

Expertenwissen im Dienste der Abrüstung

Die Abrüstungsstudien der Vereinten Nationen

JOACHIM KRAUSE

Die zehnte Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen hat 1978 der internationalen Abrüstungsdiskussion neue Impulse vermittelt — ob sie angesichts der jüngsten politischen Entwicklung im Mittleren Osten Bestand haben werden, muß vorerst offen bleiben. Während der Artikel Hans Franks in diesem Heft ein Thema aus dem Komplex ›Abrüstung und Rüstungskontrolle‹ herausgereift und die Befassung von UN-Expertengremien damit auch vor ihrem historischen Hintergrund darstellt, gibt der nachstehende Beitrag eine Gesamtübersicht über die Abrüstungsstudien der Weltorganisation — Berichte, die vom Generalsekretär im Benehmen mit einer beschränkten Zahl externer Sachverständiger im Auftrag der Generalversammlung erstellt werden. Die Auswahl dieser Experten — entweder vom Generalsekretär berufene unabhängige Berater oder aber von Staaten benannte Regierungsexperten — ist nicht formalisiert, doch wird meist auf regionale Ausgewogenheit der Herkunftsländer sowie auf Beteiligung der Großmächte geachtet. Die Arbeiten der Sachverständigengruppen gestalten sich unterschiedlich. Zum Teil sind sie lediglich ›Berater‹ des Sekretariats der Weltorganisation bei der Erarbeitung eines schwierigen Berichts, zum Teil verfassen sie jedoch eigene Gutachten, die vom Sekretariat mehr oder minder intensiv betreut und redigiert werden. Der Grad der Mitarbeit des Sekretariats bemißt sich dabei nach dem Temperament und der Schreibfreudigkeit der Mitglieder der Sachverständigengremien. Die Dauer der Arbeit eines solchen Gremiums schwankt zwischen wenigen Monaten und zweieinhalb Jahren. Im folgenden wird in erster Linie auf die jeweiligen Entstehungszusammenhänge sowie die politische Bedeutung der bislang erstellten und der derzeit in Arbeit befindlichen UN-Abrüstungsstudien eingegangen.

I. Vorliegende Studien

Berichte aus den sechziger Jahren

Die erste Abrüstungsstudie der Vereinten Nationen wurde relativ spät in Auftrag gegeben: im Dezember 1960. Es war die Zeit, in der die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion noch mit umfassend angelegten Plänen zur vollständigen und allgemeinen Abrüstung in den Vereinten Nationen aufwarteten. Die neutralen und ungebundenen Staaten wollten diese Diskussion zumindest in einigen sie interessierenden Punkten mitgestalten. In diesem Zusammenhang setzten sie durch, daß der Generalsekretär zusammen mit einer Expertengruppe einen Bericht über die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der zu erwartenden Abrüstung erstellte. Die noch vom damaligen Generalsekretär Dag Hammarskjöld eingesetzte Expertengruppe umfaßte zehn zum Teil exzellente Sachverständige, die sowohl aus Staaten des Westens, des Ostblocks wie der Dritten Welt kamen. Die Gruppe konnte sich trotz aller bestehenden ideologischen Schwierigkeiten auf einen Bericht einigen, der 1962 dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und der Generalversammlung übergeben wurde. Die Studie *Economic and Social Consequences of Disarmament*¹ stellte sicher nicht den neuesten Stand der wissenschaftlichen Forschung dar, war jedoch insofern von Bedeutung, da sie, wie Generalsekretär U Thant ausführte, der erste gelungene Versuch war, ein bis dahin mit Polemik besetztes Thema gemeinsam anzugehen. Ihre Mängel lagen vor allem im Bereich der Analyse der gegenwärtig für Rüstungszwecke verbrauchten Ressourcen. Hier konnte man sich lediglich auf die Wiedergabe offizieller Zahlen einigen. Interessanter wurde der Bericht beim Vergleich der Erfahrun-

gen mit früheren Versuchen, Rüstungsproduktionen auf friedliche Zwecke umzustellen. Die Expertengruppe kam zu dem Schluß, daß bei einer weltweiten und vollständigen Abrüstung trotz vieler industrieller Anpassungsprobleme der wirtschaftliche Nutzen der Abrüstung bei weitem überwiegen dürfte und daß vor allem der internationale Handel und die Entwicklung der Länder der Dritten Welt gefördert würden. Diese Studie blieb auf die Diskussionen der folgenden Jahre nicht ohne Einfluß. Die Länder der Dritten Welt sahen sich in ihrer Auffassung bestätigt, daß zwischen Abrüstung und Entwicklung ein enger Zusammenhang bestehe, und forderten eine stärkere Parallelität bei der Verfolgung beider Ziele. Im Auftrag des ECOSOC mußte der Generalsekretär in den sechziger Jahren mehrere Folgeberichte und Umfragen zu diesem Thema anfertigen.

Mitte der sechziger Jahre zeichnete sich ab, daß die USA und die Sowjetunion keine Einigung über ein Programm für eine vollständige und umfassende Abrüstung erzielen würden. Die Supermächte begannen vielmehr, ihre gemeinsamen Sicherheitsinteressen auszuloten und begrenzte Vereinbarungen abzuschließen (so das partielle Teststoppverbot von 1963). Kernstück der Anstrengungen beider Seiten war das Bemühen um einen Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen. Die meisten Staaten aus dem Lager der Ungebundenen sahen diese Entwicklung nicht ohne Skepsis, da sie fürchteten, die Supermächte würden ihre Überlegenheit nur festschreiben wollen; ihrerseits forderten sie ein stärkeres Engagement für die nukleare Abrüstung. In dieser Zeit brachte eine Reihe von westlichen, neutralen und ungebundenen Staaten (sowie als einziges osteuropäisches Land Polen) eine Resolution ein, in der der Generalsekretär ersucht wurde, unter Einbeziehung von unabhängigen Experten eine Studie über die Folgen möglicher Einsätze von Kernwaffen und die sicherheitspolitischen und ökonomischen Implikationen, die mit dem Erwerb und der weiteren Entwicklung von Kernwaffen verbunden sind, vorzulegen. Generalsekretär U Thant berief wie schon für die erste Expertenstudie Wissenschaftler aus den Vereinigten Staaten, der Sowjetunion, Frankreich und Großbritannien sowie verschiedenen anderen Ländern und übermittelte der Generalversammlung bereits nach zehn Monaten, im Oktober 1967, die fertige Studie *Effects of the Possible Use of Nuclear Weapons and the Security and Economic Implications for States of the Acquisition and Further Development of these Weapons*². Sofern er die tatsächlichen Verstrahlungs- und Zerstörungsfolgen von Kernwaffen sowie die ökonomischen Lasten ihres Erwerbs betraf, reflektierte dieser Bericht den Kenntnisstand der damaligen Zeit. Problematisch war er allerdings im Bereich der politischen Bewertung. Die Veränderungen der internationalen Landschaft, die die Einführung von Kernwaffen mit sich gebracht hatte, wurden nur mangelhaft berücksichtigt. Die Autoren kamen kaum über die Feststellung heraus, daß Kernwaffen schädlich seien und die nukleare Abrüstung dringender denn je werde. Die Studie spiegelt in gewisser Weise das mehr oder weniger trügerische Einverständnis der damaligen Zeit wider, wonach nukleare Abrüstung und Nicht-Weiterverbreitung von Kernwaffen synonym seien. Die Studie hat daher in den folgenden Jahren erheblich dazu beigetragen, überzogene Hoffnungen der Länder der Dritten Welt bezüglich der nuklearen Abrüstung zu verstärken.

Lediglich ein Jahr nach Fertigstellung der Kernwaffenstudie gab die Generalversammlung einen Bericht in Auftrag, der sich mit den möglichen Folgen des Einsatzes von bakteriologischen und chemischen Waffen beschäftigen sollte. Voraus-

gegangen war eine Diskussion über die Angemessenheit und Wirksamkeit des Genfer Protokolls von 1925³, die durch die Angriffe osteuropäischer Länder gegen den Einsatz von Tränengas und »Entlaubungsmitteln« im Vietnamkrieg in Gang gekommen war. Dabei wurde deutlich, daß es einer Klärung der wesentlichen *Merkmale und Folgewirkungen chemischer sowie bakteriologischer Kampfstoffe* bedurfte. Die Expertenstudie wurde binnen acht Monaten fertiggestellt und im Sommer 1969 der Generalversammlung vorgelegt⁴. Sie zeigte auf, daß die technische Entwicklung in vielen Bereichen das Fundament des Genfer Protokolls von 1925 bereits unterhöhlt hatte. Sie machte aber auch deutlich, daß insbesondere bakteriologische Kampfstoffe für Verteidiger wie Angreifer gleichermaßen Gefahren beinhalten und unkontrollierbare Folgen für die gesamte Menschheit haben können. Der Bericht stellte zweifellos eine der fruchtbarsten UNO-Abrüstungsstudien dar; er hat nicht unwesentlich dazu beigetragen, die Diskussion der nachfolgenden Jahre zu strukturieren. 1972 einigten sich die Mitglieder des Genfer Abrüstungsausschusses (CCD) auf eine Konvention über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung von bakteriologischen (biologischen) und Toxinwaffen und über ihre Vernichtung; die Verhandlungen über ein entsprechendes Verbot für chemische Waffen sind noch nicht abgeschlossen.

Berichte aus den siebziger Jahren

In den sechziger Jahren waren die weltweiten Rüstungsausgaben stark gestiegen und die Aussichten, zu vollständiger und umfassender Abrüstung zu gelangen, gesunken. Bei den meisten Entwicklungsländern, die mittlerweile die große Mehrheit der Mitglieder der Weltorganisation stellten, wurde dieser Zustand mit ebensolchem Unbehagen gesehen wie das Ausbleiben nachhaltiger Fortschritte in der Entwicklungspolitik. Abrüstung und Entwicklung wurden immer mehr als eng miteinander verbunden betrachtet, und die Verbitterung über die eigene ökonomische Rückständigkeit schlug bei vielen Vertretern von Entwicklungsländern in eine undifferenzierte Kritik am »Rüstungswettlauf« um. In diesem Zusammenhang beschloß die Generalversammlung im Dezember 1970 die von der ersten Abrüstungsstudie behandelten Probleme von zwei neuen Expertengruppen wieder aufarbeiten zu lassen. Die eine Gruppe sollte die ökonomischen und sozialen Konsequenzen des verstärkten weltweiten Rüstungsaufbaus untersuchen, die andere sollte sich mit dem Zusammenhang zwischen Abrüstung und Entwicklung befassen. Schon Ende 1971 konnte Generalsekretär U Thant den Bericht einer 14köpfigen Expertengruppe mit dem Titel *Economic and Social Consequences of the Arms Race and of Military Expenditures*⁵ vorlegen. In ihm wurde die bereits in der ersten Abrüstungsstudie begonnene Aufstellung des Umfangs der weltweiten Rüstungsausgaben fortgesetzt und unter Einbeziehung von Daten der amerikanischen Abrüstungsbehörde, des Stockholmer Friedensforschungsinstituts SIPRI sowie weiterer Organisationen auf den neuesten Stand gebracht. Die Feststellungen der Gruppe ließen erkennen, daß seit dem letzten Bericht die Rüstungsausgaben stark gestiegen waren. Die politischen Empfehlungen blieben bei einer eher unreflektierten Verdammung aller Waffen, insbesondere aller Nuklearwaffen, stehen; eine differenzierte Bewertung wurde nicht versucht, sie war vermutlich in diesem Gremium auch nicht zu leisten. Der Bericht traf auf großes Entgegenkommen der Mehrheit der Generalversammlung, die sich für seine weite Verbreitung einsetzte und den Generalsekretär bat, die Entwicklung weiterzuverfolgen. 1975 wurde erneut ein Bericht zu diesem Thema angefordert, der 1977 vorgelegt wurde⁶. In ihm wurden fast nur noch SIPRI-Daten sowie Literatur aus dem Bereich der »kritischen Friedensforschung« verwandt; er kann kaum noch als ein abgewogenes Expertengutachten bezeichnet werden. Der Bericht ist stark von einem unreflektierten Pazifismus durchdrungen

und voller vorschneller Urteile, die einen nicht sonderlich **profunden Kenntnisstand** der gegenwärtigen sicherheitspolitischen Diskussion verraten.

Ähnlich problematisch — wenngleich aus anderen Gründen — fiel die zweite 1970 in Auftrag gegebene Studie aus, die 1972 unter dem Titel *Disarmament and Development* von einer neunköpfigen Expertengruppe vorgelegt wurde⁷. Diese Sachverständigen sollten allgemeine Vorschläge machen, wie sich Abrüstungsdekade und zweite Entwicklungsdekade miteinander verbinden ließen und wie die Weltöffentlichkeit dazu veranlaßt werden könnte, auf die stärkere Verbindung beider Ziele hinzuwirken. Die Gruppe, die vorwiegend aus Ökonomen bestand, tat sich offensichtlich äußerst schwer. Der sehr kurze Bericht, der stellenweise deutlich die Handschrift der Vorsitzenden, der damaligen schwedischen Staatsministerin Alva Myrdal, trug, war erst nach zwei Jahren fertig. Er brachte keinerlei neue Einsichten gegenüber dem zehn Jahre zuvor abgeschlossenen Bericht und blieb sogar weit hinter diesem zurück. Er war voller dringlicher Hinweise auf die politische Notwendigkeit, Abrüstung und Entwicklung miteinander zu verbinden, stellte aber weniger ein Expertengutachten als vielmehr ein intellektuelles Manifest für Abrüstung und Entwicklung dar.

Im gleichen Jahr wurde eine weitere Studie zu einem gänzlich anderen Thema abgegeben. Im Dezember 1971 hatte die Generalversammlung beschlossen, der Generalsekretär möge eine *Studie über Napalm und andere Brandwaffen* gemeinsam mit Regierungsexperten verschiedener Länder anfertigen. Vorausgegangen waren verschiedene Initiativen sowohl neutraler, blockfreier und sozialistischer Länder wie auch einzelner westlicher Staaten, eine Neuformulierung der Regeln des humanitären Völkerrechts zu finden, die den Einsatz neuer Waffensysteme wie Napalm oder anderer Brandwaffen im Kriegsfall verbieten helfen sollte. In diesem Zusammenhang wurde der Auftrag zur Studie erteilt, was von den Vereinigten Staaten sowie den meisten westlichen Ländern nicht begrüßt wurde, weil die Diskussion über Brandwaffen vor allem den östlichen Staaten Anlaß bot, gegen das amerikanische Engagement in Vietnam aufzutreten. Der Bericht, an dessen Abfassung keine Experten aus dem Westen teilnahmen, stellte eine Bestandsaufnahme der gängigen Brandwaffen dar. Er kam zu der Feststellung, daß die meisten dieser Waffen, besonders aber Napalm, unterschiedslos Kombattanten wie Zivilisten treffen können und Maßnahmen zum Verbot dieser Waffen zu ergreifen seien. In den nachfolgenden Bemühungen um eine Neuformulierung des humanitären Völkerrechts (Genfer Rotkreuz-Konferenz 1977⁸, UN-Waffenkonferenz 1979⁹) hat dieser Bericht zwar den Befürwortern eines Verbots von Napalm und anderen Brandwaffen die erforderlichen Argumente geliefert, von einer tatsächlich erfolgten Ächtung dieser Waffen ist man allerdings noch weit entfernt¹⁰.

War die Napalm-Studie schon umstritten, so sollte der nächste Expertenbericht allzu deutlich die Grenzen der Möglichkeiten von Abrüstungsstudien der Vereinten Nationen aufzeigen. Im Dezember 1973 forderte die Generalversammlung den Generalsekretär auf, gemeinsam mit von ihm auszuwählenden Experten einen *Bericht über die militärische Präsenz der Großmächte im Indischen Ozean* anzufertigen. Seit Anfang der siebziger Jahre hatten sich die Generalversammlung sowie ein von ihr geschaffener Ad-hoc-Ausschuß mit der Frage beschäftigt, wie der Indik von militärischen Aktivitäten der Großmächte freigehalten und in eine »Friedenszone« verwandelt werden könne. Die wachsende militärische Präsenz von Vereinigten Staaten und Sowjetunion wurde von vielen Anrainerstaaten als bedrohlich empfunden. Beide Großmächte waren zwar nicht abgeneigt, in dieser Angelegenheit aktiv zu werden, scheuten aber eine allzu intensive Befassung der Vereinten Nationen mit diesem Thema¹¹.

Insofern sahen sie auch mit großer Skepsis den Versuch vieler ungebundener Staaten, einen Bericht über ihre militärische Präsenz in diesem Gebiet in Auftrag zu geben. Bei der Abstimmung am 6. Dezember 1973 enthielten sich nahezu alle westlichen und östlichen Staaten der Stimme. Die Studie unter dem Titel »Factual Statement of the Great Powers' Military Presence in the Indian Ocean«, die bereits im Mai 1974 vorlag, erwies sich als Fiasko. Obwohl die Verfasser ausschließlich bekannte, offene Materialien verwandten und in den Formulierungen Vorsicht walten ließen, kam es zu einer Reihe von zum Teil energischen Gegendarstellungen oder Dementis¹². Selbst die revidierte und entschärfte Neufassung, die ihrer interessantesten Teile beraubt war, wurde von der Sowjetunion als nicht objektiv bezeichnet. Die Studie, die schließlich dem Ad-hoc-Ausschuß vorgelegt wurde¹³, blieb weiterhin umstritten und hat auf die weitere Behandlung des Themas in den Vereinten Nationen sowie im amerikanisch-sowjetischen Dialog keinen Einfluß gehabt.

Waren die Erfahrungen mit der Studie über die Großmachtpräsenz im Indik durchaus ernüchternd, so sollte ein gleichzeitig in Auftrag gegebener Bericht zu einem völlig anderen Thema neue Perspektiven für die Möglichkeiten von Abrüstungsstudien aufzeigen. Auf der 28. Generalversammlung hatte die Sowjetunion den propagandistisch gemünzten Vorschlag gemacht, alle Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sollten ihre Militärbudgets um 10 Prozent senken und die dabei eingesparten Mittel für die Unterstützung der Entwicklungsländer verwenden. Die sowjetische Initiative traf erwartungsgemäß auf den Beifall der meisten Staaten der Dritten Welt, während der Westen starke Bedenken bezüglich Durchführbarkeit und Verifikation anmeldete. Auf Initiative Mexikos gab die Generalversammlung einen Bericht über die mit dem sowjetischen Vorschlag verbundenen Fragen in Auftrag. Der hiermit eingeleitete Prozeß nahm im Laufe der Jahre eine gänzlich unerwartete Richtung. Der 1974 fertiggestellte Expertenbericht *Reduction of the Military Budgets of States Permanent Members of the Security Council by 10 per cent and Utilization of Part of the Funds Thus Saved to Provide Assistance to Developing Countries*¹⁴ kam zwar zu der Erkenntnis, daß eine zehnprozentige Reduzierung der Militärhaushalte ein nützliches Unterfangen sei. Andererseits stellte er aber auch fest, daß die dazu erforderliche Vergleichbarkeit der Rüstungshaushalte bislang nicht gegeben sei und Maßnahmen zur Verifizierung eventueller Vereinbarungen unerlässlich wären. Die Experten bemerkten, daß eine wirksame Verifizierung im Widerspruch zu der in vielen Ländern geübten Geheimhaltung der entsprechenden Daten stünde und schlugen vor, daß alle Staaten nach und nach ihre Informationsrestriktionen lockern.

Während die Sowjetunion nach Vorlage des Berichts zunehmend zurückhaltender in der von ihr selber angestoßenen Frage wurde, versuchten sowohl westliche wie auch ungebundene und neutrale Staaten, das Thema wachzuhalten. 1975 wurde von der Generalversammlung ein Auftrag zu einer weiteren Studie erteilt, die sich mit den Möglichkeiten befassen sollte, militärische Ausgaben zu messen und ein Berichtsverfahren zu entwickeln. Die zehn Experten dieser Gruppe, unter denen sich das erste Mal ein Wissenschaftler aus der Bundesrepublik Deutschland¹⁵ befand, legten 1976 den Bericht *Reduction of Military Budgets — Measurement and International Reporting of Military Expenditures*¹⁶ vor, in dem sie die vielfältigen methodischen und praktischen Probleme eines solchen Vorhabens behandelten und die Grundzüge eines Berichtssystems entwickelten, in welchem alle Elemente des militärischen Sektors in einer Matrix festgehalten werden. Bezüglich des Fortgangs dieser Arbeiten und der neuerlichen Einberufung von Expertengremien zu diesem Thema¹⁷ durch die 31. und 33. Generalversammlung sei auf den Beitrag von Hans Frank in diesem Heft verwiesen.



Das sowjetische Eingreifen in Afghanistan wurde auf der 2185. bis 2190. Sitzung des Sicherheitsrats vom 5.—9. Januar behandelt. Da in diesem Gremium die Sowjetunion von ihrem Vetorecht Gebrauch machte, trat erstmals seit 1967 wieder die Generalversammlung zu einer Notstandssondertagung (10.—14. Januar) zusammen und forderte den »unverzüglichen, bedingungslosen und vollständigen Abzug der ausländischen Truppen aus Afghanistan«; siehe auch die Wiedergabe der einschlägigen Dokumente S.29ff. dieser Ausgabe. — Unser Bild zeigt v.l.n.r. die Diplomaten Ole Algard (Norwegen), Alejandro Yango (Philippinen) und Jaime de Pinies (Spanien) bei Gesprächen vor Beginn der Sitzung des Sicherheitsrats am 6. Januar.

Die letzte hier zu behandelnde Studie stammt aus dem Jahre 1975: *Comprehensive Study of the Question of Nuclear-Weapon-Free-Zones in all its Aspects*¹⁸. Sie wurde auf finnische Initiative hin 1974 in Auftrag gegeben, wobei diesmal ausdrücklich eine Gruppe qualifizierter Regierungsexperten um die Erstellung dieses Berichtes für den CCD gebeten wurde. Die von 21 Experten erstellte Studie beinhaltete eine Aufstellung verschiedener Charakteristika von kernwaffenfreien Zonen. Darüber hinaus versuchte sie eine Definition des Konzepts derartiger Zonen, die allerdings aus zwei Gründen mangelhaft blieb. Zum einen konnte aufgrund der unterschiedlichen politischen Interessenlagen keine konzeptionell klare Formulierung gefunden werden, zum anderen trug aber gerade diese Studie mit dazu bei, daß das »Modell« der kernwaffenfreien Zone zu sehr dogmatisiert wurde und ihr ein Stellenwert zukam, der vollkommen unrealistisch war¹⁹.

Außer den hier vorgestellten Arbeiten wurden bislang zwei kleinere Studien vorgelegt. Zum einen eine 1977 von den externen Sachverständigen Barry M. Blechmann und Edmond R. Fried vorgelegte Arbeit über *Abrüstung und Entwicklung*²⁰ und ein 1978 von einer Gruppe von Regierungsexperten zur Unterstützung der Arbeit des CCD angefertigter Bericht über die *Möglichkeiten seismologischer Verifikationen eines umfassenden Teststopp-Abkommens*²¹.

II. Gegenwärtig in Arbeit befindliche Studien

Der Trend, Abrüstungsstudien in Auftrag zu geben, hat sich in den letzten Jahren verstärkt. Neben einer begleitenden

Expertenstudie zum Pilot-Test über das Berichtssystem von Rüstungsausgaben²² sind noch zehn weitere Untersuchungen in Arbeit:

- Eine umfassende Studie über Kernwaffen mit allen ihren Aspekten. Der Auftrag hierzu wurde auf schwedische Initiative hin 1978 gegeben; Zweck des Berichts soll es sein, Daten und Materialien über die bestehenden Kernwaffenarsenale, technologische Entwicklungen, Einsatzdoktrinen sowie sicherheitspolitische Konsequenzen vorzulegen. Die Studie soll den oben erwähnten Bericht von 1967 über die Folgen des Einsatzes von Kernwaffen ablösen und ergänzen.
- Eine Expertenstudie über den Zusammenhang zwischen Abrüstung und internationaler Sicherheit. Bereits 1977 wurde der Generalsekretär um eine Vorstudie zu diesem Thema ersucht; die zehnte Sondergeneralversammlung erteilte 1978 das Mandat für eine Expertenstudie. Der Bericht dieser Gruppe wird vermutlich im Herbst dieses Jahres fertig werden²³.
- Eine Studie über die technischen, rechtlichen und finanziellen Implikationen der Einrichtung einer internationalen Agentur für Kontrollsatelliten. Der Gedanke, eine internationale Behörde zu schaffen, die mit Hilfe moderner Aufklärungssatelliten Abrüstungsverträge sowie sonstige sicherheitspolitische Vereinbarungen wie Waffenstillstandsabkommen überwachen soll, ist 1978 von Frankreich eingebracht worden²⁴. Der Vorschlag, der aus verschiedenen technischen, rechtlichen, finanziellen sowie politischen Beweggründen von den USA und der Sowjetunion und vielen anderen Staaten mit Skepsis gesehen wird, ist Gegenstand dieser unter französischem Vorsitz arbeitenden Gruppe von Regierungsexperten. Mit dem Abschlußbericht wird nicht vor 1981 gerechnet.
- Eine Untersuchung über alle Aspekte regionaler Abrüstung. Die Anregung hierzu kam von Belgien, der Studienauftrag wurde 1978 erteilt. Der zehnköpfigen Gruppe von Regierungsexperten, die von einem belgischen Beamten geleitet wird, gehört auch ein Wissenschaftler aus der Bundesrepublik an. Der Abschlußbericht der Gruppe wird frühestens Ende 1980 erwartet. Bislang sind noch kaum die inhaltlichen Konturen der Arbeit abzusehen.
- Eine erneute Studie über den Zusammenhang zwischen Abrüstung und Entwicklung. Die Anregung hierzu geht auf eine Initiative der skandinavischen Staaten zurück. Die Sondergeneralversammlung über Abrüstung erteilte das Mandat für die Expertengruppe, die sich mit dem gegenwärtigen Verbrauch von Ressourcen für militärische Zwecke, den sozialen und ökonomischen Folgen des Wettrüstens, den möglichen Folgen von Abrüstungsmaßnahmen und der Konversionsproblematik beschäftigen soll. Die mit 27 Regierungsexperten — unter ihnen ein Wissenschaftler aus der Bundesrepublik — bislang größte Gruppe wird ihren Report vermutlich 1981 fertigstellen.
- Einen Bericht über vertrauensbildende Maßnahmen. Der Auftrag für diese Studie wurde von der letzten Generalversammlung im Dezember 1979 erteilt. Die Initiative kam von seiten der Bundesregierung, die bereits auf der Sondergeneralversammlung in dieser Hinsicht aktiv geworden war. Die Expertengruppe soll ergründen, welche Maßnahmen vertrauensbildender Art analog den entsprechenden Vereinbarungen der KSZE in verschiedenen Gebieten der Welt Anwendung finden können. Der Abschlußbericht soll solche Empfehlungen enthalten, die zu Vereinbarungen über eventuelle Maßnahmen auf regionaler oder globaler Ebene führen könnten.
- Eine Untersuchung über die institutionellen Erfordernisse und Ansprüche, denen das UN-Sekretariat bei der Bewältigung der Anforderungen im Bereich der Abrüstung Genüge tun muß, und über mögliche Funktionen, Strukturen und institutionelle Rahmenbedingungen, die diesen Erfordernissen und Ansprüchen gerecht werden könnten. Die Studie soll von qualifizierten Regierungsexperten durchgeführt werden. Sie wurde von der 34. Generalversammlung im Dezember 1979 beschlossen, nachdem Schweden sowie eine weitere Reihe von Staaten die Einrichtung einer eigenen Hauptabteilung für Abrüstung im Sekretariat gefordert hatten. Bislang ist das UNO-Abrüstungszentrum Teil der politischen Hauptabteilung, deren Leiter »traditionsgemäß« ein Sowjetbürger ist.
- Einen Bericht über die Anwendung der Erklärung über die Festigung der internationalen Sicherheit. Diese Deklaration war 1970 von der 25. Generalversammlung angenommen worden. Sie beinhaltet nicht nur eine Bekräftigung des Zusammenhangs von internationaler Sicherheit, Abrüstung und Entwicklung, sie forderte auch die UN-Mitgliedstaaten und insbesondere die Kernwaffenmächte zu verstärkten Anstrengungen in Richtung auf eine allgemeine und voll-

ständige Abrüstung auf. Der mit Hilfe von Regierungsexperten zu erstellende Bericht wurde auf Initiative ungebundener Staaten im Dezember 1979 in Auftrag gegeben. Er dürfte vermutlich eine Bestandsaufnahme der seit 1970 unternommenen Anstrengungen der internationalen Rüstungskontrolldiplomatie darstellen. Die Studie soll noch in diesem Jahr fertiggestellt werden.

- Eine Untersuchung über den Stand der Verhandlungen über ein vollständiges Verbot von Kernwaffentests. Die Studie wurde im Dezember 1979 auf Anregung des Beratungsgremiums für Abrüstungsstudien (hierzu weiter unten) in Auftrag gegeben. Sie soll einen kurzen Überblick geben und binnen weniger Monate abgeschlossen sein.
- Einen Bericht über eine (vermutete) Nuklearbewaffnung Israels. Der Auftrag zu diesem Bericht ist Teil einer gegen Israel gerichteten Resolution der 34. Generalversammlung vom Dezember 1979, deren Verabschiedung äußerst kontrovers war. Der Resolutionstext unterstellt, daß Israel nach Kernwaffen strebt; der Generalsekretär wird ersucht, bis 1981 unter Mithilfe von Experten eine Untersuchung hierüber anzustellen.

Bei der Übersicht über diese Projekte fällt der Trend zu einer stärkeren Politisierung der Abrüstungsstudien auf. Ihnen wird größere Aufmerksamkeit beigemessen als noch vor einigen Jahren. Dies findet seinen Ausdruck unter anderem in der Zunahme und der Vielfalt an Vorschlägen für Studien sowie in der stärkeren Beteiligung von Regierungsexperten anstelle unabhängiger Sachverständiger. Gerade auf seiten der westlichen Staaten ist dieses Bestreben am deutlichsten zu erkennen. Hier wird vor allem gesehen, daß Abrüstungsstudien der Vereinten Nationen einen nicht unbedeutenden Einfluß auf das Verhalten der Staaten der Dritten Welt sowie die Öffentlichkeit in den westlichen Gesellschaften haben. Besonders die oben erwähnte, recht einseitige UN-Studie über die wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Wettrüstens von 1978 dürfte zu diesem Umdenkprozeß beigetragen haben. In diesem Zusammenhang haben die westlichen Regierungen dann auch versucht, anläßlich der 1978 in Auftrag gegebenen Studie über Abrüstung und Entwicklung²⁵ bereits vom Verfahren her eine Neuauflage der Thesen der Studie von 1978 zu vermeiden. So wurde auf Anregung der westlichen Teilnehmer beschlossen, in den Expertenbericht nach Möglichkeit alle derzeit laufenden Forschungsprojekte zu diesem Thema einzubeziehen. In einer Umfrageaktion wurden etwa 200 Forschungseinrichtungen in aller Welt mit der Bitte angeschrieben, Vorschläge für eine Mitarbeit an diesem Projekt zu machen. Die Resonanz war außerordentlich groß, zumal der Expertengruppe ein Fonds zur Verfügung steht, aus dem Einzelprojekte gefördert werden können. Bislang hat die Gruppe den Großteil ihrer Arbeit damit zugebracht, die eingegangenen Vorschläge zu begutachten und die zur Verfügung stehenden Gelder zu verteilen.

Ein anderer — eher negativer — Aspekt der Politisierung ist die neuerliche Tendenz, Abrüstungsstudien als politisches Druckmittel zu nutzen. Insbesondere der Bericht über die Nuklearbewaffnung Israels, letztlich aber auch die Untersuchung über die Anwendung der Erklärung über die Festigung der internationalen Sicherheit fallen hierunter. Sie verstärken nicht nur die Probleme für die ohnehin vollkommen überlasteten Mitarbeiter des Abrüstungszentrums im UN-Sekretariat, sie führen tendenziell auch zu einer Abwertung der Abrüstungsstudien allgemein.

III. »Issue-making« — Versachlichung — Schaffung von Transparenz

Abrüstungsstudien, wie sie in den fünfziger Jahren noch gänzlich unbekannt waren und in den sechzigern nur vereinzelt in Auftrag gegeben wurden, sind seit den siebziger Jahren zu einem festen Bestandteil der Abrüstungsdiskussion innerhalb der Vereinten Nationen geworden. Sie sind ein Beispiel für die jeder größeren internationalen Organisation innewohnende Gestaltungsdynamik. Es nimmt nicht

wunder, daß Generalsekretär Kurt Waldheim anlässlich seiner Rede vor der Sondergeneralversammlung über Abrüstung auf diesen Tatbestand hinwies und im gleichen Atemzug darum bat, angesichts der begrenzten Möglichkeiten des Sekretariats um eine planvolle und zielgerichtete Nutzung dieses Instrumentes bemüht zu sein²⁶. Die Generalversammlung kam seinem Vorschlag nach, ihm zu diesem Zweck ein Beratungsgremium von hervorragenden Persönlichkeiten zur Seite zu stellen und verpflichtete sich selbst, von ihrer 33. Tagung an genaue Richtlinien für die Durchführung von Abrüstungsstudien festzulegen²⁷. Der Beratende Sachverständigenausschuß zu Studien über Abrüstung²⁸ hat seitdem dreimal getagt. Er hat sich vornehmlich mit dem Problem beschäftigt, wie ein umfassendes Programm für Abrüstungsstudien erstellt werden kann und wie die Richtlinien für die Bestellung und Ausführung von Studien aussehen könnten²⁹. Darüber hinaus hat er sich mit dem Vorschlag Frankreichs auseinandergesetzt, ein UN-Institut für Abrüstungsforschung zu schaffen.

Abgesehen von diesen Bemühungen um eine Konzeption sowie Neuorganisation des Abrüstungsforschungsbereiches stellt sich natürlich die Frage nach dem tatsächlichen politischen Stellenwert, der diesen Studien zukommt. Wie der vorangegangene Überblick deutlich werden ließ, ist die Bedeutung von Abrüstungsstudien der Vereinten Nationen je nach den damit verbundenen politischen Absichten sowie in ihren jeweiligen Folgewirkungen recht unterschiedlich. Die politischen Motive, die jeweils mit der Initiierung, Beauftragung oder Durchführung von Abrüstungsstudien verbunden waren, lassen sich grob gesehen in drei Gruppen aufteilen:

- > Der Versuch, mit Hilfe solcher Berichte politische Themen ganz allgemeiner Art (etwa Entwicklung und Abrüstung) oder aber spezielle Vorschläge einzuführen, voranzutreiben sowie gewisse Mobilisierungseffekte bei den UN-Mitgliedstaaten oder in der Öffentlichkeit verschiedener Staaten hervorzurufen. Dieses Motiv des ›Issue-Making‹ war schon für den Auftrag für die erste Studie über die entwicklungspolitischen Folgen der Abrüstung von 1962 ausschlaggebend. Die anschließenden Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen Abrüstung und Entwicklung dürften ebenfalls hierzu zu zählen sein. In den letzten Jahren hat zudem die Tendenz zugenommen, neue Vorschläge erst zum Gegenstand von Umfragen unter den UN-Mitgliedstaaten und dann von Expertengutachten (zumeist von Regierungsexperten) zu machen, ehe sie ins Plenum der Generalversammlung eingebracht werden.
- > Die Absicht, im Vorfeld von Verhandlungen oder Beratungen sowie zur Unterstützung von Verhandlungen (beispielsweise im früheren CCD) vermittels von Expertengutachten eine Hilfe zur Versachlichung zu geben. Gerade die abrüstungspolitischen Diskussionen in der Generalversammlung sind — zum Teil in bewußter propagandistischer Absicht, zum Teil aus schlichter Sachkenntnis mancher Delegierter aus der Dritten Welt — allzu häufig von unrealistischen und sachfremden Erwägungen bestimmt und die Behandlung einiger Punkte gleitet oft in Polemik ab. In diesem Zusammenhang bieten problembezogene Studien die Möglichkeit, einen Teil dieser Differenzen vorab zu bereinigen. Sie können selbstverständlich nicht die unterschiedlichen politischen Interessen und Auffassungen beseitigen.
- > Das Bestreben, eine größere Transparenz der Militäraufwendungen und -ausgaben zu erreichen. Angesichts der zum Teil pathologischen Geheimniskrämerei der osteuropäischen Länder sowie vieler ungebundener Staaten in diesem Bereich haben gerade die westlichen und neutralen Staaten verschiedentlich Versuche unternommen, Stu-

dienprojekte mit der Aufforderung an die Mitgliedstaaten zu verbinden, Daten über ihre militärischen Sektoren weiterzugeben.

Die tatsächlichen politischen Auswirkungen von Abrüstungsstudien folgten allerdings nicht ganz den mit ihnen verbundenen Zielen und Absichten. Die angestrebte Objektivierung und Versachlichung von Abrüstungsdiskussionen und Beratungen ist tatsächlich in vielen Fällen durch Abrüstungsstudien gefördert worden. Dies trifft allerdings nur für die Themenbereiche zu, wo genuin *technische Fragen* behandelt wurden — seien sie militär-, rüstungskontroll- oder haushaltstechnischer Art. Abrüstungsstudien bieten zudem die Möglichkeit, Staaten der Dritten Welt stärker an der inhaltlichen Vorbereitung und Diskussion von Abrüstungsschritten im Rahmen der Vereinten Nationen teilhaben zu lassen. Weiterhin ist es, von wenigen Ausnahmen abgesehen, auch positiv zu werten, daß in den letzten Jahren verstärkt neue Themen in die Debatten der Generalversammlung erst auf dem Umweg über Expertenstudien eingeführt wurden. Der *politisch-operative Wert* dieser Studien für Verhandlungen ist allerdings minimal. Im Genfer Abrüstungsausschuß als einzigem multilateralen Verhandlungsorgan wurden bislang Übereinkommen nur dann beschlossen, wenn zuvor eine amerikanisch-sowjetische Einigung über die wesentlichsten Punkte erzielt worden war. Die Mitwirkung der übrigen Staaten war zwar nie überflüssig, aber in der Regel ohne größere Bedeutung bezüglich der Inhalte. An diesem Sachverhalt hat sich auch durch die Bestellung von Abrüstungsstudien nichts Wesentliches geändert.

Der Anwendungsbereich für Abrüstungsstudien ist zudem begrenzt. Wo es sich um allgemein akzeptierte ›Facts and Figures‹ handelt, ist eher eine Einigung zu erzielen, wo es an sensitive Fragen sowie die Arkanbereiche der Großmächte geht, geraten Versuche dieser Art meist schnell ins Abseits. Der mißglückte Bericht über die Großmachtpräsenz im Indik ist ein beredtes Beispiel hierfür. Es hat sich auch gezeigt, daß das Streben nach mehr Transparenz die Hauptadressaten, die Sowjetunion und ihre Verbündeten, unbeeindruckt gelassen hat. Die Erfahrungen mit den Studien über die Meßbarkeit und Reduzierung von Militärbudgets ließen deutlich werden, daß diese Staaten hierbei selbst die Isolierung in den Vereinten Nationen in Kauf nahmen.

Abrüstungsstudien zeigten dort die größten Schwächen, wo sie politische Bewertungen beinhalteten oder komplexe Sachverhalte zu analysieren versuchten. Politische Bewertungen sind in nahezu jeder Studie enthalten. Sie reflektieren in der Regel den kleinsten gemeinsamen Nenner der Experten und fallen häufig entsprechend substanzlos aus. Andererseits findet man allzu oft, daß anstelle gemeinsamer Bewertungen Leerformeln Verwendung finden, die sich zum Teil aus der Frühzeit der Abrüstungsdiskussion hinübergerettet haben. Typische Beispiele hierfür sind die vielen Verweise auf die Schädlichkeit des ›Wettrüstens‹ und die besonderen Gefahren von Kernwaffen. Beides ist in gewisser Weise richtig, verfehlt aber eine angemessene Problembehandlung und schließt viele sinnvolle Denkansätze aus. In dem Maße, in dem bereits durch die Auftragsformulierung sowie die dazugehörigen Diskussionsbeiträge in der Generalversammlung inhaltliche Vorgaben gemacht werden, wird die Tendenz, auf UNO-übliche Leerformeln anstelle von Sachverständigenaussagen zurückzugreifen, nur noch verstärkt. Besonders die Arbeiten über die sozialen Folgen von Rüstung und Abrüstung sind voller Formeln dieser Art. Anstatt die Diskussion hierüber zu objektivieren, haben diese Studien eher dazu beigetragen, die wirklichkeitsfremden Vorstellungen vieler Staaten der Dritten Welt zu bestätigen. Sie lieferten — obwohl es ihr Anspruch war — keine angemessene Analyse des sicherheitspolitischen Problemfeldes, in das das Thema gestellt werden muß.

Abschließend sei noch auf die Auswirkungen von UNO-Abrüstungsstudien auf die ›Weltöffentlichkeit‹ eingegangen. Eine ›Öffentlichkeit‹ mit politischem Wirkungsgrad gibt es freilich nur in den westlich-demokratischen Staaten. Hier hat in den letzten Jahren die Tendenz zugenommen, Verteidigungspolitik auf der einen und Abrüstungs- und Entspannungspolitik auf der anderen Seite als *alternative* sicherheitspolitische Strategien zu sehen und dabei der ›Entspannungslinie‹ den Vorzug zu geben. Gewiß ist diese Entwicklung nicht durch Abrüstungsstudien der Vereinten Nationen verursacht worden, es sollte aber nicht übersehen werden, daß diese durchaus verstärkend wirken können. Immerhin nehmen diese Berichte die Autorität der Weltorganisation in Anspruch und gewinnen in der öffentlichen Diskussion (etwa der Presse und der Parteien) dadurch an Gewicht. Insofern ist es nicht unbedeutend, wenn, wie es jetzt geschieht, von westlichen Regierungen genauer darauf geachtet wird, daß zukünftige UN-Abrüstungsstudien auf einer möglichst breiten wissenschaftlichen Grundlage stehen.

Zusammengefaßt beinhaltet der Komplex der Abrüstungsstudien — als neues Element der UNO-Abrüstungsmaschinerie — sowohl positive Ansätze wie auch bedenkliche Entwicklungen. In welche Richtung sich die Dinge in den nächsten Jahren entwickeln werden, ist gegenwärtig noch vollkommen offen. Zur Zeit ist lediglich abzusehen, daß eine wahre Flut von Initiativen und Aufträgen eingesetzt hat, die die personellen und finanziellen Kapazitäten des UN-Abrüstungszentrums überfordern dürfte. Hält zudem der Politisierungstrend an, so steht zu erwarten, daß sich zumindest die Gruppen von Regierungsexperten kaum noch wesentlich von den sonstigen Ad-hoc-Ausschüssen der Generalversammlung unterscheiden werden. Andererseits gibt es bei den Gruppen unabhängiger Experten einige interessante Ansätze, die, wenn sie weiterverfolgt werden, neue Perspektiven für die Zusammenarbeit zwischen der Weltorganisation und der Wissenschaft eröffnen könnten.

Anmerkungen

- 1 UN-Doc. E/3593/Rev.1 (UN-Publ. E.62.IX.1).
- 2 UN-Doc.A/6858 (UN-Publ. E.68.IX.1).
- 3 Genfer Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenen, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege v. 17.6.1925.

- 4 Chemical and Bacteriological (Biological) Weapons and the Effects of Their Possible Use, UN-Doc. A/7575/Rev.1 (UN-Publ. E.69.I.29).
- 5 UN-Doc. A/8469/Rev.1 (UN-Publ. E.72.IX.16).
- 6 Economic and Social Consequences of the Arms Race and Its Extremely Harmful Effects on World Peace and Security, UN-Doc. A/32/88/Rev.1 (UN-Publ. E.78.IX.1); dieser Report wurde auch in deutscher Sprache publiziert.
- 7 UN-Doc. ST/ECA/174 (UN-Publ. E.73.IX.1).
- 8 Vgl. VN 6/1977 S.195ff.
- 9 Vgl. VN 6/1979 S.217.
- 10 Napalm and Other Incendiary Weapons and All Aspects of Their Possible Use, UN-Doc. A/8803/Rev.1 (UN-Publ. E.73.I.3).
- 11 Beide Staaten nahmen 1977 Gespräche über die Begrenzung ihrer militärischen Aktivitäten im Indik auf, die allerdings 1978 ergebnislos abgebrochen wurden.
- 12 Stellungnahmen wurden abgegeben von Äthiopien, Frankreich, Madagaskar, Somalia, der Sowjetunion, Großbritannien, Tansania, den Vereinigten Staaten sowie dem Süd-Jemen.
- 13 UN-Doc. A/AC.159/1/Rev.1.
- 14 UN-Doc. A/9770/Rev.1 (UN-Publ. E.75.I.10).
- 15 Vgl. den Artikel des deutschen Teilnehmers Lutz Köllner, Finanzielle Abrüstung — ein neues Zauberwort, in: Europäische Wehrkunde, Jg.26(1977)H.11, S.553—555.
- 16 UN-Doc. A/31/222/Rev.1 (UN-Publ. E.77.I.6).
- 17 Die aufgrund des Beschlusses der Generalversammlung vom Dezember 1976 einberufene Gruppe legte bereits 1977 ihren Bericht vor: Reduction of Military Budgets — Report of The Secretary-General with the Assistance of an Intergovernmental Group of Budgetary Experts, UN-Doc. A/32/194 and Add.1.
- 18 UN-Doc. A/10027/Add.1 (UN-Publ. E.76.I.7).
- 19 Vgl. auch Wolfgang Heisenberg, Nuklearwaffenfreie Zonen als Gegenstand der internationalen Rüstungskontroll-Diplomatie, in: Europa-Archiv, Folge 13/1976, S.445—452.
- 20 Disarmament and Development: An Analytical Survey and Pointers for Action, UN-Doc. E/AC.54/L.90.
- 21 Report to the Conference of the Committee on Disarmament of the Ad Hoc Group of Scientific Experts to Consider International Co-operative Measures to Detect and Identify Seismic Events, UN-Doc. A/33/27, p. 576.
- 22 Vgl. S.11f. dieser Ausgabe.
- 23 Vgl. auch den Zwischenbericht über die Tätigkeit dieser Gruppe an die 34.Generalversammlung, UN-Doc. A/34/465 v. 12.9.1979.
- 24 Vgl. auch das französische Memorandum v. 30.5.1978, UN-Doc. A/S-10/AC.1/7.
- 25 Vgl. den Artikel des deutschen Teilnehmers Horst Wiesebach, Abrüstung und Entwicklung, VN 5/1979 S.155ff.
- 26 Vgl. UN-Doc. A/S-10/PV.1 v. 28.5.1978.
- 27 Vgl. die Ziffern 124 und 98 des Schlußdokuments (UN-Doc. A/Res/S-10/2) der Sondergeneralversammlung über Abrüstung; deutsch in VN 5/1978 S.171ff.
- 28 Zusammensetzung s. VN 4/1979 S.152.
- 29 Die Tätigkeitsberichte des Beratungsgremiums finden sich in den Dokumenten A/33/312/Add.1 v. 28.11.1978 und A/34/588 v. 7.11.1979.



Anläßlich eines sozial- und entwicklungspolitischen Fragen gewidmeten Besuchs der Vereinten Staaten nahm eine Delegation sozialdemokratischer Bundestagsabgeordneter im November 1979 auch die Gelegenheit zu Kontakten am Sitz der Weltorganisation in New York wahr. Im Bild v.l.n.r.: Helmut Lenders, Wolfgang Roth, Hans-Eberhard Urbaniak, Walter Arendt (Delegationsleiter), UN-Generalsekretär Kurt Waldheim, Philip Rosenthal, Norbert Gansel, Botschafter Rüdiger von Wechmar und Wolfgang Trautwein von der Ständigen Vertretung.