

Massenvernichtungswaffen, Non-Proliferation und Rüstungskontrolle

Stefan Brem*

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Zentrum für internationale Sicherheitspolitik (ZiSP)

Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

* **Vorbehalt:** Die folgenden Ausführungen entsprechen den persönlichen Einschätzungen des Referenten und stellen nicht notwendigerweise die Meinung und offizielle Haltung des ZiSP, des EDA oder der Schweizer Regierung dar.

HAGAR THE HORRIBLE CHRIS BROWNE



Historisches...

Römische Weisheiten zur Sicherheitspolitik:

„Neque quies gentium sine armis...“

Tacitus (55 – 116 n. Chr.)

„Si vis pacem para bellum!“

Vegetius Renatus (um 400 n. Chr.)

Historische Beispiele der Rüstungskontrolle

- *404 v. Chr.: Am Ende des Peloponnesischen Krieges zwingt Sparta Athen einen Vertrag auf, gemäss dem Athen seine Verteidigungswälle niederreissen und seine Flotte auf 12 Kriegsschiffe abbauen muss.*
- *1139, Second Lateran Council, Canon 29: "We forbid under penalty of anathema that deadly and God-detested art of slingers and archers be in the future exercised against Christians and Catholics."*
- *1215, Fourth Lateran Council, Canon 71: Verbot des Transfers von Waffen an die Sarazenen.*
- *1817: Grossbritannien (dann Kanada) und die USA einigen sich auf eine Demilitarisierung der Grossen Seen.*
- *1919: "The Governments of Great Britain, Spain, Portugal, the United States, Russia, Brazil, France and Japan have agreed effectively to restrain their subjects and citizens from exporting to or importing into China, arms and munitions or war and material destined exclusively for their manufacture until the establishment of a government whose authority is recognized throughout the whole country."*

Historische Beispiele der Rüstungskontrolle

Allgemeines Prinzip
→ heutiges Beispiel

- 404 v. Chr.: Am Ende des Peloponnesischen Krieges zwingt Sparta Athen einen Vertrag auf, gemäss dem Athen seine Verteidigungswälle niederreißen und seine Flotte auf 12 Kriegsschiffe abbauen muss.

Unilaterale Abrüstungsmassnahme nach Kriegsniederlage → Dt. nach 2. WK oder einseitige Verwundbarkeit ähnlich dem ABM-Vertrag

Rüstungsbeschränkung/-abbau → SALT/START

- 1139, Second Lateran Council, Canon 29: "We forbid under penalty of anathema [Kirchenbann] that deadly and God-detested art of slingers and archers be in the future exercised against Christians and Catholics."

Einsatzverbot für gewisse Waffentypen (insb. wegen dessen inhumane Auswirkungen) → Landminenverbot

- 1215, Fourth Lateran Council, Canon 71: Verbot des Transfers von Waffen an die Sarazenen.

Exportkontrollregime // Sanktionen → Wassenaar Abkommen // Irak

- 1817: Grossbritannien (dann Kanada) und die USA einigen sich auf eine Demilitarisierung der Grossen Seen.

Demilitarisierung gewisser Regionen und Zonen → Nuklearwaffenfreie Zonen (Pazifik, Lateinamerika, Afrika)

- 1919: "The Governments of Great Britain, Spain, Portugal, the United States, Russia, Brazil, France and Japan have agreed effectively to restrain their subjects and citizens from exporting to or importing into China, arms and munitions or war and material destined exclusively for their manufacture until the establishment of a government whose authority is recognized throughout the whole country."

Exportkontrollregime/Sanktionen → Wassenaar Abkommen (insb. auch Dual-Use-Goods) // Irak

Regimewechsel → USA vs. Irak

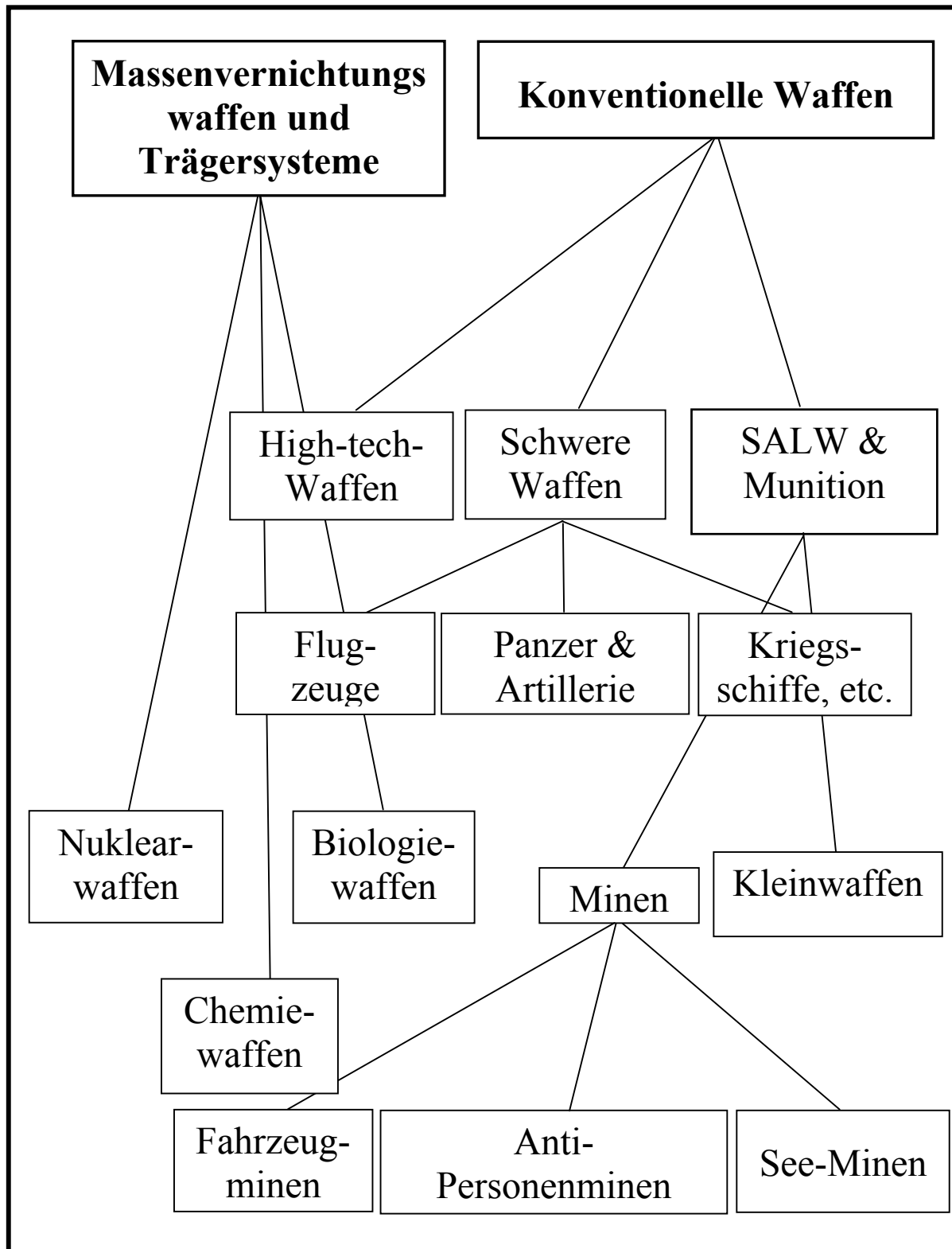
Übersicht zur Vorlesung

- Grundfragen der Vorlesung
- Welche Waffentypen gibt es?
- Weshalb rüsten Staaten auf?
- Folgen von Rüstungswettläufen
- Wie können Rüstungswettläufe kontrolliert werden?
- Definition, Funktion/Notwendigkeit und Mechanismen von Rüstungskontrolle
- Strategien und Mittel gegen Weiterverbreitung
- Wirkungsweise von positiven Anreizen
- Auswirkungen des Irakkonflikts
- Erklärungen des Erfolgs und Misserfolgs in der Rüstungskontrolle
- Trends in der Rüstungskontrolle
- Links und Kontakt

Grundfragen

- Weshalb rüsten Staaten auf? Wie und weshalb entstehen Rüstungswettläufe?
- Welche Folgen haben Rüstungswettläufe?
- Unter welchen Bedingungen kommen Abrüstungsprozesse in Gang? Wann sind Rüstungskontroll- und Abrüstungsbemühungen erfolgreich?

Systematik der verschiedenen Waffengattungen



Weshalb rüsten Staaten auf?

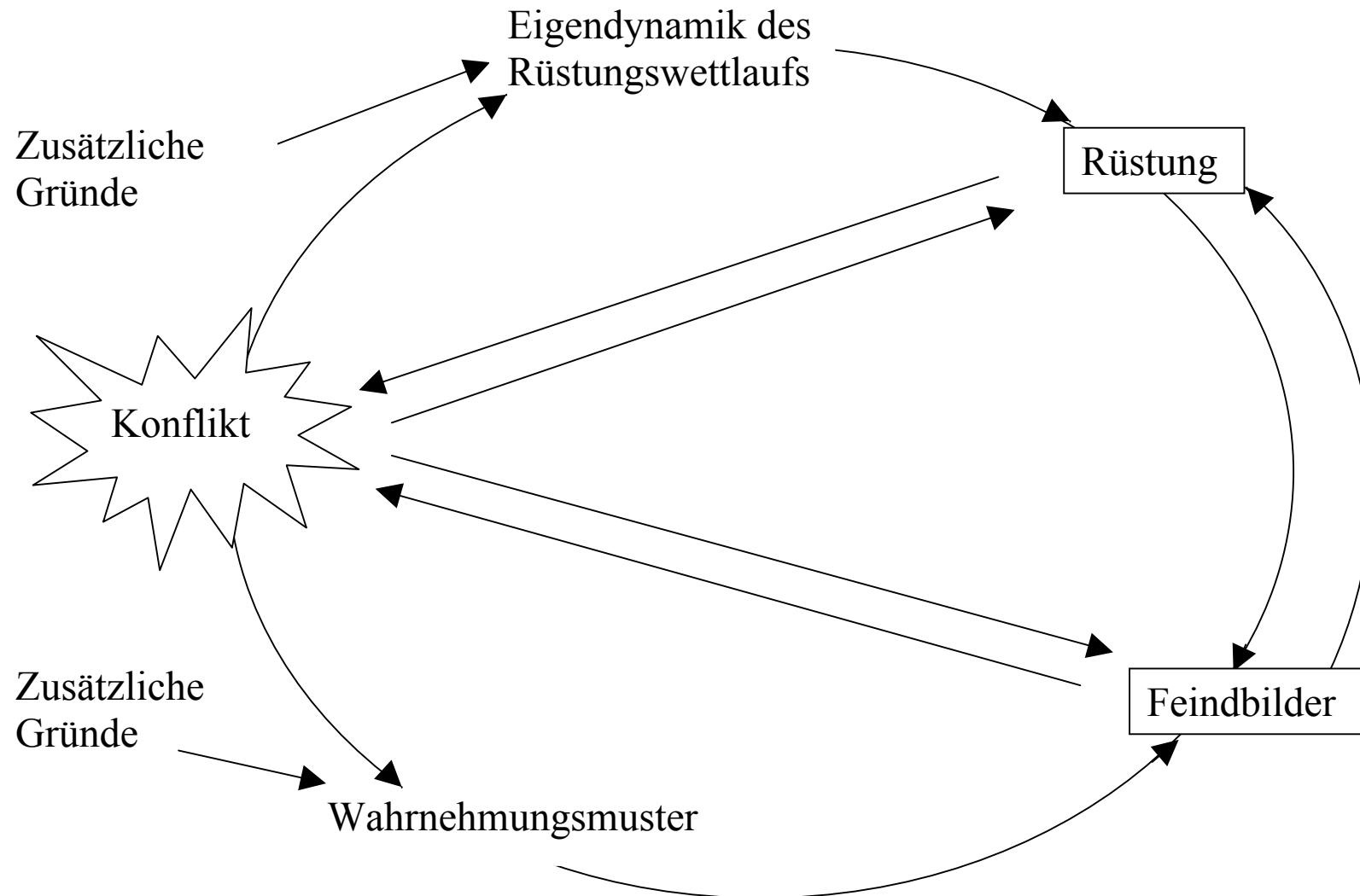
Endogene Faktoren der Rüstung

- Rüstung als Zeichen staatlicher Souveränität
- Militärische Absichten
- Feindbilder
- ‚militärisch-industrieller‘ Komplex

Exogene Faktoren der Rüstung

- Äussere Bedrohung (Sicherheitsdilemma)
- Vorbereitung auf möglichen Krieg
- Abschreckung
- Bündnisfähigkeit
- ‚Internationale Solidarität‘ – Teilnahme an internationalen (‚humanitären‘) Militäraktionen

Kreislauf von Feindbilder-Konflikt-Rüstung



Scott Sagan: Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search for a Bomb

Security Model	Domestic Model	Norms model
States build nuclear weapons to increase national security against foreign threats, esp. nuclear threats	Nuclear weapons are used as political tools to advance parochial domestic and bureaucratic interests	Nuclear weapons decisions are made because weapons acquisition provides an important normative symbol of a state's modernity and identity

Folgen von Aufrüstung (und Krieg)

Sicherheitspolitisch: Unbeabsichtigte Kriegsauslösung durch Fehlperzeption, -Manipulation, oder technische Mängel
Pol. Signal an andere Konfliktparteien → Rüstungsspirale aus Sicherheitsdilemma
Effizienter Mitteleinsatz?? „More bang for the buck“

Wirtschaftliche Konsequenzen:

Mittelallokation
„Kanonen statt Butter“
Staatsverschuldung ←→ Impuls für Wirtschaft??

Technologischer Aspekt:

„Krieg Mutter aller Dinge?“

Gesundheitliche Aspekte:

Todesfälle und Verletzte: alleine durch Kleinwaffen sterben jährlich 500'000 Menschen

Umweltschäden: insb. von ABC-Programmen, doch auch giftige Rückstände bei konventionellen Waffen

Gesellschaftliche Konsequenzen:

Psychologische Effekte

→ Jedoch: Mensch, nicht Waffe tötet!!

Definition, Funktion/Notwendigkeit und Mechanismen von Rüstungskontrolle

Klassische Rüstungskontroll-Theorie

- **Kriegsrisiko reduzieren**
- **Kosten der Vorbereitung auf den Krieg reduzieren**
- **Schaden reduzieren, falls ein Krieg ausbricht**

Rüstungskontrolle (Arms Control)

- bestimmte Kategorien von Waffen einfrieren, begrenzen, reduzieren oder abschaffen
- bestimmte militärische Aktivitäten verbieten, begrenzen oder verhindern
- Truppenstationierung regeln
- Transfers von militärisch relevanten Gütern regulieren oder verbieten
- das Risiko eines ungewollten Krieges verhindern
- den Gebrauch von bestimmten Waffen oder Arten der Kriegsführung einschränken oder verbieten
- militärische Aktivitäten in bestimmten geographischen Bereichen verbieten oder einschränken
- Vertrauen bilden durch Schaffung von mehr Transparenz in militärischen Bereichen

Funktionen der Rüstungskontrolle

- Risiko eines ungewollten Krieges reduzieren
- globale und regionale Rüstungswettläufe begrenzen oder verlangsamen
- die Beziehungen zwischen Staaten vorhersehbarer gestalten und Möglichkeit des *worst-case* reduzieren
- Asymmetrien im militärischen Bereich abbauen
- Staaten zu friedlicher Beilegung von Streitigkeiten anregen
- Ressourcen für die sozio-ökonomische Entwicklung freimachen
- Zerstörung und Leiden reduzieren, sollte ein Krieg ausbrechen
- Schäden an der Umwelt reduzieren o. verhindern
- Legitimation und Qualität der verbleibenden Streitkräfte erhöhen
- Imagepflege: Etwas für den Weltfrieden tun, sieht gut aus und bringt Wählerstimmen (gilt aber nicht in allen Fällen → ‚rally around the flag‘)

Mechanismen von Rüstungskontrolle

- Meist verhandeln *Staaten* über Rüstungskontrolle, welche auch ausschliesslich *Vertragsparteien* sind, die die *Bestimmungen umzusetzen* haben.
- *Prominente Ausnahme*: Landminenvertrag: *NGOs* massgeblich als Initiatoren (zusammen mit Kanada) des Ottawa-Prozesses und teilweise an den Verhandlungen (z.T. über staatliche Delegationen) beteiligt. Nicht jedoch Vertragspartei, dafür wichtige Rolle bei der *Überprüfung* (Landmine Monitor).
- Unilaterale Abrüstungsschritte // bilaterale Abrüstung // regionale Abrüstung // multilaterale Abrüstung
- Ad-hoc-Abrüstung (z.T. nach Kriegsende) // ‚Gentlemen’s-agreement‘-ähnliche Exportkontrollabmachungen // Vertraglich geregelte Abrüstung // Institutionalisierte Abrüstung (Regime // Internationale Organisation)
- Wichtigste Verhandlungsorte/-Gremien von Rüstungskontrolle:
 - *KSZE / OSZE*: Vertrauensbildende Massnahmen, CFE
 - *Conference on Disarmament* (Genf): Vorbereitende Verhandlungen zu u.a. Chemiewaffenabkommen, Comprehensive Test Ban Treaty
 - *UNO*:
 - UN Register on Conventional Weapons
 - 1. Committee: Verhandlungen und Verabschiedung von abrüstungsrelevanten Abkommen
 - UN-Konferenzen: Z.B. UN 2001 Small Arms Conference
 - Überprüfungskonferenzen: NPT

Mechanismen von Rüstungskontrolle (Fsg.)

- Massnahmen und Umsetzung:
 - Inspektionen
 - Sanktionen und Anreize
 - Vertrauensbildende Massnahmen
 - ‚Counter-Proliferation‘: Aufrüstung der Gegenseite oder (präventive/präemptive) Zerstörung gewisser militärischer Anlagen
 - Überprüfungskonferenzen

Factors that *might discourage* states from acquiring nuclear weapons

International Reaction	Security	Capabilities	Domestic Conditions
<ul style="list-style-type: none">• Diplomatic Sanctions• Economic Sanctions• Military Sanctions	<ul style="list-style-type: none">• Becoming a military target• Starting an arms race• Loss of nuclear umbrella provided by an allied state	<ul style="list-style-type: none">• Economic costs• Technical resources• Material	<ul style="list-style-type: none">• Democratic control• Humanitarian tradition• ‘Lessons’ from the past

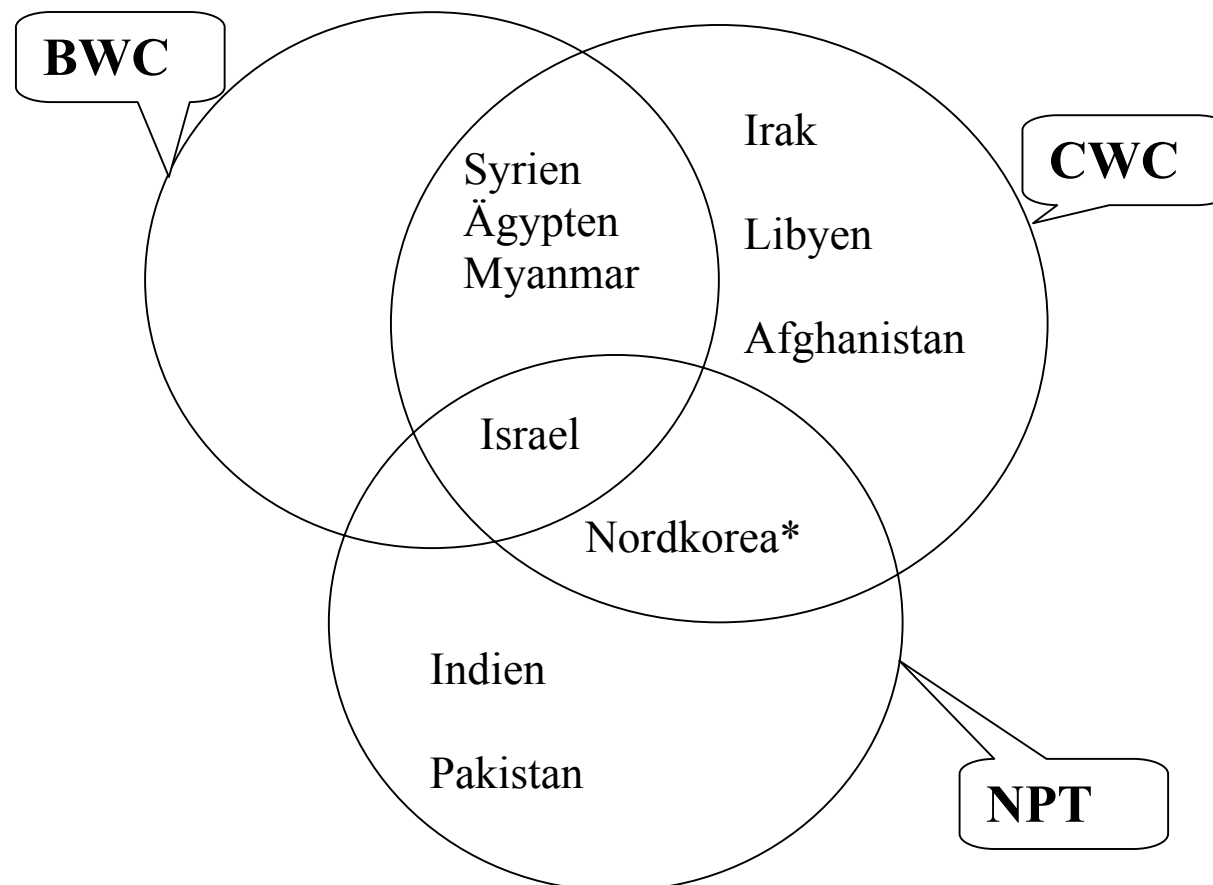
Favorable and Unfavorable Factors Influencing Arms Control Cooperation – A Selective List

<p>Number of Actors <i>Favorable:</i> Few actors <i>Unfavorable:</i> Many actors</p>	<p>Preference of Actors <i>Favorable:</i> Homogeneous preferences; coordination or harmony games <i>Unfavorable:</i> Heterogeneous preferences; dilemma or deadlock games</p>	<p>Domestic Conditions <i>Favorable:</i> Openness of society; domestic political stability <i>Unfavorable:</i> Closed society; difficult or exceptional domestic conditions (e.g. elections, coups, etc.)</p>
<p>Information <i>Favorable:</i> Availability of effective, low-cost and non-intrusive information gathering mechanisms <i>Unfavorable:</i> Political difficulties in reaching agreement on monitoring procedures (e.g. sovereignty problems); insufficient monitoring facilities; strategic (ab)use of private information, e.g. in distributional conflicts or extortion attempts</p>	<p>Distribution of Power <i>Favorable:</i> ‘Benevolent’ Hegemon takes care of costs; solution forced upon weaker actors by a hegemon <i>Unfavorable:</i> All states in a group have equal power (collective action problem); weak states ‘blackmail’ bigger states (free-riding)</p>	<p>Enforcement <i>Favorable:</i> Willingness and capacity to enforce agreements <i>Unfavorable:</i> Unwillingness or incapacity to enforce agreements</p>

NPT, CWC und BWC im Vergleich

	NPT	CWC	BWC
Signatur / In Kraft seit	1968 / 1970	1993 / 1997	1972 / 1975
Mitglieder	184	147	144
Signaturstaaten	2	27	18
Nichtmitglieder	3 + 1	20	32
Wichtigste Nichtmitglieder	Indien, Israel, Pakistan, Nordkorea	Afghanistan, Ägypten, Irak, Israel, Libyen, Myanmar, Nordkorea, Syrien	Ägypten, Israel, Myanmar, Syrien
Anwendungsbereich	Universell, jedoch 5 offizielle Nuklearmächte	Universell	Universell
Wichtigste Bestimmungen	Keine horizontale Proliferation, zivile Nutzung erlaubt	Vollständiges Verbot jeglicher C-Waffen-Aktivitäten	Vollständiges Verbot jeglicher B-Waffen-Aktivitäten
Grösste Mängel	Kein explizites Verbot des A-Waffeneinsatzes, Kein Fahrplan zur nuklearen Abrüstung	Relativ enger Zeitrahmen bis zur vollständigen Abrüstung, Dual-use-Aktivitäten	→ Fehlender Überwachungsmechanismus, Dual-use-Aktivitäten

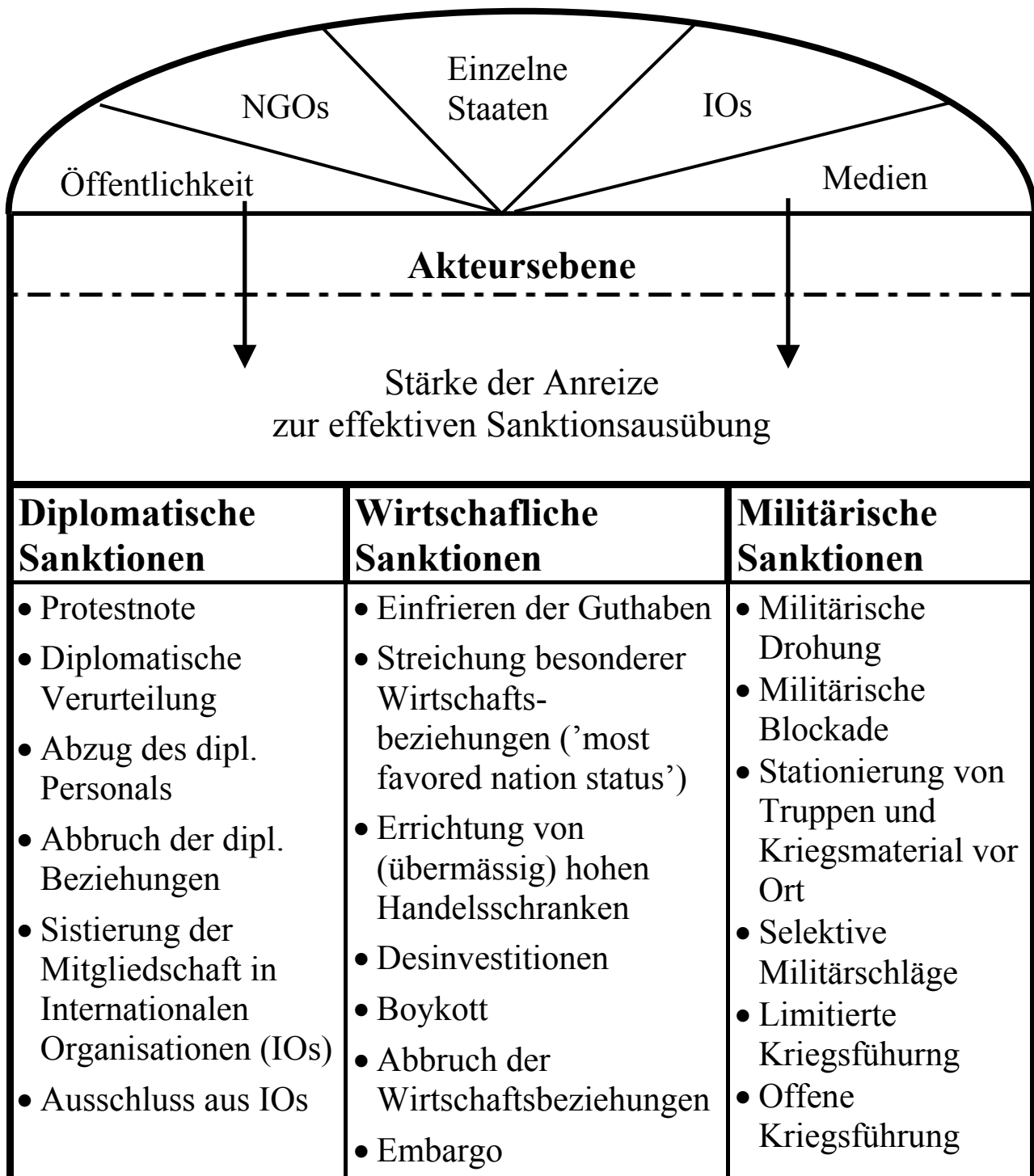
Most Important Non-Members of Global Arms Control Regimes



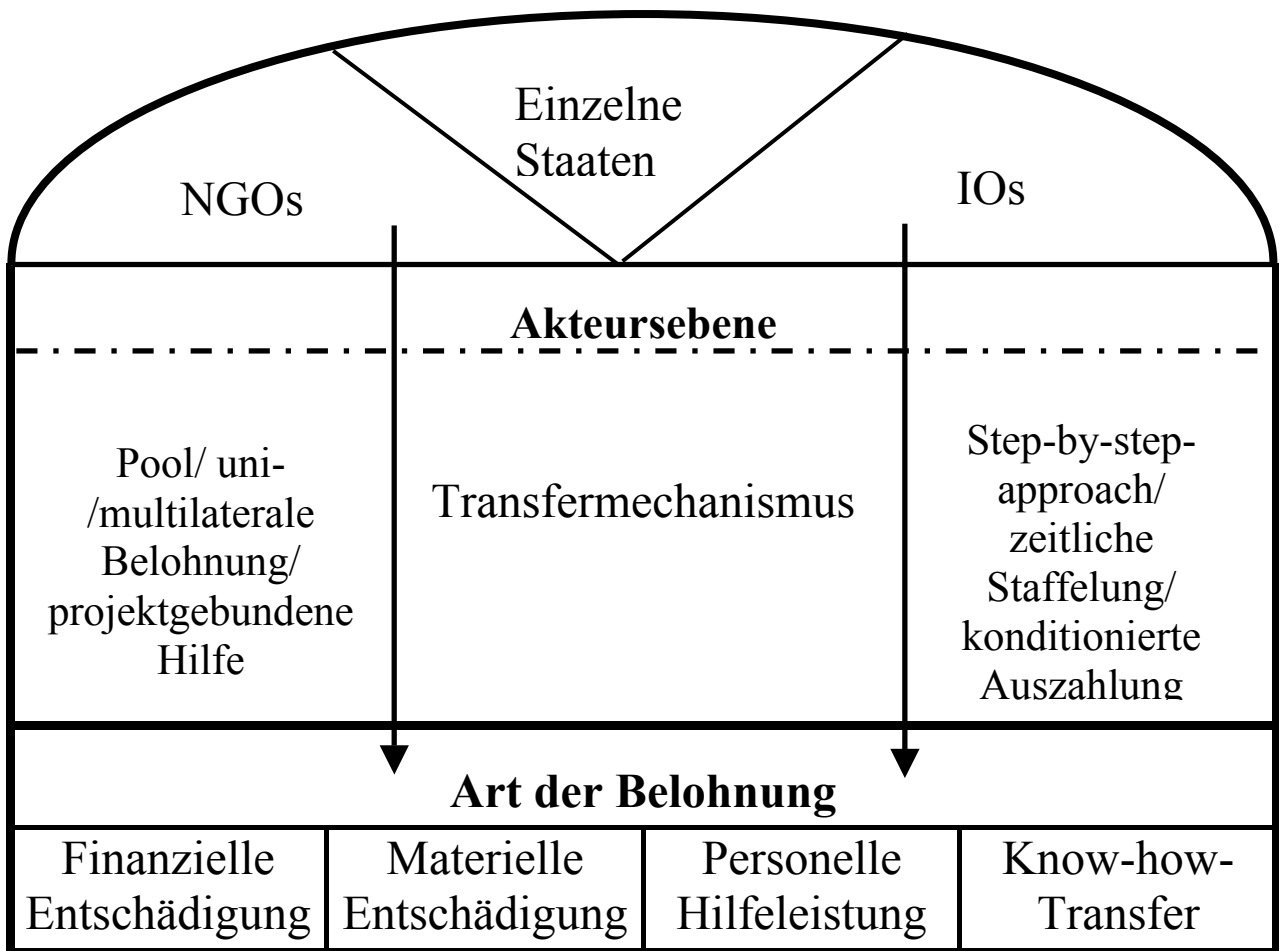
- * In Bezug auf den NPT ist es momentan unklar, in welchem rechtlichen Status sich Nordkorea befindet. Im Prinzip hat Nordkorea seine Mitgliedschaft im Januar 2003 aufgekündigt, hat aber nicht die genauen formellen Kriterien einer Kündigung befolgt.

Anreize und Sanktionen

Sanktionsspektrum



Belohnungsmechanismus: Positive Anreize



Was sind positive Anreize?

Definition:

Transfer von Geld, Technologie, Infrastruktur und anderen Gütern, aber auch immateriellen Werten (diplomatische Anerkennung, positive und negative Sicherheitsgarantien, etc.) zwischen Staaten mit dem Ziel, das Verhalten des Empfängers in die gewünschte Richtung des Gebers zu beeinflussen.

Vorteile und Probleme bei der Verwendung von positiven Anreizen

Vorteile	Probleme
<ul style="list-style-type: none">• Führt zu einer kurz- bis mittelfristigen Verhaltensänderung des Ziellandes• Erlaubt es dem Zielland, sein Verhalten zu ändern, auch wenn seine Ressourcen knapp sind, was eine stabilere und längerfristige Lösung des Problems erlaubt• Verursacht weniger Konfrontation über grundsätzliche Prinzipien (Souveränität, kulturelle Normen & Identität, Einflussnahmen) als negative Anreize• Verlangt keine klare Standards der Regeleinhaltung, da Abrüstung als Ziel im Vordergrund steht• Motiviert zur Offenlegung der Informationen und Verhaltenspräferenzen	<ul style="list-style-type: none">• Um wirksam zu sein, wird rationales Verhalten des Ziellandes vorausgesetzt• Stellt ein ethisch-moralisches Problem dar, da Staaten, die sich im Prinzip nicht an Abrüstungsbestimmungen halten, ‚belohnt‘ werden (ökonomisch macht es aber wenig sich, zuerst (nuklear) aufzurüsten, um dann auf eine Kompensation zu spekulieren...)• Erhöht die Gefahr, dass ein Präzedenzfall geschaffen wird, und darauf weitere Forderungen folgen• Möglichkeit der Erpressbarkeit• Bei der Implementierung können Informations- und Überwachungsprobleme fortbestehen• Verteilungsprobleme der Lasten und Nutzen bei den Geber- und Empfängerstaaten

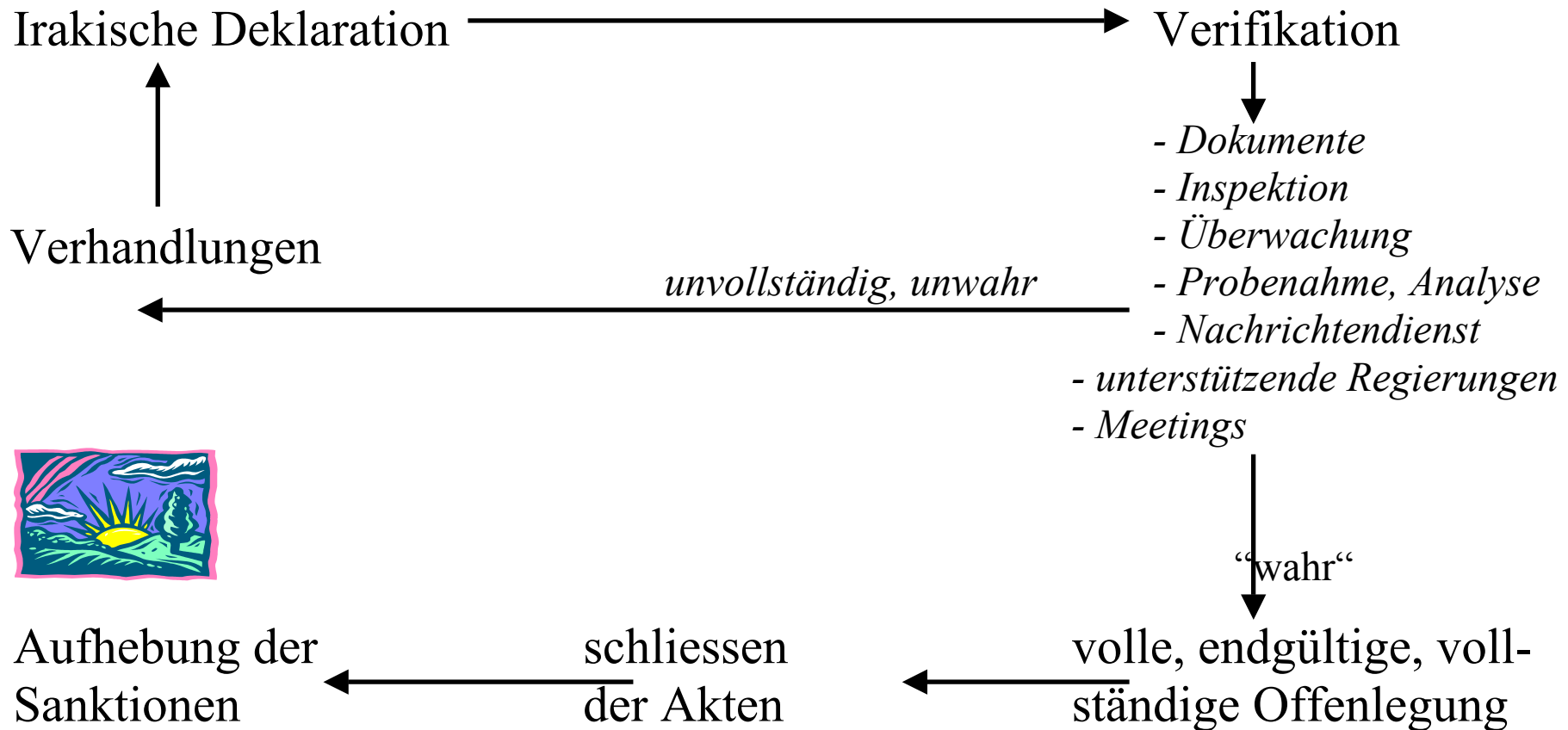
Auswirkungen des Irakkonflikts

Auswirkungen des Irakkonflikts auf Rüstungskontrollorgane:
Institutionen in der Krise? Haben die Mechanismen versagt?

UNO-Inspektionen/IAEA: nicht versagt, aber fehlende Geduld
→ auch jetzt keine konkreten Hinweise, dass Irak noch im
Besitz von WMD (unbestreitbar, dass ABC-Programme
vorhanden waren und Chemiewaffen intern und gegen den
Iran eingesetzt wurden)

Strategische Auswirkungen: mögliche Abschreckung, aber
auch steigender Anreiz für gewisse Staaten, ihr WMD-
Potential zu erhöhen, denn falls WMD vorhanden sind, zeigen
sich die USA zurückhaltender...

Idealtypischer Verifikationskreislauf im Irak



Dimensionen des Erfolges / Misserfolges

- Sind internationale Verhandlungen in Gang gekommen?
- Internationaler Vertrag ausgehandelt, unterzeichnet, ratifiziert, in Kraft oder nicht? Zahl der Ratifikationen. Ratifikation durch ‚kritische‘ Staaten besonders relevant.
- Ausmass der abgerüsteten Waffen und deren Qualität (moderne oder alte, ‚überflüssige‘ Waffen). Werden z.B. veraltete Waffen abgerüstet und durch modernere ersetzt?
- Vertragseinhaltung (compliance) // Vertragsausstieg (exit)
- Werden generelle Ziele der Verhandlungspartner erreicht (goal achievement)? Z.B. Proliferation in bestimmte Staaten verhindert, Friedensdividende, mehr Transparenz, stabilere Beziehungen zwischen Staaten, Umweltschutzziele, etc.
- Pareto-Effizienz: Hätte das gleiche Mass an Abrüstung auch billiger erzielt werden können?
- Stärke der Kontrollmechanismen (Monitoring) und Sanktionsmöglichkeiten bei Vertragsverletzungen
- Politischer Erfolg: Wählerunterstützung, öffentliche Meinung

Erklärung des Erfolges oder Misserfolges I

Erfolg wahrscheinlicher, wenn ...

- **innenpolitische Stabilität gegeben ist** (unter Umständen kann auch innenpolitische Schwäche als bargaining chip eingesetzt werden).
- **funktionierende Kontrollorgane vorhanden sind** (bei der Sicherung von militärischen Depots, etc.).
- **wenig Korruption herrscht** (bei Soldaten, die Waffendepots bewachen, und in der Verwaltung, die für Waffen- und Dual-Use-Ausfuhren verantwortlich sind).
- **keine rechtlichen Schlupflöcher bestehen** (Unterbindung des Zwischenhandels, Brokering, Umgehung von Sanktionen).
- **regionale Stabilität vorhanden ist** (kann durch kulturellen Austausch auf div. Ebenen (Wissenschaftler, Kulturschaffende, Medienschaffende, etc.) gefördert werden).
- **die Interessen der verschiedenen betroffenen Akteure (Zivilbevölkerung, Industrie, NGOS, Militär...) berücksichtigt werden** (Falls keine Berücksichtigung stattfindet fehlende Kontrolle der Akteure → Privatisierung des Krieges).
- **historische Faktoren berücksichtigt werden** (Eigendynamik des Konflikts → Dynamik der ‚Kriegswirtschaft‘ → Konflikte um Rohstoffe → Rohstoffe, die für die Kriegsfinanzierung verwendet werden).

Erklärung des Erfolges oder Misserfolges II

Erfolg wahrscheinlicher, wenn ...

- der militärische Wert der Waffen eher mässig ist.
- die beteiligten Staaten sich eher mässig von aussen bedroht fühlen, d.h. die Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten nicht allzu gespannt sind.
- innerstaatliche Probleme zu Einsparungen bei der Rüstung zwingen.
- die beteiligten Staaten international orientierte politische und wirtschaftliche Eliten aufweisen.
- die öffentliche Meinung die betreffenden Waffen als besonders grausam betrachtet.
- es gelingt, kooperationswillige, aber kritische Staaten durch positive und negative Anreize zur Zusammenarbeit zu bringen.
- die Vertragseinhaltung wirksam überwacht werden kann (politischer Wille, sich kontrollieren zu lassen; technische Mittel vorhanden, etc.).

Trends in der Rüstungskontrolle??

- Das strategische Gleichgewicht zwischen USA und Russland steht nicht mehr im Mittelpunkt der Rüstungskontrolle, bleibt aber wichtig
- Das Ende des Kalten Krieges hat einige bestehende Rüstungskontrollabkommen destabilisiert (NPT), einige wurden sogar aufgelöst (ABM, START II)
- bilaterale Verhandlungen/Abkommen werden teilweise von multilateralen oder unilateralen Massnahmen abgelöst, bleiben aber wichtig (SORT)
- Die Grossmächte sind nicht mehr uneingeschränkt in der Lage, dem Rest der Welt ihre Vorstellungen in Bezug auf Rüstungskontrolle aufzuzwingen (z.B. Landminen), bleiben aber letztlich dominante Akteure – und können Fortschritte (CTBT, BWC, etc.) verhindern.

Trends in der Rüstungskontrolle?? (Fsg.)

- wirksame Überprüfungsmaßnahmen werden vermehrt akzeptiert, sind aber noch ausbaufähig
- gleichzeitig wird aber die Überprüfung der Vertragseinhaltung schwieriger (Nordkorea, Irak)
- Proliferation von Massenvernichtungs-, aber auch Kleinwaffen sowie regionale Konflikte stehen im Zentrum des Interesses
- obschon nötiger denn je, perzipiert die breite Öffentlichkeit einen Bedeutungsschwund der Rüstungskontrolle nach 1989
- ändert sich dies wieder nach den Anschlägen vom 11. September und der Möglichkeit des nuklearen Terrorismus??

Nützliche Quellen im Internet und Kontaktinfo:

ISN-Links Library: Arms Control/Disarmament:

<http://www.isn.ethz.ch/infoservice/linkslib/index.cfm?service=linkslib&Parent=49>

Arms Control Today: <http://www.armscontrol.org>

Bulletin of the Atomic Scientists: <http://www.bullatomsci.org/>

Federation of American Scientists: <http://www.fas.org/>

Nonproliferation Review: <http://cns.miis.edu/pubs/npr/index.htm>

Weitere Links auch auf

<http://home.datacomm.ch/sbrem/aclinks.html> erhältlich.

Kontaktinfo:

Stefan Brem

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Zentrum für internationale Sicherheitspolitik (ZiSP)

Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Tel: 031-324-1068

Fax: 031-324-3839

stefan.brem@eda.admin.ch

stefan.brem@switzerland.org