Die Aufrüstung der Dritten Welt als Problem der Rüstungskontrolle

JOACHIM KRAUSE

Triebkräfte und Hemmfaktoren der Militarisierung

Die Aufrüstung der Dritten Welt ist mittlerweile zu einem ernsten Problem sicherheits- wie entwicklungspolitischer Art geworden. Indikatoren für die Dringlichkeit dieses Problems sind die immens gestiegenen Rüstungsausgaben der Dritten Welt, die Erweiterung der Streitkräfte in Asien, Afrika und Lateinamerika sowie die Zunahme des internationalen Waffenhandels auf der einen und die offenkundige Krise der Entwicklungspolitik auf der anderen Seite. Es soll hier keine Analyse der Militarisierung der Dritten Welt vorgenommen werden[1], vielmehr geht es um die Frage, in welcher Form mit Instrumenten der Rüstungskontrolle versucht werden kann bzw. versucht worden ist, diesem Trend entgegenzuwirken oder ihn abzuschwächen.

Hierbei ist einschränkend zu bemerken, daß Rüstungskontrolle kein Allheilmittel sein kann, um die Rüstung der Dritten Welt zurückzudrehen und jenen Zustand der Bewaffnungslosigkeit wiederherzustellen, der zu Zeiten des Kolonialismus herrschte. Für die meisten Völker Asiens, Afrikas und Lateinamerikas ist die Kolonialperiode als eine Phase der Geschichte in Erinnerung geblieben, in der sie den militärisch überlegenen Staaten Europas mehr oder weniger schutzlos ausgeliefert waren. Der Erwerb von Mitteln militärischer Macht ist daher für viele Staaten der Dritten Welt ein Weg, den Zustand allgemeiner Unterlegenheit gegenüber den Industrienationen wieder wett zu machen. Oftmals wird auch durch eine forcierte Rüstungspolitik der Versuch unternommen, an die einstige — durch das Kolonialzeitalter unterbrochene — regionale Großmachttradition anzuknüpfen (zum Beispiel China, Indien, Iran).

Die Aufrüstung in der Dritten Welt ist eng mit dem Prozeß der Entkolonisierung, dem Ausgreifen des Ost-West-Konflikts sowie den vielfältigen Schwierigkeiten bei der Errichtung der neuen Nationalstaaten verbunden. Sie erhält zusätzliche Dynamik durch das Vorhandensein lokaler und regionaler Konflikte, die oftmals über Jahrzehnte andauern und immer neue Rüstungsnachfrage schaffen. Es ist von daher nicht anzunehmen, daß sich grundsätzlich etwas ändern wird. Andererseits ist Defätismus auch nicht angebracht. Es gibt drei Faktoren, die bislang der Militarisierung der Dritten Welt entgegengewirkt haben. Der erste ist der Mangel an Geld, der zweite ist politische Einsicht in die Problematik einer Rüstungspolitik und der dritte ist der Versuch vieler Industriestaaten, die Rüstungsentwicklung der Dritten Welt steuernd zu beeinflussen.

> Der Geldmangel hat bislang dazu geführt, daß Rüstungsanstrengungen in der Dritten Welt auf eine relativ kleine Zahl von Staaten beschränkt geblieben sind, insbesondere die großen Staaten, die Schwellenländer und die OPEC-Staaten. Darüber hinaus haben die Verschuldungskrise, die abnehmende Finanzkraft der erdölexportierenden Länder und wirtschaftliche Strukturkrisen in den letzten Jahren zur Folge gehabt, daß die Rüstung der Dritten Welt sich deutlich verlangsamte (siehe den Rückgang des Waffenhandels mit der Dritten Welt seit zwei Jahren).

> Die Einsicht in die Problematik einer ungesteuerten Rüstungspolitik ist in der Dritten Welt weiter verbreitet, als man hierzulande gemeinhin für möglich hält. Dahinter steht weniger eine pazifistische Grundüberzeugung als vielmehr realpolitisches Denken: Es geht in erster Linie darum, den Supermächten keinen Anlaß zu geben, mittels Waffenlieferungen oder Intervention ihren Konflikt in Regionen der Dritten Welt zu transferieren, und Abkommen über Rüstungskontrolle können wertvolle Dienste als vorbeugendes Krisenmanagement leisten.

> Die Bemühungen der Industriestaaten waren bislang hauptsächlich darauf gerichtet, die Ausbreitung neuer, militärisch bedeutsamer Technologien zu verhindern, regionale Rüstungswettläufe in Schranken zu halten oder schlichtweg zu vermeiden, selber in lokale Konflikte in der Dritten Welt hineingezogen zu werden.

Versuche zur Rüstungskontrolle in der Dritten Welt werden nur dann erfolgreich sein können, wenn sie mindestens einen dieser drei genannten Faktoren berücksichtigen. Es soll im folgenden versucht werden, einen Überblick über jene Ansätze zur Rüstungskontrolle zu geben, die bislang verwirklicht oder zumindest vorgeschlagen worden sind. Dabei ist der Reihe nach zu unterscheiden zwischen Ansätzen, die die nukleare Proliferation eindämmen sollen, solchen, die die konventionelle Rüstung betreffen, Rüstungstransfer-Regelungen, Konzepten für Friedenszonen, Vorschlägen zu Vertrauensbildenden Maßnahmen sowie Ansätzen zu finanzieller Rüstungskontrolle.

Nichtverbreitung von Kernwaffen

Im Bereich der ›Non-Proliferation‹ von Kernwaffen sind die Bemühungen um Rüstungskontrolle für die Dritte Welt bislang am weitesten gediehen. Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NV-Vertrag) von 1968 ist das zentrale Element einer hauptsächlich von den etablierten Nuklearmächten (Vereinigte Staaten, Sowjetunion, Großbritannien) ausgehenden Politik, deren Ziel es ist, die Ausbreitung ziviler Nukleartechnologie soweit zu steuern, daß möglichst keine neuen Kernwaffenmächte entstehen. Durch ihre Unterschrift unter den NV-Vertrag haben mittlerweile die meisten Entwicklungsländer darauf verzichtet, Kernwaffen zu erwerben und sich bereit gefunden, ihre Anlagen zur zivilen Kernenergienutzung internationalen Kontrollen zu unterwerfen, die Spaltstoffabzweigungen verhindern sollen. Im Gegenzug verpflichteten sich die Nuklearmächte, Hilfe bei der zivilen Nutzung der Kernenergie zu gewähren und sich um nukleare Abrüstung zu bemühen. Allerdings sind nicht alle Entwicklungsländer dem NV-Vertrag beigetreten. Insbesondere nukleare Schwellenländer wie Indien, Pakistan, Israel, Südafrika, Argentinien oder Brasilien haben ihre Unterschrift bislang verweigert; China, das größte Entwicklungsland, ist seit 1964 Atomwaffenmacht. Von daher bietet das auf dem Vertrag von 1968 basierende Nichtverbreitungsregime derzeit keine volle Sicherheit gegen das Aufkommen weiterer Nuklearmächte in der Dritten Welt.

Der NV-Vertrag resultiert aus dem Versuch der Industrienationen, die Verfügbarkeit einer dort entwickelten Technologie für militärische Zwecke einzuschränken. Er ist ein Beispiel für einen an die Dritte Welt von außen herangetragenen Rüstungskontrollansatz. Das Gegenmodell, welches in der Dritten Welt selber konzipiert wurde, ist das der Kernwaffenfreien Zone. Der einzig bislang unternommene Versuch hierzu ist der Vertrag von Tlatelolco, der Süd- und Mittelamerika zu einer Kernwaffenfreien Zone erklärt, in der auch die Lagerung von Nuklearwaffen äußerer Mächte nicht zugelassen ist. Der Vertrag wurde 1967 — also noch vor dem NV-Vertrag — abgeschlossen. Die Initiative zu ihm ging von mehreren lateinamerikanischen Ländern aus, die eine Wiederholung der Kuba-Krise von 1962 verhindern wollten. Da diejenigen Staaten, auf deren Einbindung es am meisten ankommt, dem Abkommen bislang noch nicht alle beigetreten sind, ist die Bedeutung des Tlatelolco-Vertrags noch gering.

Die Unzulänglichkeiten des Nichtverbreitungssystems führten im Laufe der Zeit dazu, daß nach Verbesserungsmöglichkeiten gesucht wurde. Die mangelnde Universalität dieses Regimes sowie die abzusehende stärkere Verbreitung ›sensitiver‹ Nukleartechnologien führten 1976 dazu, daß sich auf Anregung der USA hin die wichtigsten Technologie-Exporteure auf diesem

Gebiet zu einer Art Kartell — dem Londoner ›Suppliers' Club‹ — zusammenschlossen und übereinkamen, sich bei der Ausfuhr nukleartechnischer Anlagen und Techniken an gemeinsamen, restriktiven Kriterien zu orientieren. Im Frühjahr 1978 verschärften die USA darüber hinaus einseitig ihre Exportbestimmungen in einer Weise, die praktisch jegliche Ausfuhr ›sensitiver‹ Technologie ausschloß und indirekt auch den nukleartechnischen Außenhandel von westeuropäischen Staaten mit der Dritten Welt berührte (sofern diese US-Lizenzen benutzten).

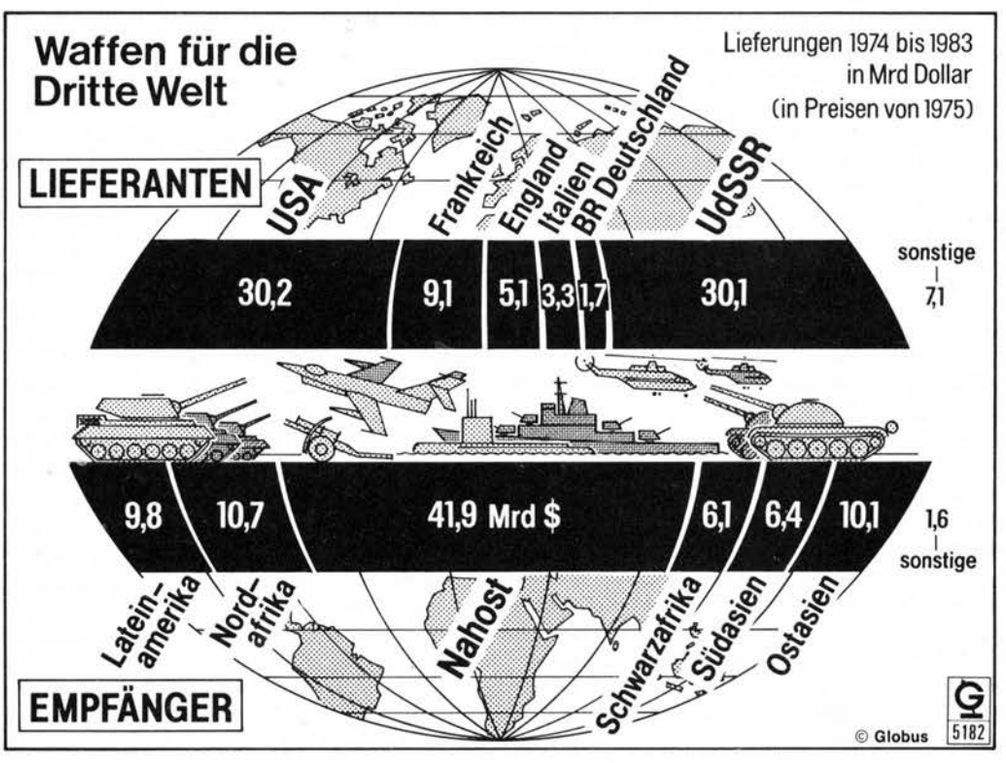
Diese Maßnahmen führten in der Dritten Welt begreiflicherweise zu Empörung, da sie die Balance des Gebens und Nehmens (freier Zugang zur Nukleartechnologie als Belohnung für den Verzicht auf eigene Kernwaffenproduktion) des NV-Vertrags verletzten. Der Fehlschlag der amerikanisch-sowjetischen Bemühungen um eine Begrenzung ihrer Nuklearwaffen (SALT II) bewirkte, daß die Bereitschaft, am NV-Vertrag festzuhalten, in der Dritten Welt weiter sank. Anläßlich der Zweiten Überprüfungskonferenz des NV-Vertrags[2] im Jahre 1980 war es daher nicht einmal möglich, alle Mitgliedstaaten auf ein einheitliches Schlußdokument zu verpflichten. Erst eine — auch wieder auf Vorschlag der USA einberufene — internationale Konferenz zur Bewertung nuklearer Brennstoffkreisläufe (INFCE), auf der in jahrelanger Arbeit weitgehend Konsens zwischen Kerntechnikexporteuren und -importeuren über die wesentlichsten technologischen Fragen hergestellt werden konnte, bewirkte eine gewisse Entspannung.

Die wesentlichsten Probleme eines internationalen Nichtverbreitungsregimes — das Bestehen einer Reihe von Ländern der Dritten Welt auf einer ›Nuklearwaffenoption‹ sowie die mit der Technologieentwicklung verbundenen vergrößerten Proliferationsgefahren — sind damit noch weit von einer befriedigenden Lösung entfernt. Es ist aber positiv zu vermerken, daß seit dem Eintritt Chinas in den Klub der Atommächte kein Staat der Dritten Welt offen als Nuklearmacht auf den Plan getreten ist. Zwar wird vermutet, daß einige Staaten einzelne nukleare Sprengsätze hergestellt haben (etwa Indien, Israel, Südafrika oder Pakistan). Mit Ausnahme Indiens, welches 1974 eine einmalige ›friedliche Kernexplosion‹ durchgeführt hatte, wagte es jedoch bislang kein Staat, Kernwaffen zu erproben oder in großen Mengen herzustellen. Das Land, welches sich zu einem derartigen Schritt entschließt, müßte vermutlich für einen längeren Zeitraum damit rechnen, von der Außenwelt mit Sanktionen politischer, ökonomischer und technologiepolitischer Art bedacht zu werden. Selbst die Gefahr präventiver militärischer Schritte — nach dem Vorbild des israelischen Bombenangriffs auf den irakischen Forschungsreaktor Osirak 1981 — wäre nicht ausgeschlossen. Angesichts der prekären wirtschaftlichen, sicherheits- und innenpolitischen Verhältnisse in den meisten Entwicklungsländern würde eine offen auf den Ausbau einer nuklearstrategischen Rüstung gerichtete Politik vermutlich kaum durchzuhalten sein. Unter den gegenwärtigen ›Kandidaten‹ wäre höchstens Indien unter günstigen Umständen hierzu in der Lage.

Rüstungskontrolle für konventionelle Waffen

Das Spektrum für mögliche Rüstungskontrollmaßnahmen in der Dritten Welt, die sich auf konventionelle Waffen beziehen, ist sehr breit und kann hier nicht im einzelnen dargelegt werden. Häufig haben manche Rüstungskontrollkonzepte nur unter bestimmten regionalen Gegebenheiten einen Sinn, während sie in anderen Gebieten sinnlos wären. Im folgenden sollen daher nur solche Ansatzmöglichkeiten wiedergegeben werden, die erstens prinzipiell überall in der Dritten Welt anwendbar wären und die zweitens entweder schon praktiziert oder zumindest initiiert worden sind.

Die am weitesten verbreitete Maßnahme ist dabei die einseitige Zurückhaltung im Rüstungsbereich bzw. die einseitige Abschaffung des Militärs. Von den knapp 130 Staaten der Dritten Welt haben nicht einmal 70 Streitkräfte, die mehr als 10000 Mann erfassen. Viele von diesen Ländern (so die meisten schwarzafrikanischen Staaten) haben minimale Kampfverbände, die lediglich zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit taugen. Costa Rica hat Ende der vierziger Jahre sogar seine Streitkräfte gänzlich aufgelöst. In Regionen, die (aus welchen Gründen auch immer) im Windschatten der globalpolitischen Konkurrenzen stehen, hat es sich für die betreffenden Staaten zumeist gelohnt, nur wenig in den Militärapparat zu investieren. Häufig waren Geldmangel, Furcht vor innenpolitischen Verwicklungen des Militärs oder schlichtweg die Abwesenheit äußerer Bedrohungen und eine starke politische Binnenorientierung der Anlaß für solche Zurückhaltung im Rüstungsbereich gewesen. In vielen Fällen ergeben größere Rüstungsanstrengungen für kleine Staaten keinen Sinn, weil sie im unmittelbaren Einflußgebiet einer regionalen Vormacht oder gar globalen Super-



Die Waffenlieferungen aus Ost und West in die Dritte Welt sind zwar in letzter Zeit etwas zurückgegangen, trotzdem waren sie nach Berechnungen des Stockholmer Friedensforschungsinstituts (SIPRI) 1983 noch gut doppelt so hoch wie zehn Jahre zuvor. Insgesamt wurden im letzten Jahrzehnt (1974–1983) Waffen im Wert von fast 90 Mrd Dollar — gerechnet in Preisen von 1975 — in die Dritte Welt exportiert. Hauptlieferanten waren mit je rund 30 Mrd Dollar die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion; die Bundesrepublik Deutschland steht mit Exporten im Wert von 1,7 Mrd Dollar an sechster Stelle. Fast die Hälfte aller Lieferungen (41,9 Mrd Dollar) ging in die nahöstliche Krisenregion. Nordafrika, Ostasien und Lateinamerika importierten für je etwa 10 Mrd Dollar Waffen und Kriegsgerät.

macht liegen (wie zum Beispiel Bangladesch oder Nepal gegenüber Indien oder die Staaten Mittelamerikas gegenüber den USA) und ihre Sicherheit gewissermaßen in der Unterordnung zum Seniorpartner finden. Einseitige Zurückhaltung im Rüstungsbereich wird sich allerdings als allgemeines Prinzip in der Dritten Welt kaum durchsetzen lassen.

Ein gänzlich anderer Weg zur Rüstungskontrolle wurde 1923 in Mittelamerika versucht. Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua und Costa Rica schlossen damals einen Vertrag ab, in dem sie Höchststärken ihrer nationalen Streitkräfte fixierten und auf den Besitz von mehr als 10 Kampfflugzeugen verzichteten[3]. Mit diesem Vertrag sollte angesichts drohender politischer Rivalitäten unter diesen Staaten verhindert werden, daß es zu einem Rüstungswettlauf kommt. Der Vertrag wurde seinerzeit unter maßgeblicher Mitwirkung der USA gestaltet, die auf diese Weise hofften, in der schon damals konfliktträchtigen zentralamerikanischen Region präventives Krisenmanagement betreiben zu können. Das Vorbild der Mittelamerikanischen Konvention über Rüstungsbegrenzung kann natürlich nicht ohne weiteres auf andere Regionen übertragen werden, und es ist fraglich, ob sie auch dort heute noch ein taugliches Instrument wäre, wenn sie noch Gültigkeit besäße[4]. Aber das der Konvention zugrundeliegende Prinzip, Höchststärken bei militärisch relevanten Parametern zu vereinbaren, wäre in Fällen, wo zwei oder mehrere regionale Rivalen gegeneinander zu rüsten beginnen, ein durchaus probates Mittel zur Rüstungssteuerung.

Ein dritter Weg konventioneller Rüstungskontrolle in der Dritten Welt kann darin bestehen, für abgegrenzte Gebiete (sowohl Land- wie Seegebiete) den Status der Entmilitarisierung und gegebenenfalls Neutralität international zu vereinbaren. Vorbilder wären der Vertrag zwischen Rußland und dem Osmanischen Reich über die Neutralisierung des Schwarzen Meeres von 1856, der Vertrag über die Neutralisierung Luxemburgs von 1867, das Spitzbergen-Abkommen von 1920 oder auch der Antarktis-Vertrag von 1959[5]. Voraussetzung hierfür ist natürlich die Eignung eines Territoriums oder eines Seegebietes für einen solchen Vertrag (etwa unter dem Aspekt der Abgrenzbarkeit) sowie das Interesse der wesentlich beteiligten Militärmächte an dessen entmilitarisiertem Status. Gerade im Fall von Grenzstreitigkeiten bietet sich das Instrument der Entmilitarisierung und Neutralisierung an (man denke an die ›Neutrale Zone‹ zwischen Saudi-Arabien und Irak), wird aber heute kaum noch diskutiert.

Eine vierte Methode konventioneller Rüstungskontrolle könnte darin bestehen, daß sich Staaten einer bestimmten Region darüber einig werden, Waffensysteme mit bestimmten qualitativen Merkmalen nicht oder nur in begrenzten Mengen herzustellen oder durch Import zu beschaffen. Einen ersten Versuch dieser Art unternahmen 1974 acht lateinamerikanische Staaten während eines Treffens im peruanischen Ayacucho. Es blieb allerdings beim Versuch; Bemühungen Mexikos, die Initiative fortzuführen, verliefen nach 1978 im Sande.

Rüstungstransfer-Regelungen

Eine weitere, hier aber gesondert behandelte Methode zur Kontrolle konventioneller Rüstung in der Dritten Welt ist die Beschränkung des Rüstungsexports nach Asien, Afrika und Lateinamerika. Da auch gegenwärtig 95 vH aller Rüstungsproduktion in den Industrieländern stattfindet, liegt eine gewisse Versuchung darin, auf dem Wege über Transfer-Regelungen dämpfenden Einfluß auf die Rüstung in der Dritten Welt zu nehmen. In der Praxis sind die Aussichten hierfür allerdings nicht so groß. Generell muß man zwischen Rüstungstransfer-Regelungen unterscheiden, die einseitig, d.h. national vorgenommen, und solchen, die im Wege internationaler Vereinbarung getroffen werden.

Auf nationaler Ebene finden sich bislang nur wenige spezifische Ansätze zur Steuerung des Rüstungsexports mit Entwicklungsländern. Zwar bemühen sich eine Reihe von Staaten, die Ausfuhr von Waffen und sonstigen Rüstungsgütern in Staaten der Dritten Welt niedrig zu halten (so auch die Bundesrepublik Deutschland und Schweden); diesen Versuchen liegt aber in der Regel weniger ein rüstungskontrollpolitischer Ansatz zugrunde (mit dem Ziel, den Waffenerwerb der Entwicklungsländer zu bremsen), als vielmehr ein politisches Interesse, nicht in außereuropäische Konflikte hineingezogen zu werden. Den bislang einzigen Versuch, den Rüstungstransfer in die Dritte Welt durch nationale Schritte zu reduzieren, unternahm 1977 der damalige US-Präsident Carter. Rein rechnerisch gesehen war dessen Politik erfolgreich, denn das erklärte Ziel — die US-Rüstungsexporte sollten pro Jahr um einen gewissen Prozentsatz verringert werden — wurde weit übertroffen. Allerdings trug zum Absinken des Wertes der amerikanischen Rüstungsexporte hauptsächlich der Sturz des Schah im Iran bei, der bis dahin der größte Waffenkunde Washingtons gewesen war. Zudem zeigte sich, daß in anderen Fällen Länder wie Frankreich, Großbritannien oder die Sowjetunion einsprangen, wenn die USA auf ein Rüstungsgeschäft irgendwo in der Dritten Welt verzichtet hatten. Als Folge der Carterschen Politik sank also lediglich der Anteil der USA am weltweiten Rüstungshandel — ansonsten veränderte sich nichts.

Auf internationaler Ebene sind drei Ansatzweisen denkbar[6]:

— ein Exporteur-Kartell,
— regionale Rüstungsregelungen mit ›Importklauseln‹ und
— Waffenembargos der Vereinten Nationen oder anderer Organisationen.

Für Kartelle von Waffenexporteuren hat es in der neueren Geschichte einige Beispiele gegeben: die Algeciras-Akte von 1906 sowie das britisch-amerikanisch-französische Abkommen von 1950 zur Begrenzung des Waffenexports in den Nahen Osten. Abgesehen davon, daß diesen Absprachen ein gewisser kolonialistischer Charakter anhaftete, hatten sie alle nur eine relativ begrenzte Lebensdauer. Auch den von US-Präsident Carter initiierten Gesprächen mit der Sowjetunion über die Begrenzung des Transfers konventioneller Waffen (Conventional Arms Transfer Talks, CAT) lag im Prinzip eine derartige Konzeption zugrunde. Bei regionalen Rüstungstransfer-Regelungen wirken Liefer- und Empfängerländer zusammen, wobei im Rahmen regionaler Rüstungsregelungen oder von Friedensverträgen Klauseln eingefügt werden, die den Transfer von Rüstungsgütern in das betreffende Gebiet regeln. Entsprechende Versuche hierzu wurden bislang nur in Lateinamerika unternommen, blieben aber im Ansatz stecken. Ein Waffenembargo der Vereinten Nationen ist lediglich als Einzelfallmaßnahme gegenüber einem Land oder einer Gruppe von Staaten möglich; der Erfolg war bislang (im Falle Südafrikas) eher strittig.

Die Möglichkeiten der oben geschilderten Ansätze sind theoretisch sehr groß. Mit ihnen könnte wesentlich dazu beigetragen werden, daß die Rüstungskonkurrenz und die Militarisierung in der Dritten Welt gemindert werden. Praktisch gesehen sind die Schwierigkeiten bei der Durchführung dieser Konzepte jedoch zumeist kaum zu bewältigen. Zum einen sind die Interessen der Supermächte als wesentliche Partner solcher Vereinbarungen bislang kaum auf einen Nenner zu bringen gewesen (bis auf das gemeinsame Ziel der Verhinderung eines Nuklearkriegs), zum zweiten bestehen innerhalb der Dritten Welt aufgrund verschiedener Sicherheitsinteressen sehr unterschiedliche Vorstellungen von der Rolle der Supermächte. Drittens ist das Interessenprofil der Staaten der Dritten Welt im Verteidigungsbereich an Vielfalt und Gegensätzlichkeit kaum zu überbieten. Viertens haben alle Versuche, die Rüstung in der Dritten Welt zu bremsen, für die dortigen Staaten oft den Beigeschmack, daß damit die Überlegenheit der Industrienationen festgeschrieben werden soll.

Friedenszonen

Ein weiterer, immer wieder diskutierter Ansatz ist die Errichtung sogenannter Friedenszonen in der Dritten Welt. Konzepte für Friedenszonen sind bislang von einer Vielzahl von Staaten der Dritten Welt in unterschiedlicher, zumeist propagandisti-

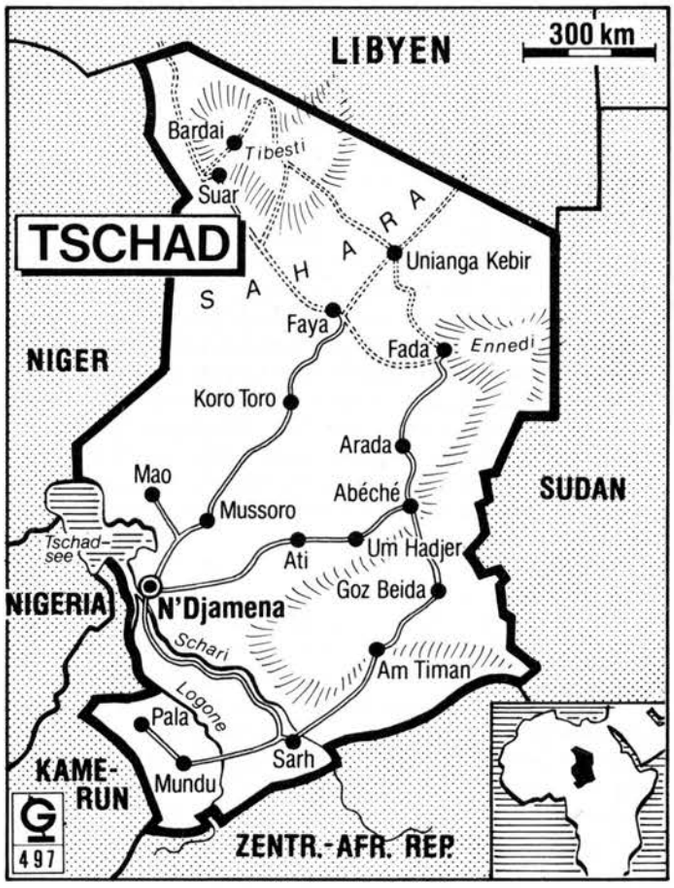
scher Weise aufgebracht worden und hatten in der Regel nur kurze Zeit Konjunktur. Lediglich die Initiative für eine Friedenszone Indischer Ozean, die seit 1970 von einer Reihe dortiger Anliegerstaaten betrieben wird, hat sich bis heute gehalten. Die wesentlichsten Elemente einer Friedenszone Indischer Ozean sollen nach Meinung ihrer Initiatoren sein: Auflösung aller Stützpunkte der Supermächte und Abzug ihrer Kriegsschiffe und aller Kernwaffen, Verbot des Abschlusses von Militärbündnissen zwischen Anrainerstaaten und den Supermächten, militärische Nutzung des Indischen Ozeans durch Nicht-Anlieger nur nach Genehmigung der Anrainer. Bislang ist diese Initiative nicht zu konkreten Verhandlungsergebnissen gekommen. Angesichts der unterschiedlichen Interessen der Supermächte sowie der Anliegerstaaten ist ein entsprechender Vertrag kaum denkbar[7].

Vertrauensbildende Maßnahmen

Vor allem auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland hin ist in den vergangenen Jahren versucht worden, den Staaten der Dritten Welt das Instrument Vertrauensbildender Maßnahmen (VBM) näherzubringen[8]. Bei ihnen handelt es sich nicht um Maßnahmen zur Förderung des allgemeinen Vertrauens zwischen den Völkern. Vielmehr sind damit all jene Maßnahmen gemeint, mit denen Staaten in der Lage sind, anderen Staaten die Abwesenheit bestimmter Bedrohungselemente glaubhaft zu demonstrieren. Unter günstigen Umständen könnten VBM wesentlich zur Minderung regionaler Rüstungswettläufe in der Dritten Welt beitragen. Die bislang in Europa vereinbarten VBM (Ankündigung von Manövern und Austausch von Manöverbeobachtern) sowie die gegenwärtig in Stockholm bei der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen vorgeschlagenen VBM sind allerdings nicht geeignet, auf Regionen der Dritten Welt übertragen zu werden.

Bei der Konzipierung von VBM für die Dritte Welt müßte stärker auf die Sicherheitsbedürfnisse der dortigen Staaten eingegangen werden. Dabei dürfte auch die militärische Handlungsfreiheit der Supermächte in diesen Regionen nicht ausgespart bleiben, etwa indem diese sich verpflichten, Flottenbewegungen potentiell betroffenen Anrainerstaaten vorweg anzuzeigen oder in bestimmten Gegenden keine Waffen zu lagern. Was die Beziehungen der Staaten der Dritten Welt untereinander betrifft, so könnte man sich hauptsächlich Maßnahmen zur gegenseitigen Information — etwa über anstehende Rüstungsvorhaben oder militärische Programme — oder im Sinne allgemeiner Transparenz (beispielsweise Rüstungstransfer-Register) vorstellen. Ein wichtiger Bereich wäre aber auch der durch VBM glaubhaft gemachte gegenseitige Verzicht auf Einmischung in innere Angelegenheiten, etwa die Unterlassung der Unterstützung bestimmter Anti-Regime-Bewegungen oder die Durchführung gemeinsamer Grenzsicherungsoperationen. Die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) bot in dieser Hinsicht Anfang der sechziger Jahre ein erstes Exempel, indem sie einen Ausschuß gründete, welcher die Unterstützung für jene Befreiungsbewegungen kanalisieren sollte, die gegen die noch bestehenden Reste des Kolonialismus und gegen weiße Minderheitsherrschaft kämpften. Auf diese Weise sollte erreicht werden, daß nur solche Befreiungsbewegungen Hilfe erhalten, die von der OAU akzeptiert und legitimiert waren, und es sollte verhindert werden, daß afrikanische und/oder auswärtige Mächte Befreiungsbewegungen gemäß eigenen politischen Interessen unterstützen. Die Einrichtung dieses Ausschusses als solche war noch keine VBM, seine Existenz wurde jedoch zu einer ständigen Aufforderung an alle Staaten, die diesen Befreiungsbewegungen materielle Hilfe zukommen lassen wollen, durch die Einschaltung der OAU zu demonstrieren, daß sie keine Absichten damit verbinden, die die Sicherheitsinteressen anderer Staaten des Kontinents bedrohen.

Die Diskussion, welche VBM für Regionen der Dritten Welt hilfreich sein könnten, ist derzeit noch nicht voll angelaufen. Eine internationale Expertengruppe der Vereinten Nationen, die



Zu einer prozeduralen Neuerung, nicht aber zu einer politischen Lösung führte die Behandlung der Lage im Tschad durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im August letzten Jahres (vgl. VN 6/1983 S. 191). Koloniale Erblast und fremde Interessen haben dazu geführt, daß der zentralafrikanische Staat — der Fläche nach fünftgrößter des Kontinents — seit seiner Unabhängigkeit im Jahre 1960 keinen Frieden finden konnte.

1981 ein Gutachten[9] hierzu erstellte, kam kaum über die Feststellung recht allgemeiner Charakteristika von VBM hinaus. Es bleibt daher abzuwarten, welche Impulse in den nächsten Jahren aus den Reihen der Entwicklungsländer selbst kommen werden.

Finanzielle Abrüstung

Wenn in den vergangenen Jahren von ›finanzieller Abrüstung‹ die Rede war, ging es dabei meistens um Vorschläge, deren Ziel darin bestand, die reichen Industriestaaten zur Verminderung ihrer Rüstungsausgaben zu bewegen[10]. Zumeist wurde damit die Hoffnung verknüpft, finanzielle Ressourcen für die Entwicklungsländer freisetzen zu können. In letzter Zeit sind aber auch Vorschläge gemacht worden, die darauf abzielen, mit Hilfe finanzieller Anreize Länder der Dritten Welt zu einer Verringerung ihrer militärischen Anstrengungen zu bewegen:

— Die Unabhängige Kommission für internationale Entwicklungsfragen (›Brandt-Kommission‹) regte 1980 in ihrem Bericht an, Militärausgaben und Rüstungshandel einer internationalen Besteuerung zu unterwerfen; die dadurch gewonnenen Gelder sollten für Entwicklungshilfezwecke verwendet werden.
— Von kirchlicher Seite wurde vorgeschlagen, der Internationale Währungsfonds (IMF) sollte bei der Gewährung von Krediten an Länder der Dritten Welt Auflagen bezüglich der Höhe des Verteidigungsetats machen.
— Auf nationaler Ebene, so eine weitere Idee, könnte die Gewährung von bilateraler Entwicklungshilfe davon abhängig gemacht werden, ob die Militärausgaben des Empfängerlandes ein bestimmtes Niveau überschreiten.

Ob diese Vorschläge realisierbar sind, ist fraglich. Besonders die Idee einer Besteuerung von Rüstungsausgaben und -handel

wird kaum zu verwirklichen sein. Auch den beiden anderen Konzepten, die eigentlich auf den ersten Blick vernünftig und realisierbar erscheinen, sind wenig Erfolgschancen beschieden. Wollte beispielsweise der IMF die Senkung von Militärausgaben zum Bestandteil seiner Auflagen bei der Kreditgewährung machen, müßte er für alle Entwicklungsländer in etwa die gleichen quantitativen Maßstäbe anlegen. Da viele Staaten der Dritten Welt aufgrund äußerer Bedingungen bei ihren Verteidigungsausgaben keinen Spielraum besitzen, könnten Auflagen solcher Art zu massiven Ungerechtigkeiten führen. Sie könnten zudem als Eingriff in zwischenstaatliche Konflikte verstanden werden. Weiterhin ist nicht anzunehmen, daß der IMF eine angebliche Senkung der Verteidigungsausgaben eines Entwicklungslandes tatsächlich überprüfen kann. Kaum ein Land der Dritten Welt gibt heute — zumeist aus Gründen der ›nationalen Sicherheit‹ — die Höhe seiner Militärausgaben korrekt an. Ähnliche Probleme dürften sich beim Versuch einzelner Industriestaaten stellen, Entwicklungsländern entsprechende Auflagen für die Gewährung von bilateraler Wirtschaftshilfe zu machen.

★

Diese kurze Skizze kann natürlich nur einen ersten Überblick bieten, dem zu entnehmen ist, in welche Richtung Rüstungskontrolle betrieben werden kann, wenn man die Militarisierung der Dritten Welt begrenzen will. Konzepte und Ideen gibt es viele, allerdings ist in den meisten Fällen deren Realisierung mit politischen, technischen und auch strukturellen Problemen verbunden, die es sehr wenig wahrscheinlich werden lassen, daß mit Hilfe von Rüstungskontrollmaßnahmen wesentliche Impulse zur Reduzierung der Rüstung in der Dritten Welt ausgehen.

Anmerkungen

1 Vgl. zur Gesamtproblematik meinen Aufsatz: Rüstung und Entwicklung in der Dritten Welt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung ›Das Parlament‹ v.5.5.1984, S.3ff.
2 Hierzu Norbert J. Prill, Die Nichtverbreitungspolitik — ein Fehlschlag?, VN 1/1980 S.3ff., sowie VN 5/1980 S.179f. An neuerer Literatur zur komplizierten Problemlage der Nichtverbreitungspolitik sei genannt Karl Kaiser/Franz J. Klein (Hrsg.), Kernenergie ohne Atomwaffen, Bonn 1982.
3 Text in: Trevor N. Dupuy / Gay M. Hammerman (ed.), A Documentary History of Arms Control and Disarmament, New York etc. 1973.
4 Die Konvention ist heute nicht mehr gültig. Sie wurde nach Schaffung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) offenbar nicht mehr für nötig gehalten.
5 Texte in Dupuy/Hammerman (Anm.3).
6 Zum folgenden vgl. Joachim Krause, Die Beschränkung konventioneller Rüstungstransfers in die Dritte Welt. Möglichkeiten und Methoden kooperativer Rüstungssteuerung, in: Wolf Graf von Baudissin / Dieter S. Lutz (Hrsg.), Kooperative Rüstungssteuerung, Baden-Baden 1982, S.189ff.
7 Zum Konzept der Friedenszone Indischer Ozean vgl. Dieter Braun, Der Indische Ozean und die Vereinten Nationen, VN 4/1975 S.104ff., sowie ders., Der Indische Ozean — Konfliktregion oder ›Zone des Friedens‹?, Baden-Baden 1982, S.78–82.
8 Siehe hierzu den Beitrag von Staatsminister Mertes S.149ff. dieser Ausgabe.
9 Veröffentlicht in der von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen herausgegebenen Schriftenreihe ›UN-Texte‹ als Nr.29 (Umfassende Studie der Vereinten Nationen über Vertrauensbildende Maßnahmen, Bonn 1982).
10 Vgl. Lutz Köllner, Finanzielle Abrüstung — ein neues Zauberwort, in: Europäische Wehrkunde, Heft 11/1977, S.553ff.; Hans Frank, Über die Vergleichbarkeit der Militärhaushalte, VN 1/1980 S.9ff.

Die abrüstungspolitischen Herausforderungen inner- und außerhalb der Vereinten Nationen

WILHELM BRUNS

I. Die Weltorganisation und der Rüstungswettlauf: moralische Macht, reale Ohnmacht

In seinem der 39. ordentlichen Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September vorgelegten Jahresbericht hatte der UN-Generalsekretär einmal mehr Anlaß, auf die bedrohliche internationale Lage und den Rüstungswettlauf aufmerksam zu machen. Ungeachtet der großen Zahl der jedes Jahr gerade zu Tagesordnungspunkten aus dem Bereich von Abrüstung und Rüstungskontrolle verabschiedeten Resolutionen des Weltforums ist das tatsächliche Vermögen der UNO, hier Abhilfe zu schaffen, beklagenswert gering. Bevor aufgezeigt wird, warum das so ist, gilt es zunächst, sich jene Herausforderungen zu vergegenwärtigen, die rüstungskontroll- wie sicherheitspolitisch von Bedeutung sind, unabhängig davon, ob die Vereinten Nationen in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen oder nicht.

Die Herausforderungen des Rüstungswettlaufs haben verschiedene Ursprünge und ihre Bedeutung kann je nach Lage wechseln[1].

○ Auf politischem Gebiet ist die Achtung der Sicherheit des Gesprächspartners als mit der eigenen Sicherheit gleichberechtigt von grundlegender Bedeutung. Das globale Ost-West-Verhältnis läßt zur Zeit allerdings Zweifel daran aufkommen, ob die Vereinigten Staaten das früher anerkannte Prinzip der Gleichheit mit der Sowjetunion einzuhalten gedenken. Beide Supermächte hatten sich in einer Grundsatzerklärung vom 29.Mai 1972 ungeachtet aller Unterschiede der Ideologie und des Gesellschaftssystems durch die Unterschrift Nixons wie Breschnews zu den Grundsätzen der Gleichberechtigung verpflichtet und sich gegen »Bestrebungen, direkt oder indirekt einen einseitigen Vorteil auf Kosten des anderen zu erreichen« gewandt[2]. Sie verpflichteten sich weiterhin, »die Rüstungen sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Basis zu begrenzen«. Es ist unbestreitbar, daß es nicht zu diesen Begrenzungen gekommen ist, sondern daß das Wettrüsten weitergeht[3]. Es ist auch wohl unbestritten, daß es auch deshalb nicht zu Abrüstungsverträgen kommt, weil beide, USA wie UdSSR, das tun, was sie 1972 kritisierten, nämlich auf Kosten des jeweils anderen Politik zu machen.

○ Das Schicksal des SALT-II-Abkommens über die Begrenzung strategischer Rüstungen (Scheitern im US-Senat nach sechsjährigen Verhandlungen und Paraphierung) und der Abbruch der Verhandlungen über die Verminderung strategischer Rüstungen (START) und über Mittelstreckenwaffen (INF) läßt die Frage zu, ob die beiden Weltmächte noch fähig sind, Rüstungskontrollvereinbarungen zu treffen.

○ Auf technischem Gebiet erschließen sich immer neue Möglichkeiten der Waffenentwicklung und der Vervollkommnung der Kriegführungsfähigkeiten (Kommando-, Kontroll- und Kommunikationssysteme). Verläuft diese Entwicklung unkontrolliert, kann sie zu erheblichen Störungen der militärischen Stabilität führen.

○ Die Waffenentwicklung kollidiert inzwischen mit den Möglichkeiten der Nachprüfung der Einhaltung von Rüstungskontrollabkommen. So läßt sich zum Beispiel kaum feststellen, ob Marschflugkörper (Cruise Missiles) konventionelle oder atomare Sprengköpfe tragen. Das bedeutet eine Erschwernis für Rüstungskontrollabkommen, weil die Verifikation immer tiefere Eingriffe in die militärische Geheimhaltung, vielleicht sogar in die nationale Souveränität verlangt.