht verboten. Nachdem der US-Kongreß Erprobungen in den letzten Jahren nur für Antisatelliten-Waffen untersagt hat, die vom Jagdflugzeug F-15 abgeschossen werden, könnte sich das Pentagon mehr und mehr auf bodengestützte ERIS-Tests konzentrieren. Überlegungen werden hierfür derzeit verstärkt im Verteidigungsministerium angestellt; die anderen Ausweichoptionen, für die das Department of Defense angesichts des spezifischen ASAT-Verbots durch den Kongreß Interesse zeigt, sind ortsfeste, bodengestützte Laser und weltraumgestützte kinetische Abfangflugkörper (Space-Based Kinetic Kill Vehicle, SBKKV). (17)

- b) Delta 180. Dieser am 5.9.1986 durchgeführte Test (andere Codenamen: Vector Sum oder Significant Technical Milestones I) diente dazu, eine Reihe verschiedener Sensoren im Weltraum und die Zerstörung von Satelliten zu erproben. Die beiden oberen Stufen einer Delta-Rakete wurden so umgerüstet, daß sie als zwei separate Satelliten fungierten. Einer diente als militärisches Ziel, der andere als Abfangflugkörper. Jeder der beiden Satelliten trug seinen eigenen Antriebsmotor. Das Experiment bestand darin, daß ein Himmelskörper sich auf den anderen zielsuchend zubewegte und auf ihn aufprallte, während Sensoren auf dem Zielsatelliten den Feuerschweif des herannahenden Abfangsatelliten beobachteten. Auf diese Weise sollten aus naher Entfernung Daten über Abgasflammen im Weltall gewonnen werden.

Das Pentagon hielt auch diesen Test für vereinbar mit dem ABM-Vertrag. Weder habe der Abfangsatellit eine ABM-Fähigkeit gehabt, noch sei er "in einer ABM-Eigenschaft" getestet worden. Was den hier interessierenden ASAT-Aspekt anbelangt, so argumentierte das Pentagon: Die (oben erwähnte) Übereinstimmung in der SCC von 1978 sei nicht verletzt worden. Denn während des Delta-Tests habe sich der Zielsatellit im Weltraum befunden und nicht auf einer Flugbahn, wie sie für strategische ballistische Raketen charakteristisch sei. Die Überschneidung zwischen ABM- und ASAT-Bereich ist dennoch nicht von der Hand zu weisen. Aus Äußerungen von General Abrahamson (Direktor der SDI-Abteilung im Pentagon) vor dem Kongreß läßt sich folgern, wie sehr diese Tests die Begriffe "ABM-Kapazität" und "in einer ABM-Eigenschaft testen" strapazierten. (18)

Mit einer ähnlichen Argumentation begründete das Department of Defense auch, warum es die Erprobung eines Abfangflugkörpers im Weltraum (SBKKV), die für Anfang der neunziger Jahre vorgesehen ist, für mit dem ABM-Vertrag vereinbar hält. In Wirklichkeit würde das Pentagon mit einer solchen Erprobung das Abkommen umgehen.(19)

4.2.2.2. Abwehrraketen gegen taktische Kurz- und Mittelstreckenwaffen

Der ABM-Vertrag begrenzt und verbietet lediglich Systeme zur Abwehr strategischer ballistischer Flugkörper (Art. II). Eurostrategische und taktische hingegen erfaßt das Abkommen explizit nicht. Es definiert zudem nicht, was unter "strategisch" zu verstehen sei - den SALT II-Kriterien zufolge wären dies landgestützte Interkontinentalraketen (ICBM) mit einer Reichweite von mehr als 5.500 km und seegestützte Raketen beliebiger Reichweite.(20)

Die in Art. VI enthaltenen spezifischen Verbote lassen Freiräume. Danach ist es untersagt, Nicht-ABM-Systemen (also z.B. solchen, die zur Luftverteidigung dienen), Raketenabwehrfähigkeit zu verleihen oder sie "in einer ABM-Eigenschaft" zu testen. Aber auch dieses Verbot bezieht sich wiederum nur auf strategische Waffen. Im einseitigen Statement E vom 7. 4. 1972 definierten die USA "in einer ABM-Eigenschaft testen" in dem Sinne, daß ein Abfangflugkörper nicht gegen Zielflugkörper erprobt werden darf, deren Flugbahn der eines strategischen Flugkörpers entspricht. Hier tun sich neue Grauzonen auf. Zum einen ist zumindest nicht öffentlich dokumentiert, daß die UdSSR dieser einseitigen Erklärung der Vereinigten Staaten zugestimmt hat. Zum anderen löst auch sie die Frage nicht, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit man die Flugbahn eines ballistischen Flugkörpers als strategisch bezeichnen kann. Eine klare Trennungslinie läßt sich zwischen "strategisch" und "nicht-strategisch" kaum ziehen: Geschwindigkeit, Flugbahn und Wiedereintrittswinkel können bei seegestützten ballistischen Flugkörpern (SLBM) und bei Mittelstreckenraketen (wie etwa die SS-20) sehr ähnlich sein. Technisch ist es möglich, Systeme zur (erlaubten) Bekämpfung von Mittel- und Kurzstreckenraketen für den (verbotenen) Zweck der Abwehr strategischer ballistischer Flugkörper zu verwenden. Folglich können ATBMs, die erfolgreich gegen weitreichende Mittelstreckenraketen erprobt worden sind, auch Abwehrfähigkeiten gegen bestimmte strategische ballistische Waffen haben - eine Kapazität, die jedoch dem Vertrag widerspricht.

Neuere technologische Entwicklungen dürften diese Grauzone zusätzlich erweitern. Die hier potentiell relevanten Technologien sind auf sowjetischer Seite die Boden-Luft-Raketen vom Typ SA-10 und SA-12. Auf amerikanischer Seite wäre dies die "verbesserte" Version der Patriot ("Upgraded

Patriot"). Allerdings ist die SA-12 bisher offensichtlich nicht gegen strategische Raketen erprobt worden, und selbst gegen taktische Flugkörper sind die meisten Tests fehlgeschlagen. Für eine zukünftige Abwehrwaffe stellt sich das Problem der Vereinbarkeit mit dem ABM-Vertrag dann, wenn sie weitreichende Mittelstreckenraketen (und damit U-Boot-gestützte strategische Flugkörper) abzufangen vermag.

Der ABM-Vertrag legt beiden Parteien Verbote auf, wo es sich um Drittstaaten handelt, also um die jeweiligen Verbündeten der Supermächte. Art. IX untersagt es, ABM-Systeme oder ihre Komponenten in andere Länder zu transferieren und außerhalb des Territoriums von USA und UdSSR aufzustellen. Eine Zusatzvereinbarung (Agreed Statement G) legt ferner fest, daß die Supermächte anderen Staaten keine technischen Beschreibungen oder Blaupausen überlassen dürfen, die speziell für den Bau von ABM-Systemen oder ihre Komponenten ausgearbeitet wurden, welche unter dem ABM-Vertrag begrenzt sind. Von diesem Verbot könnte in Zukunft eine Waffe betroffen sein, die Mittelstreckenraketen abwehren kann.

Auf die letzten Jahre bezogen lassen sich die technischen Aspekte der Grauzonenproblematik nicht von den politischen trennen. Diejenigen in Westeuropa, die ATBMs - in welcher Form auch immer - befürworteten, setzten damit den Vertrag zumindest indirekt einem verstärkten Druck aus. Denn sie spielten - möglicherweise unbeabsichtigt - jenen in den USA in die Hände, die das ABM-Abkommen nicht nur schwächen, sondern es aufkündigen wollten.

Durch die doppelte Null-Lösung fällt jedoch auf absehbare Zeit die Hauptbedrohung - und damit die Hauptbegründung - für ATBMs weg. Dieser Bereich hat an Schwung verloren. Der Druck ließ deshalb auf den Vertrag nach. Allerdings gibt es auch Bestrebungen, die Technologien trotz der politischen Schwierigkeiten weiter zu entwickeln.(21) Dies betrifft ausschließlich die Verbündeten der USA, und zwar vor allem Frankreich, Großbritannien, aber auch die Bundesrepublik und Israel, das offenbar erfolgreich militärisches Kapital aus seiner SDI-Vereinbarung mit der Reagan-Regierung zu schlagen versucht. Die Grauzonenproblematik im Vertrag wird deshalb weiter bestehenbleiben.

5. Politische Gefährdungen des Abkommens

5.1. Vorbehalte gegenüber den abschreckungs- und rüstungskontrollpolitischen Grundlagen des Vertrages

Sämtliche Befürworter von SDI in den USA (unter den gesellschaftlichen Gruppen, im Kongreß und in der Administration Reagan) halten

- a) die Annahmen, auf denen der ABM-Vertrag beruht, für überholt,
- b) die strategische Situation zwischen den Supermächten gegenüber 1972 für beträchtlich verändert, und zwar vielfach zum Nachteil der USA, und
- c) die Möglichkeiten, die die neuen technologischen Entwicklungen für die Überwindung oder aber die "Stärkung" des Abschreckungssystems bieten, für vielversprechend.(22)

Hieraus leitet sich ihre Kritik am ABM-Vertrag ab. Die SDI-Befürworter lasten ihm an, daß er die Rüstungsdynamik bei den strategischen Offen-sivwaffen nicht eingedämmt habe. Dabei verweisen sie auf die Präambel, vor allem aber auf die einseitige Erklärung A der Nixon-Administration vom 9.5. 1972. Darin hatte Botschafter Smith ausgeführt:

"Wenn binnen fünf Jahren kein Abkommen erzielt würde, das umfassendere Begrenzungen der strategischen Angriffswaffen vorsieht, könnten höchste Interessen der Vereinigten Staaten gefährdet werden. Sollte das eintreten, so würde es eine Grundlage für den Rücktritt vom ABM-Vertrag bilden."

Die meisten SDI-Befürworter verengen die Kritik auf das Rüstungsverhalten der Sowjetunion. Durch ihre enorme Aufrüstung habe sie die amerikanischen Erwartungen nicht erfüllt und indirekt damit den Geist des Vertrages gebrochen. Die Vereinigten Staaten sind aus dieser Sicht exkulpiert. Denn die Rüstungsdynamik wird als Prozeß gedeutet, in dem die USA auf die militärischen Maßnahmen der UdSSR reagierten mußten, um das strategische Gleichgewicht wiederherzustellen. Die sowjetische Rüstung sei es gewesen, die die Balance und die gegenseitige Verwundbarkeit untergraben habe, auf denen die Abschreckungstheorie aufbaue. Die Sowjetunion habe zudem das Konzept der gegenseitigen gesicherten Vernichtung nie akzeptiert.

Aus der Sicht vieler Kritiker des ABM-Vertrages hat sich seit der Unterzeichnung des Abkommens das gesamte Kräfteverhältnis zum Nachteil der

Vereinigten Staaten entwickelt. Die damalige (wenn auch abnehmende) nukleare Superiorität der USA auf allen Stufen und im konventionellen Bereich in Europa (!) gebe es nicht mehr. Die UdSSR habe aufgeholt, teilweise die USA sogar überholt. Hinzu kommen die Anstrengungen der Sowjetunion bei den Raketenabwehrwaffen. Sie seien bereits so fortgeschritten, daß die UdSSR in absehbarer Zeit strategische Vorteile hätte, wenn sie aus dem ABM-Vertrag ausbräche. Ihr ABM-Potential und die erheblich "verbesserten" Offensivarsenale zusammengenommen könnten auf eine bedrohliche Erstschlagskapazität hinauslaufen.(23)

Am ABM-Vertrag festzuhalten, hieße, diesen Zustand fort- und festzuschreiben. In der Kritik am Abkommen manifestiert sich somit die Kritik am gegenwärtigen Abschreckungssystem überhaupt. Für die SDI-Befürworter enthalten die im Rahmen der Strategischen Verteidigungsinitiative entwickelten Technologien das Versprechen, die Abschreckung auf ein solideres Fundament zu stellen: Die Instabilitäten sollen abgebaut, die (theoretische) Vernichtbarkeit der landgestützten Interkontinentalraketen beseitigt werden. Andere Kritiker des ABM-Vertrages verfolgen ein ganz anderes Ziel mit SDI: die Überwindung des Abschreckungssystems.(24)

Wie ungerechtfertigt, übertrieben und widersprüchlich die Position der Vertragskritiker auch ist(25): Politisch bedeutsam ist, daß sie versuchten, die Basis auszuhöhlen, auf denen der Vertrag gründet. Das Ziel ist eindeutig: Wer Raketenabwehrwaffen, die das Abkommen nicht erlaubt, legitimieren möchte, muß den ABM-Vertrag delegitimieren - also den hohen symbolischen und rüstungskontrollpolitischen Wert, den er bei einem Teil der amerikanischen gesellschaftlichen Gruppen und Entscheidungsträger besitzt, abbauen. Zu dieser Strategie gehört auch, die inneramerikanische Akzeptanz dieses Abkommens zu vermindern. Konkret bedeutet dies zweierlei: die Rüstungskontrollbeschränkungen, die das Abkommen enthält und mitbewirkt, nicht wahrzunehmen oder aber negativ zu beurteilen. Und: beträchtliche Änderungen oder gar die Aufkündigung des Abkommens zu fordern. Der deutlichste Ausdruck dieser Strategie war die Neudeutung des ABM-Vertrages durch die Reagan-Administration.

5.2. Die Neuinterpretation des Abkommens: Die kontroversen Sachverhalte(26)

Die einseitig vorgenommene Neuauslegung war der Versuch der US-Regierung, sich einen Freifahrtsschein für ihre Raketenabwehrpolitik zu verschaffen und ihr den Anschein der Legalität zu geben. In einem entscheidenden Punkt deutete sie das Abkommen um. Danach sollte das erlaubt sein, was bisher weitgehend als verboten galt: die Entwicklung und das

Testen von exotischen Technologien, die in der Strategischen Verteidigungsinitiative einen wichtigen Platz einnehmen. Die Neuauslegung stellte den vehementesten Angriff der SDI-Befürworter auf den ABM-Vertrag dar - auch wenn sich die Begründungen der Administration, das Abkommen umzudeuten, in allen Punkten als haltlos erwiesen. Die "legally correct interpretation", von den SDI-Befürwortern oft nur mit dem Akronym LCI versehen, wurde zum Synonym für die sogenannte weite Auslegung des Vertrages. Im folgenden werden die vier Aspekte erörtert, die in der nur scheinbar primär juristischen Expertendebatte zwischen den Gegnern und Befürwortern der Uminterpretation relevant waren.

5.2.1. Der Sinngehalt des Vertragstextes(27)

Dem allgemein anerkannten Gesetzeskommentar ("Restatement of the Law") des American Law Institute (ALI) vom 12.4.1985 (Sec. 325) zufolge muß ein Vertrag in Übereinstimmung mit dem Sinngehalt seiner Bestimmungen im Kontext und im Lichte seiner Ziele und Zwecke interpretiert werden. Relevant wird hier die Hauptabsicht des Abkommens, nämlich beide Seiten daran zu hindern, eine landesweite Raketenabwehr aufzubauen. Deshalb verbietet der Vertrag unmißverständlicherweise: erstens, entsprechende ABM-Systeme aufzustellen oder die Grundlage für eine landesweite Verteidigung zu schaffen (Art. I), und zweitens, ABM-Systeme oder -Komponenten zu entwickeln, zu erproben oder aufzustellen, die see-, luft- oder weltraumgestützt oder landbeweglich sind (Art. V). In den Artikeln III, IV und im Zusatzprotokoll von 1974 erlaubt der Vertrag die eine Ausnahme vom allgemeinen ABM-Verbot (eine feste bodengestützte Stellung für zahlenmäßig begrenzte Flugkörper und Startanlagen mit bestimmten Testbeschränkungen).

Um ABM-Systeme auf der Grundlage neuartiger Technologien zu verhindern, mit denen sich diese eine Ausnahme ausnutzen läßt oder die gar der Hauptabsicht des gesamten Vertrages zuwiderlaufen, sieht das Abkommen eine weitere Einschränkung vor. Das Statement D zum Vertrag, auf das sich die Auseinandersetzungen konzentrierten, bestimmt: Neue ABM-Komponenten, die auf "anderen physikalischen Prinzipien" beruhen (wie z.B. Laser- und Teilchenstrahlenwaffen) und die ABM-Abfangflugkörper, -Abschußvorrichtungen und -Radaranlagen ersetzen können, müssen im Rahmen der SCC erörtert werden. Statement D, das sich durch den expliziten Bezug auf Art. III, also nur auf die erlaubten, festen landgestützten Systeme bezieht, sieht ferner vor: Im Rahmen solcher Gespräche müssen ebenfalls "spezifische Begrenzungen" für zukünftige Technologien behandelt werden. Legt man den Schwerpunkt auf "spezifisch", dann haben sich die Verhandlungen an den Zählkriterien zu orientieren, die Art. II enthält (als Ersatz für die 100 zugelassenen festen, landgestützten ABM-Systeme

wäre ein funktionales quantitatives Äquivalent erlaubt, z.B. 100 Laserkanonen).

Dies war die bis 1985 einhellig gültige Rechtsauffassung. Die Reagan-Regierung argumentierte Anfang Oktober 1985 demgegenüber mit Bezug auf Art. II: Der Vertrag erlaube die Entwicklung und die Erprobung von see-, luft- und weltraumgestützten sowie landbeweglichen ABM-Systemen, die neue Technologien verwendeten. Der Rechtsberater des State Department, Abraham Sofaer, begründete die Position der Reagan-Administration. Er versuchte darzulegen, daß die in Art. II definierten ABM-Systeme sich nur auf die damals bekannten Technologien beziehen (also auf die drei Komponenten ABM-Abfangflugkörper, ABM-Abschlußvorrichtungen und ABM-Radargeräte). Als Beispiel dafür, daß der Vertrag konkret diese Technologien meint, führte der Rechtsberater vor allem Art. II (2) an, der die drei Komponenten beschreibt. Sofaers Schlußfolgerung: Da das Abkommen nur von den damals bekannten Technologien spreche, würden Tests und Entwicklungen noch nicht existierender Systeme nicht von den Beschränkungen betroffen sein.

Daß diese Deutung plausibler als die bisherige sei, begründete Sofaer nicht. Er behauptete es nur. Die bis dahin unangefochtene Interpretation geht demgegenüber davon aus, daß Art. II nicht nur die damals bekannten Technologien umfaßt. Vielmehr sind die hier genannten Komponenten funktional zu verstehen: Danach verbietet Art. II (1) alle zukünftigen Systeme und Komponenten, die die gleiche Funktion wie die Systeme wahrnehmen können, die "gegenwärtig" ("currently consisting of") aus ABM-Abfangflugkörpern, ABM-Abschlußvorrichtungen und ABM-Radargeräten bestehen. Die explizite Zeitbestimmung ("gegenwärtig") macht deutlich, daß die Definition der ABM-Technologien nicht abschließend gemeint ist. Auf der Grundlage dieses funktionalen Verständnisses der ABM-Systeme ist es dann folgerichtig, Art. V (1) im Sinne eines Verbotes für die Entwicklung, die Tests und die Aufstellung aller nicht-mobilen, landgestützten Systeme oder Komponenten zu verstehen - ungeachtet, ob es sich um gegenwärtige oder um zukünftige handelt.(28)

Sofaers Deutung hebt die bisherige Interpretation in keiner Weise auf. Ihr zufolge ist Statement D eine Präzisierung von Art. III. Der Bezug zu diesem Artikel wird zu Beginn von "D" explizit angesprochen. Zwar bezieht sich Art. III nur auf den Stationierungsaspekt und behandelt die Tests und die Entwicklung nicht. Beides aber ist in Art. V im Hinblick auf alle see-, luft- oder weltraumgestützten sowie mobilen landgestützten Systeme verboten. Statement D sollte der bisher gültigen Interpretation zufolge Schlupflöcher schließen und nicht, wie die jetzt von der Reagan-Administration für "völlig legitim" gehaltene Deutung impliziert, neue Schlupf-

löcher öffnen. Die Auffassung der Reagan-Administration, der Vertragstext sei nicht eindeutig ("ambiguous"), ist vor diesem Hintergrund nicht stichhaltig.

5.2.2. Der Ratifikationsprozeß(29)

In der Rechtspraxis sind die Ratifikationsdebatten im Senat für die Klärung strittiger Vertragsinterpretationen relevant. Das bereits erwähnte "Restatement of the Law" des American Law Institute (Sec. 314) kommentiert: Der US-Präsident muß das als allgemeines Vertragsverständnis seitens des Senats "respektieren", was in den parlamentarischen Diskussionen zum Ausdruck kam. In den Worten eines Rechtsexperten entspricht der verbindliche Vertragstext den Inhalten, denen der Senat seinerzeit zustimmte - und nicht dem, was ein zukünftiger Präsident möchte, das es bedeutet.(30)

Der Ratifikationsprozeß des ABM-Abkommens zeigt eindeutig, daß der Senat damals den Vertrag so verstand, als verbiete er die Entwicklung und das Testen exotischer Raketentechnologien in der Art und Weise, wie es der traditionellen Interpretation des Vertrages entspricht.(31)

Die Gegenargumentation der Reagan-Administration lautet: Die Ratifikationsdebatte zeige, daß Vertreter der Exekutive inkonsistent argumentiert hätten. Aber auch dies ist lediglich eine Behauptung. Rechtsberater Sofaers entsprechender Report enthält denn auch keinen einzigen Beleg hierfür. Er selbst mußte indes einräumen, daß die Protokolle "offensichtlich" autorisierte Äußerungen von Vertretern der Nixon-Administration enthielten, die die traditionelle, enge Deutung unterstützten.

5.2.3. Das Verhalten der Parteien nach Inkrafttreten des Vertrages(32)

Nicht nur das "Restatement of the Law" (Sec. 325), auch die Wiener Konvention über das Recht der Verträge, welche die USA zwar nicht formell ratifiziert haben, die sie aber anerkennen, erklärt: Das praktische Verhalten der Parteien soll bei der Deutung von Vertragstexten mitberücksichtigt werden.

Der historische Befund ist eindeutig. Seit 1972 haben sich die beiden Supermächte an die traditionelle, enge Auslegung gehalten. Das mußte Sofaer in seinem Bericht vom September 1987 einräumen. Aber auch seit der Ankündigung der Neuinterpretation von Anfang Oktober 1985 haben die autoritativen Erklärungen der Reagan-Regierung die Ubereinstimmung von SDI mit der traditionellen Interpretation des ABM-Vertrates immer wieder betont.

Desgleichen haben beide Supermächte (die Reagan-Administration bis zur offiziellen Uminterpretation) das Abkommen beständig im Sinne der engen Deutung ausgelegt. Die einseitig vorgenommene Neudeutung des Statement D steht in völligem Widerspruch zu den bisherigen Interpretationen aller US-Administrationen seit Richard Nixon, einschließlich der Regierung Reagan selbst. In den Arms Control Impact Statements (ACIS), die von der Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde (Arms Control and Disarmament Agency, ACDA) jährlich erarbeitet und vom Präsidenten an den Kongreß gesandt werden, hat die Administration in den Jahren 1983 und 1984 jeweils ausgeführt:

"Der ABM-Vertrag verbietet die Entwicklung, das Testen und die Aufstellung aller seegestützten, luftgestützten, weltraumgestützten oder mobilen landgestützten ABM-Systeme und Komponenten. Das Verbot der Entwicklung, des Testens und der Aufstellung von weltraumgestützten ABM-Systemen oder Komponenten für solche Systeme gilt für die Strahlentechnologie (oder jede andere Technologie), die für ABM-Zwecke verwendet wird."(33)

Im Rüstungskontrollbericht der ACDA für das Haushaltsjahr 1986 findet sich diese Erklärung erstmals nicht mehr. In seinem Report vom September 1987 räumt auch Sofaer ein, daß bei allen US-Regierungen bis zum Oktober 1985 praktisches Verhalten und deklaratorische Ebene übereinstimmten, wenn es um die traditionelle Interpretation des ABM-Vertrages geht.

Die Sowjetunion hat ebenfalls die herkömmliche, enge Deutung des Abkommens akzeptiert. Eine Reihe von Äußerungen belegen dies.(34)

Sofaer zitiert in seinem Bericht vom September 1987 keine sowjetische Äußerung, die die weite Deutung des Vertrages unterstützt. Sein Bericht gibt zwar einige Erklärungen von sowjetischen Politikern wieder, in denen angeblich die weite Interpretation unterstützt wird. Ein solches Verfahren ist aber bereits in sich fragwürdig. Denn der Rechtsberater weist gleichzeitig viele sowjetische Äußerungen zurück, die sich für die traditionelle Deutung aussprechen. Seine Begründung: Sie seien in anderer Hinsicht nicht korrekt gewesen. Wenn er derartige Äußerungen für fragwürdig hält, kann er schlechterdings nicht nur jene akzeptieren, die seine Position untermauern.(35)

5.2.4. Die Geschichte der ABM-Verhandlungen(36)

Den Unterlagen, die den Verlauf von Verhandlungen dokumentieren, wird bei einem Streit um die rechtmäßige Interpretation eines Abkommens die geringste Bedeutung zugemessen. Sie sollen nur dann einbezogen werden,

wenn Vertragstext, Ratifikationsprotokolle und das Verhalten der Parteien nach Vertragsabschluß Unklarheiten nicht haben beseitigen können (ALI, Sec. 325; Wiener Konvention über das Recht der Verträge, Art. 31, 32).

Der Rekurs auf den Verhandlungsverlauf wäre angesichts der inhaltlichen Unzweideutigkeiten im Vertragstext, in den Unterlagen im Hinblick auf die Ratifikation und angesichts des eindeutigen Verhaltens beider Supermächte nicht notwendig gewesen. In der inneramerikanischen Debatte spielten die Verhandlungsunterlagen dennoch eine große politische Rolle. Sie stützten ebenfalls die traditionelle Deutung des ABM-Vertrages.

Zu diesem Befund kam Senator Nunn(37) als Vorsitzender des Armed Services Committee, das Zugang zu Teilen der geheimgehaltenen Gesprächsunterlagen erhielt. Alle amerikanischen SALT-Delegationsmitglieder, die den Vertrag ausgehandelt haben, einschließlich Chefunterhändler Gerard Smith, betonten: die Uminterpretation des Abkommens durch die Reagan-Administration habe keine Basis und mache den Vertrag - so Smith - zu einem wertlosen Stück Papier.(38) Die Gegenpositionen der Administration sind durch die Einsicht in die Protokolle Punkt für Punkt widerlegt worden.(39)

5.3. Die Politisierung der "compliance"-Frage und die Entwertung der Ständigen Beratungskommission

Die Reagan-Administration hat, anders als die Regierung Carter vor ihr, das Problem, inwieweit die Sowjetunion gegen abgeschlossene Rüstungskontrollverträge verstößt ("non-compliance"), bewußt zu einer öffentlichen Angelegenheit gemacht. Ständige Hinweise auf mögliche oder wahrscheinliche Verletzungen des ABM-Vertrages sowie auf Zweifelsfälle sind ein wichtiger Bestandteil dieser Strategie. Sie läuft auf eine Politisierung der "compliance"-Frage hinaus und entwertet damit die unter Ausschluß der Öffentlichkeit tagende Standing Consultative Commission. Gerade die Rüstungskontrollgegner in den USA erhielten somit immer wieder Gelegenheit, die Vertragstreue der Sowjetunion anzuzweifeln oder Verstöße vergrößert als tatsächliche zu bezeichnen, wo die Administration selbst differenziert und nur von möglichen oder wahrscheinlichen Verletzungen sprach. Im Hinblick auf den ABM-Vertrag betrifft dies die im folgenden behandelten drei Aspekte.(40)

5.3.1. Die Mobilität von ABM-Systemkomponenten

Die Reagan-Administration befürchtet, die Sowjetunion könne mobile Raketenabwehrkomponenten produzieren und sie an geeigneten Stellungen in

kurzer Zeit aufstellen - die UdSSR könne auf diese Weise insgeheim einen Ausbruch aus dem ABM-Vertrag planen. Konkret geht es hier um Radaranlagen der Typen "Flat Twin" und "Pawn Shop", die die Sowjetunion Mitte der siebziger Jahre teilweise in Verbindung mit ihrem ABM-Versuchsprogramm zu testen begann.

Die Frage ist, inwieweit diese beiden Radartypen im Sinne des ABM-Vertrages als mobile Systemkomponenten bezeichnet werden können, die Art. V verbietet. Genauer: Fallen sie unter die Definition von "beweglich", wie sie die Gemeinsame Verständniserklärung C im Sinne "keine in fester Stellung befindliche permanente Anlagen" enthält? Die Reagan-Administration spricht von einer "potentiellen Verletzung".

Als das Abkommen ausgehandelt wurde, waren die USA über die Beweglichkeit der sowjetischen SA-2-Luftverteidigungssysteme besorgt, dessen Komponenten zerlegt und an anderer Stelle schnell wieder zusammengebaut werden konnten. Deshalb war es damals die Auffassung der US-Regierung, daß Komponenten dann als mobil (und damit vertragswidrig) gelten sollen, wenn sie innerhalb einer Woche an einem anderen Ort aufgebaut werden können. Weder "Flat Twin" noch "Pawn Shop" fallen in diese Kategorie. Für die Installation von "Flat Twin" auf einem bereits vorbereiteten Gelände wird mit mehreren Monaten gerechnet. Ein Report der Carter-Administration von 1978 kommt zu einer ähnlichen Einschätzung. Auch scheinen Teile der Regierung Reagan den gesamten Sachverhalt zu dramatisieren. Es soll sich insgesamt nur um sechs Geräte dieser Typen handeln, von denen einige inzwischen abgebaut wurden.(41)

5.3.2. Gleichzeitiges Erproben von ABM- und Luftverteidigungskomponenten

Hier wirft die Reagan-Administration der Sowjetunion vor, das Verbot bei der Erprobung von Boden-Luft-Raketen (SAMs) "wahrscheinlich" verletzt zu haben. Um zu verhindern, daß Komponenten, die nicht zu einem ABM-System gehören, die Fähigkeit verliehen würde, strategische ballistische Raketen oder ihre Elemente abzuwehren, ist es ja beiden Parteien untersagt, sie in "einer ABM-Eigenschaft" zu testen - d.h., es dürfen nicht gleichzeitig SAM- und ABM-Systeme (durch Einbeziehung von Luftverteidigungs-Radarsystemen) bei ABM-relevanten Aktivitäten durchgeführt werden.

Entsprechende Tests deckte der US-Geheimdienst 1973/74 auf. Die Angelegenheit wurde in der SCC behandelt. Ein geheimes, beiderseitiges Abkommen von 1978 klärte die Streitfrage. Als die USA später ähnliche sowjetische Aktivitäten entdeckten, bei denen Luftverteidigungs-Radarsysteme

auf dem Testgelände in Sary Schagan involviert waren, protestieren sie. Daraufhin kam es 1985 erneut zu einer Gemeinsamen Verständigung. Berichten zufolge soll sie es gänzlich untersagen, daß Luftverteidigungs-Radarsysteme bei ABM-bezogenen Aktivitäten erprobt werden.

5.3.3. Schnelles Nachladen von ABM-Abschlußvorrichtungen

In dieser Frage kommt die Reagan-Administration zu dem vagen Schluß, daß die Aktivitäten der Sowjetunion "zu verschiedenen Deutungen" Anlaß geben. Der ABM-Vertrag beschränkt die Anzahl der dislozierten ABM-Abschlußvorrichtungen und aufgestellten Abfangraketen auf 100. Abfangflugkörper dürfen gebaut und gelagert werden - und zwar unbegrenzt. Art. V (2) verbietet die Entwicklung, Erprobung und Stationierung von (halb-)automatischen oder ähnlichen Systemen zum Nachladen der erlaubten Abschlußvorrichtungen. Die Absicht hinter dieser Vertragsbestimmung war, zu verhindern, daß die sehr begrenzte Abwehrkapazität durch eine schnelle Nachladefähigkeit unterlaufen wird.

Unter "schnell" verstand man während der Verhandlungen, daß die damaligen Galosch-Abschlußvorrichtungen alle 15 Minuten nachgeladen werden könnten. Berichten zufolge brauchten die Sowjets in jüngster Zeit mehr als eine Stunde, um die Startgeräte neu zu bestücken. Daher ist die Einschätzung der Reagan-Administration haltlos, die Nachladefähigkeit könne darauf hinauslaufen, daß die UdSSR mit einer landesweiten ABM-Verteidigung befaßt sein könnte.

Die Politik der Reagan-Regierung, diese zweifelhaften Fälle einer sowjetischen (Nicht-)Einhaltung des ABM-Vertrages verstärkt in der US-Öffentlichkeit zu einem Politikum zu machen, sollte nicht nur den ABM-Vertrag schwächen. Diese Strategie sollte über die Kritik an der SCC den bilateral-kooperativen Rüstungskontrollprozeß stören und aushöhlen. Die unbewiesenen Anschuldigungen der Reagan-Administration und die Kritik an der Ständigen Beratungskommission verliefen nicht zufällig synchron. Die ideologischen Konservativen spielten die Bedeutung der SCC, deren Gründung auf Art. XIII des ABM-Vertrages zurückgeht, als diplomatisches Instrument zur Lösung von Streitfragen systematisch und beständig herunter. Richard Perle beispielsweise warf diesem Forum zum einen vor, daß es die Probleme der Vertragseinhaltung nicht effektiv gelöst habe. Zudem hätten frühere Administrationen die Wirksamkeit der SCC (die im übrigen seit Dezember 1972 regelmäßig jeweils im Herbst und Frühjahr getagt hat) übertrieben dargestellt - ihr Ziel sei es gewesen, dem Kongreß verifizierbare Rüstungskontrollabkommen "verkaufen" zu können.(42)

Allein auf den ABM-Vertrag bezogen ist die Einschätzung des Pentagon, die SCC habe keinen einzigen bedeutsamen Streitfall gelöst, ungerechtfertigt. Während der Nixon-, Ford- und Carter-Administrationen haben beide Seiten mehrere Vereinbarungen getroffen. Demgegenüber dominierte in der Reagan-Ära die Anzahl ungelöster Streitfragen - angefangen bei den kontroversen Radaranlagen beider Seiten über diverse SDI-Experimente bis zu den oben aufgeführten möglichen oder wahrscheinlichen Vertragsverletzungen seitens der Sowjetunion. Dabei war die UdSSR nicht immer kooperativ und um eine rasche Aufklärung amerikanischer Anschuldigungen bemüht. Herausragendstes Beispiel: ihr Verhalten in der Krasnojarsk-Frage (s. 3.1.2.).

Andererseits bestätigt beispielsweise das Bemühen der Reagan-Administration, ihren Chefdelegierten bei der SCC, General Ellis, davon abzuhalten, konstruktive Lösungen zu finden, die Einschätzung: Teilen der Regierung Reagan kamen die zweifelhaften Praktiken der Sowjetunion gelegen, um mit ihnen Politik zu machen und sie gerade nicht beizulegen - mit dem Verweis auf das nicht immer eindeutige Verhalten der Sowjetunion ließen sich eigene Vorstöße, vor allem aber die angestrebte Aufkündigung des Abkommens, am besten rechtfertigen. Gleichzeitig sollten mit dem Verweis auf die Sowjets jene pragmatischen Konservativen in der eigenen Administration (vor allem im State Department) in die Defensive gedrängt werden, die eine Zeitlang eine weitere Erosion des ABM-Vertrages verhindern wollten. Der deutlichste Versuch der Reagan-Administration, die SCC zu mißachten und zu entwerten, war die einseitige Neuinterpretation des ABM-Abkommens. Der Vertragspartner Sowjetunion - genauer: die sowjetische Botschaft in Washington - wurde erst nach der Ankündigung durch Sicherheitsberater McFarlane informiert.(43)

6. Die Zukunft des ABM-Vertrages

6.1. Maßnahmen zur Einhaltung des Abkommens

Der Vertrag kann nur dann künftig wirksam in die militärisch bedeutsamen Programme beider Supermächte eingreifen, wenn diese bereit sind, die aufgezeigten Grauzonen des Vertrages zu verkleinern oder gar zu schließen. Im folgenden werden hierzu einzelne Vorschläge skizziert.(44)

6.1.1. Die Lösung des Radarproblems

Der ABM-Vertrag würde nur dann unmißverständlich und strikt eingehalten, wenn die Sowjetunion auf ihre Anlage bei Krasnojarsk und die USA

auf die Modernisierung von Thule und Fylingdales verzichteten. Wenn es die Sowjetunion ernst mit ihrem Vorschlag meint, die Radaranlage bei Krasnojarsk abzubauen oder aber in ein internationales Weltraumforschungszentrum umzuwandeln, dann wäre dies ein diplomatisch konstruktiver Weg, ihr Gesicht zu wahren. Dies aber setzt Zugeständnisse der USA bei SDI voraus. Der Druck auf den Vertrag wäre nicht beseitigt, wenn USA und UdSSR mit ihren jeweiligen Plänen "wie gehabt" fortfahren, die Vereinigten Staaten zudem noch das Radar in Alaska mit phasengesteuerter Richtwirkung ausrüsten und die Sowjetunion ihre im Bau befindlichen Radaranlagen fertigstellt, - beide Seiten hätten also jeweils neun moderne Frühwarnsysteme (die UdSSR hätte dann ein, die USA hätten zwei nicht legal arbeitende Radars). Der Druck auf das Abkommen wäre aber eingeeht, wenn sich beide Seiten dazu entschlossen, keine neuen LPARs zu errichten - und zwar ungeachtet für welchen Zweck und für welchen Ort. Dies wird die Supermächte von der schwierigen Aufgabe entbinden, eine von beiden akzeptierte Sprachregelung zu vereinbaren, wie verbotene Frühwarnradars von erlaubten Anlagen zur Verfolgung von Objekten im Weltraum zu unterscheiden sind. Optimal wäre selbstverständlich ein beiderseitiges Nein zu "Krasnojarsk" bzw. zu den Modernisierungen von Thule und Fylingdales.

6.1.2. Präzisierung von "Entwicklung", "ABM-Systemen und -Komponenten"

Die Möglichkeiten, in die Grauzonen hineinzurüsten, ließen sich im Hinblick auf den Begriff Entwicklung zum Beispiel wie folgt beschränken: Beide Seiten könnten sich darauf einigen, daß sie ihre ABM-Aktivitäten dann einstellen, wenn Versuchsaufbauten ("bread boards") in einer "ABM-Eigenschaft getestet" worden sind - das wäre also auf einer frühen Stufe im Forschungs- und Entwicklungsprozeß. Hier stellen sich allerdings beträchtliche Verifikationsprobleme. Inspektionen vor Ort würden dann erforderlich, wenn eine Seite Zweifel am Verhalten des anderen Partners hätte. Angesichts der Durchbrüche, die in diesem Bereich im Rahmen des INF-Vertrages gemacht worden sind, sollten derartige Verifikationsmaßnahmen politisch nicht unmöglich sein.

Um bei ABM-Komponenten futuristischer Waffen klarer zwischen Erlaubtem und Verbotenem unterscheiden zu können, sind mehrere Ansätze möglich. Der am meisten diskutierte würde das Definitionsproblem funktional angehen und zu lösen versuchen. Danach müßten sich beide Seite auf eine Liste von Fähigkeiten einigen, die ABM-Komponenten besitzen sollen - und gleichzeitig Grenzwerte für die erlaubten exotischen Waffen so setzen, daß Tests nicht unter realistischen, sondern laborähnlichen Bedingungen stattfinden. Dieser "Schwellenansatz" könnte sich an der Liste der UdSSR ori-

entieren, die erhebliche Begrenzungen für Laser- und Teilchenstrahlenwaffen, Spiegel, Sensoren und kinetische Abfangraketen vorsieht.

Rüstungskontrollpolitisch wünschenswert wäre es, die Funktionen von ABM-Systemen möglichst vielfältig zu unterteilen. Auf diese Weise wäre sichergestellt, daß ABM-Komponenten, die lediglich eine dieser Aufgaben erfüllen könnten (zum Beispiel nur in der Lage sind, ein Ziel aufzuspüren, oder es zu verfolgen, oder es abzufangen), verboten wären. Die Strategie der Reagan-Administration, Komponenten zu "subcomponents" und "adjuncts" zu erklären, solange diese nicht völlig die Funktion von ABM-Ab-schußvorrichtungen, -Abfangflugkörpern und -Radaranlagen übernehmen können, ließe sich damit beträchtlich unterlaufen.

6.1.3. Klärung des Verhältnisses von ABM-Technologien zum ASAT- und ATBM-Bereich

Hier böte es sich an, Waffentests außerhalb der Atmosphäre generell zu untersagen. Ein solches Erprobungsverbot müßte, um wirksam zu sein, alle weltraumgestützten Zerstörungsmittel gegen Objekte außerhalb der Atmosphäre umfassen. Die künstliche Unterscheidung zwischen bisher unter Art. VI verbotenen Zielen (z.B. Sprengköpfen) und bislang erlaubten Objekten wie Satelliten würde wegfallen (mit dem Verweis auf diese Differenz begründete ja das Pentagon Experimente wie z.B. Delta 180 als vertragskompatibel). Ein solches Testverbot müßte auf die land- und luftgestützten ASAT-Waffen (einschl. Laser) ausgedehnt werden.

Probleme würde ein solches umfassendes Verbot für die exotischen Technologien wie z.B. Laser aufwerfen, weil sie nicht nur als Waffen verwendet werden können, sondern auch, um Ziele im Weltraum zu verfolgen und Kommunikationsverbindungen herzustellen. In diesem Falle müßten die futuristischen Technologien so begrenzt werden, daß sie kein Zerstörungspotential hätten. Hier könnte der "Schwellenansatz" greifen.

Ließen sich mit einem Testverbot gegen Satelliten die Grauzonen zwischen ABMs und ASATs in den Griff bekommen, so könnte man die Schwachstelle ABM/ATBM durch die folgenden, präziseren Definitionen wenn nicht beheben, so doch beträchtlich ausbessern: Beide Seiten müßten sich darauf einigen,

- wo der außeratmosphärische Bereich beginnt - vorgeschlagen wurde hier die Höhe ab 50 bis 60 km.
- wie das Zielobjekt, gegen das eine Abfangrakete "in einer ABM-Eigenschaft" erprobt werden soll, bestimmt wird - beispielsweise, indem man

das militärische Ziel der strategischen Raketenabwehr als ein Objekt definiert, das entweder eine Eintrittsgeschwindigkeit in die Atmosphäre von mehr als 3 km/Sek. oder aber auf einer Flugbahn eine Höhe von über 60 km erreicht. Damit wären nicht nur alle landgestützten strategischen Raketen im Sinne von SALT II berücksichtigt; erfaßt wären so auch ATBMs. Sie dürften nicht gegen anfliegende Mittelstreckenraketen längerer und kürzerer Reichweite (und deren Sprengköpfe) getestet werden (alle von der doppelten Null-Lösung betroffenen Waffen wären hierin eingeschlossen). Allerdings stellt sich in diesem Zusammenhang die Drittstaatenproblematik. Denn die Verbündeten der USA, vor allem Großbritannien und Frankreich, aber auch die Bundesrepublik und Israel, könnten mit ihren ATBM-Aktivitäten eine solche Regelung leicht unterlaufen.

6.2. Politische Determinanten

Die Maßnahmen gegen die Erosion des ABM-Vertrages erfordern - so banal es klingen mag - den entsprechenden politischen Willen beider Seiten. Anders als die UdSSR haben die Reagan-Administration sowie die SDI-Befürworter im Kongreß und im gesellschaftlichen Umfeld ihn nicht nur vermissen lassen. Ihre politische Absicht lief indes darauf hinaus, das Abkommen an der Strategischen Verteidigungsinitiative auszurichten; dies schließt beträchtliche Veränderungen des Vertrages oder gar seine Aufkündigung ein.

Gegen Ende der Reagan-Ära gibt es Anlaß zu einem - wenn auch verhaltenen - Optimismus, daß die politischen Rahmenbedingungen für die Zukunft des Vertrages eher besser werden, zumindest sich auf absehbare Zeit nicht verschlechtern. Das gilt vor allem dann, wenn Michael Dukakis, der derzeitige Gouverneur von Massachusetts, Präsident wird. Denn er steht der Strategischen Verteidigungsinitiative kritisch gegenüber. Seine Ankündigung, das Programm auf den Umfang von ca. \$ 1 Mrd. zurückzustutzen, den es vor Reagans epochaler Rede vom März 1983 hatte, dürfte jedoch eher Wunschdenken oder Wahlkampfrhetorik sein.⁽⁴⁵⁾ Nicht zuletzt war es der Bundesstaat Massachusetts, der mit am meisten SDI-Aufträge in den letzten Jahren bekommen hat. In beiden Häusern des Kongresses, der im November 1988 ebenfalls neu gewählt wird, dürfte sich für derartige "deep cuts" keine Mehrheit finden. Dies könnte sogar für führende SDI-Kritiker wie Senator Kerry aus Massachusetts gelten, der zuweilen für beträchtliche Erhöhungen im Bereich der SDI-Grundlagenforschung eingetreten war (die vor allem seinem Bundesstaat und dem Massachusetts Institute of Technology zugute kamen).

Aber auch eine US-Administration unter George Bush dürfte ein SDI-Programm nicht entfernt so engagiert fördern wie die Regierung unter Reagan. Denn dessen beispiellosem, hartnäckigem Einsatz verdankte diese "Initiative" ihren (haushalts)politischen und technologischen Schub - auch wenn am Ende der Reagan-Ära weder von der Vision des Präsidenten etwas übrigblieb noch sich das Bemühen vor allem des Pentagon (unter Weinberger) verwirklichen ließ, Reagan zu einer verbindlichen Entscheidung für eine vertragswidrige, baldige Aufstellung von ABM-Komponenten zu drängen.

Mehr noch als die zukünftige Höhe wird die Zusammensetzung des SDI-Haushalts Aufschluß darüber geben, welchen Grad an budgetärer und inhaltlicher Eigendynamik dieses Programm gewonnen hat. Auch wenn in Zukunft die Ausgaben für Raketenabwehrprojekte angesichts der ökonomischen Belastungen nicht so stark steigen werden wie in den ersten vier Jahren nach Reagans "Star Wars"-Rede und wenn dieser Bereich sogar real gekürzt würde: Ein Volumen von z.B. rd. \$ 3 Mrd., das nur eine Mrd. unter dem vom Kongreß bewilligten Etat für das Haushaltsjahr 1988 läge, wäre immer noch hoch und würde durchaus eine budgetäre Eigendynamik signalisieren. Eine Kurskorrektur beträchtlich unter die \$ 3 Mrd.-Marke erscheint aus gegenwärtiger Sicht recht unwahrscheinlich.

Entscheidender für die mittelfristige Zukunft des ABM-Vertrages ist die inhaltliche Eigendynamik von SDI. Sie kommt in der Zusammensetzung des Haushalts zum Ausdruck, also im Verhältnis von Grundlagenforschung zu Demonstrationsprojekten, die den Vertrag bereits in der Vergangenheit ausgehöhlt haben und ihn künftig verstärkt gefährden würden. Hier ist von einer Dukakis-Administration ein größeres Interesse an Rüstungskontrolle und damit an der Bewahrung des ABM-Abkommens zu erwarten. Die Exekutive wird es sein, die die Prioritäten gegenüber dem Kongreß, aber auch gegenüber der Öffentlichkeit und den gesellschaftlichen Gruppen setzt und das politische Klima maßgeblich mitbeeinflusst. Wichtig wird es dennoch sein, wie sich die Mehrheit der Legislative verhält. Das überwiegende Nein zum Testprogramm im Rahmen der weiten Deutung des ABM-Vertrages dürfte für die nächste Zukunft gesichert sein. Skepsis ist jedoch angebracht, wenn es um Tests innerhalb der engen Interpretation geht. Hier bleibt abzuwarten, ob die Mehrheit der Legislative ein entsprechendes Mandat für die Administration formuliert.

Vor allem wird es darauf ankommen, wie "Parlamentarier der Mitte" und pragmatische Konservative - vor allem die Leitfiguren Rep. Les Aspin und Senator Nunn - den zukünftigen Kurs mit beeinflussen. Beide scheinen der Idee der Raketenabwehr grundsätzlich nicht abgeneigt zu sein, auch wenn sie sich mit ihren Vorstellungen auf absehbare Zeit im Rahmen

des ABM-Vertrages bewegen dürften. In einem solchen politischen Umfeld muß eine neue Administration entschieden auftreten, wenn sie eine Politik durchsetzen will, die die Grauzonen des Vertrages schließen möchte.

Die Zukunft des ABM-Vertrages wäre längst passé, wenn nicht die Sowjetunion ab 1985 eisern darauf bestanden hätte, die Reagan-Administration zu einer Testpolitik im Rahmen des Abkommens zu verpflichten. Der "geheimen Koalition" zwischen der sowjetischen Führung und der Mehrheit im amerikanischen Kongreß ist es zu verdanken, daß zumindest die weite Deutung des ABM-Vertrages nicht realisiert wurde. Auch wenn man Generalsekretär Gorbatschow darin ernst nimmt, daß er im militärischen Bereich - SDI eingeschlossen - sparen möchte: die Haltung der UdSSR zum ABM-Abkommen basiert wesentlich darauf, daß sie im Raketenabwehrbereich weit hinter den USA herhinkt. Holt sie auf, so ist nicht auszuschließen, daß sich ihre Position gegenüber dem ABM-Vertrag lockert. Auf absehbare Zeit, so scheint es gegenwärtig, dürfte die UdSSR ihre an der Bewahrung des ABM-Abkommens orientierte Politik fortsetzen. Entscheidend wird im einzelnen sein, wie restriktiv sie ihre Grenzwerte für Raketenabwehrtests im Rahmen ihrer vorgelegten Liste ansetzt. Aber darüber hinaus kann die UdSSR dadurch die Bedeutung des ABM-Vertrages unter Beweis stellen, indem sie nicht gegen ihn verstößt oder Zweifelsfälle aus dem Weg räumt. Ihr Vorschlag, die Radaranlage bei Krasnojarsk unter bestimmten Bedingungen abzubauen oder aber in ein internationales Weltraumforschungszentrum umzuwandeln, wäre in diesem Zusammenhang ein wichtiger - und richtiger - Schritt.

Auch wenn die politischen Rahmenbedingungen besser werden und sie dazu führen, daß der Druck auf den ABM-Vertrag zwischenzeitlich nachläßt: Das Abkommen bleibt langfristig gefährdet. Denn selbst Grundlagenforschung entwickelt nur dann keine Eigendynamik, wenn sie sehr begrenzt gehalten wird. Das ist aber bei der Raketenabwehrforschung nicht der Fall. Es wäre ein Wunder, wenn die laufenden Aktivitäten nicht in den nächsten Jahren einen neuen technologischen Schub ergäben. Er könnte dann mitbewirken, daß möglicherweise beide Vertragsparteien das ABM-Abkommen beträchtlich modifizieren oder gar außer Kraft setzen.

Nicht völlig bedeutungslos ist die Rolle der amerikanischen NATO-Partner. Immerhin informierte die US-Seite sie über die Ergebnisse der dritten ABM-Überprüfungskonferenz. Es kann nicht im westeuropäischen - und damit im bundesrepublikanischen - Interesse liegen, daß die USA "Krasnojarsk" zum Vorwand nehmen, um das Abkommen aufzukündigen, und Gorbatschows konkrete und konstruktive Vorschläge ignorieren.

ANMERKUNGEN

Bei diesem Report handelt es sich um die neubearbeitete und aktualisierte Version meiner Arbeit "Die Neuinterpretation des ABM-Vertrages durch die Reagan-Administration. Situation und Perspektiven des Rüstungskontrollabkommens im Kontext von Genf und SDI". Diese Studie vom November 1985, aus der ich nur wenige Passagen übernommen habe, wird nicht mehr aufgelegt. Eine längere Version, die auch die Analyse politischer Prozesse und Kräfteverhältnisse vor allem in den USA untersucht, erscheint im November in dem von mir von der "edition suhrkamp" herausgegebenen Band "Die Militarisierung des Weltraums".

- 1 Zum folgenden siehe Die sowjetische Nichteinhaltung von Rüstungskontrollabkommen. Auszüge aus dem Bericht des Präsidenten (2.12.1987), Amerika Dienst, 7.12.1987; Analysis of the PRESIDENT'S REPORT ON SOVIET NONCOMPLIANCE WITH ARMS CONTROL AGREEMENTS, in: Arms Control Today, 17,3 (April 1987), S. 2A ff.; William J. Durch, The Future of the ABM Treaty, London 1987, S. 11 ff. (Adelphi Paper Nr. 223); Stuart D. Goldman, Verification: Soviet Compliance with Arms Control Agreements, Washington, D.C., 9.10.1987 (Issue Brief 84131 des Congressional Research Service); James P. Rubin, The superpower dispute over radars, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 43,3 (April 1987), S. 34 ff.; James A. Schear, Arms Control Treaty Compliance, in: International Security, 10, 2 (Herbst 1985), S. 151 ff.; Peter Zimmerman, The Thule, Fylingdales, and Krasnoyarsk Radars, in: Arms Control Today, 17,2 (März 1987), S. 9 ff.
- 2 Die sowjetische Aufrüstung im Bereich der strategischen Waffen. Bericht von Sachverständigen des CIA, Amerika Dienst, 3.7.1985, S. 9; s. auch Michael R. Gordon, CIA Is Skeptical that New Soviet Radar Is Part of an ABM Defense System, in: National Journal, 9.3.1985, S. 523 ff.; Michael Krepon, CIA and DIA at odds over Soviet Threat, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 43,5 (Mai 1987), S. 6 ff.
- 3 Siehe z.B. Frank Gaffney, Assistant Secretary of Defense, in: U.S. Policy Information and Texts (USPIT), Nr. 164/A, 11.9.1987, S. 20.
- 4 Bericht des Präsidenten (s. Anm. 1), S. 2.
- 5 Siehe z.B. Thomas J. Downey/Bob Carr/Jim Moody, Preliminary Report to the Speaker of the House on Fact-Finding Trip to the Soviet Union, August 29 - September 7, 1987, Washington, D.C., 1987 (Ms.)

- 6 Siehe USPIT, Nr. 149, 9.8.1988, S. 3 f.; Nr. 159, 24.8.1988, S. 33 f.; Nr. 160, 25.8.1988, S. 7 ff.; Nr. 175, 16.9.1988, S. 13 ff.; s. auch Washington Post (WP), 15. und 17.9.1988.
- 7 Siehe WP, 19.12.1985.
- 8 Siehe Rubin (s. Anm. 1), S. 36 f.
- 9 Siehe Literatur in Anm. 1.
- 10 Statement Smith, 18.7.1972, in: 92/2 U.S. Congress, Senate, Committee on Armed Services, Military Implications of the Treaty on the Limitations of Anti-Ballistic Missile Systems and the Interim Agreement on Limitation of Strategic Offensive Arms, Hearings, Washington, D.C., 1972, S. 377.
- 11 Siehe Strategic Defense Initiative Organization, Report to the Congress on the Strategic Defense Initiative, Washington, D.C., April 1987, S. D - 5 f.
- 12 Zum folgenden siehe Herbert Lin, New Weapon Technologies & the ABM Treaty, Washington, D.C., 1988, passim; Thomas K. Longstreth u.a., The Impact of U.S. and Soviet Ballistic Missile Defense Programs on the ABM Treaty, Washington, D.C., März 1985, S. 24 ff.; John E. Pike, Goals of the ABM Treaty (F.A.S. Public Interest Report, 40, 7[September 1987]); s. auch Literatur in Anm. 1.
- 13 Siehe Matthew Bunn, Star Wars Testing and the ABM Treaty, in: Arms Control Today 18,3 (April 1988), S. 13 f.; Pike (s. Anm. 12), S. 7.
- 14 Siehe hierzu die Überblicke bei Bunn, ebda., S. 19, und bei Pike (s. Anm. 12), S. 4.
- 15 Zum folgenden siehe Ashton B. Carter, The Relationship of ASAT and BMD Systems, in: Daedalus, 14, 2 (Frühjahr 1985), S. 171 ff.; John Tirman/Peter Didisheim, Lethal Paradox: The ASAT-SDI Link, in: John Tirman (Hg.), Empty Promise. The Growing Case against Star Wars, Boston 1986, S. 107 ff. (Publikation der Union of Concerned Scientists); Office of Technology Assessment, Ballistic Missile Defense Technologies, Washington, D.C., 1985, S. 264.
- 16 Siehe hierzu Bunn (s. Anm. 13), S. 12.
- 17 Siehe New Orleans Times-Picayune, 8.3.1988; WP, 29.4. 1988.

- 18 Siehe hierzu ausführlicher Bunn (s. Anm.13), S. 13.
- 19 Siehe ausführlicher ebda., S. 15 f.; The Committee for National Security, BREAKING THE DEADLOCK: A CNS Arms Control Proposal, Washington, D.C., 1987, S. 14 f.; s. Pentagon-Begründung, in: Strategic Defense Initiative Organization (s. Anm. 11), S. D - 11; zu den geplanten SDI-Tests s. auch Strategic Defense Initiative Organization, Report to the Congress on the Strategic Defense Initiative, Washington, D.C., April 1988, S. C - 3ff.
- 20 Zum folgenden siehe Lin (s. Anm. 12), S. 44 ff.; Longstreth u.a. (s. Anm. 12), S. 34 ff.
- 21 Siehe hierzu Bernd W. Kubbig, Die SDI-Debatte in der Reagan-Administration und im Kongreß ab 1983, Frankfurt 1988, S. 46 f. (HSFK-Report).
- 22 Siehe stellvertretend Arms Control Digest: SDI and the ABM Treaty, in: Wireless Bulletin from Washington, Nr. 114, 27.6.1985, S. 41 ff.; The Arms Control Association, Star Wars Quotes, Washington, D.C., 1986, S. 70.
- 23 Siehe exemplarisch Statement Weinberger, 1.2.1984, in: 98/2 U.S. Congress, Senate, Committee on Armed Services, Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 1985, Hearings, Part 1, Washington, D.C., 1984, S. 76 f.; Caspar W. Weinberger, SDI: realities and misconceptions, in: Christian Science Monitor, 17.10. 1985; W. Bruce Weinrod, Strategic Defense and the ABM Treaty, in: The Washington Quarterly 9,3 (Sommer 1986), S. 74 f. (hier findet sich auch der Verweis auf die angebliche Superiorität, die den Vereinigten Staaten im konventionellen Bereich verlorengegangen sei).
- 24 Siehe Kubbig (s. Anm. 21), S. 8 ff.
- 25 Siehe Bernd W. Kubbig, Gleichgewicht oder Überlegenheit. Amerikanische Rüstungskontrollpolitik und das Scheitern von SALT II, Frankfurt 1983, S. 79 ff.- Zu den sowjetischen Aktivitäten s. Kubbig (s. Anm. 21), S.10 ff.
- 26 Die wichtigsten Quellen zum Disput um den ABM-Vertrag sind: 99/1 U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Arms Control, International Security and Science, ABM Treaty Interpretation Dispute, Hearing, Washington, D.C., 1986; 100/1 U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Arms

Washington, D.C., 1983, S. 272, sowie Fiscal Year 1982 Arms Control Impact Statements, Washington, D.C., 1981, S. 393 f.

- 34 Siehe hierzu ausführlich Garthoff (s. Anm. 26), S. 83 ff.
- 35 Siehe Department of State, Office of the Legal Adviser (s. Anm. 32), passim.
- 36 Zum folgenden siehe Department of State, Office of the Legal Adviser (s. Anm. 27), S. 13 ff.
- 37 Siehe Congressional Record (CR), 11.3.1987, S. S2967 ff.
- 38 Siehe Statement Smith, 22.10.1985, in: ABM Treaty Interpretation Dispute (s. Anm. 26), S. 23 ff.
- 39 Siehe hierzu ausführlich Report des Committee on Foreign Affairs (s. Anm. 26), S. 30 ff.
- 40 Zum folgenden siehe Bericht des Präsidenten (s. Anm. 1), S. 2 ff.
- 41 Siehe Analysis... (s. Anm. 1), S. 3A; WP, 25.2.1987.
- 42 Amerika Dienst, 21.3.1984, S. 8. Siehe auch The Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of Public Communication, Washington, D.C., 21.2.1978 (Bericht zu Fragen der Einhaltung von SALT I und der Verifikation von SALT II, Selected Documents Nr. 7).
- 43 Zum vorangegangenen siehe Sidney N. Graybeal/Michael Krepon, Making Better Use of the Standing Consultative Commission, in: International Security, 10, 2 (Herbst 1985), S. 183 ff.; Arms Control Today, 14, 3 (März/April 1984).
- 44 Zum folgenden siehe Rip Bulkeley/ Hans Günter Brauch, The Anti-Balistic Missile Treaty and World Security, Mosbach 1988, S. 76 ff.; s. auch The Committee for National Security (s. Anm. 19), S. 15 ff.; Durch (s. Anm. 1), S. 64 ff.; Lin (s. Anm. 12), passim; Pike (s. Anm. 12).
- 45 Siehe Interview in: Die Zeit, 24.6.1988.