

Rüstungskontrolle in der Dritten Welt

I. Einleitung

Im Gegensatz zur Abrüstung, der schrittweisen Reduktion militärischer Apparate im Rahmen einer befriedeten Weltgesellschaft, geht die Konzeption der Rüstungskontrolle vom Fortbestand der Rolle militärischer Macht für die internationalen Beziehungen aus. Nach einer weit verbreiteten Definition bedeutet Rüstungskontrolle die kooperative Steuerung von Rüstungspotentialen mit dem Ziel der Stabilität¹⁾. „Stabilität“ bedeutet dabei, daß für die an Vereinbarungen über Rüstungskontrolle beteiligten Seiten die Motivation zum Wettrüsten vermindert wird und daß die angesteuerten militärischen Kräfteverhältnisse im Krisenfall den Rückgriff auf militärische Aktionen weniger attraktiv machen²⁾.

Diese Idee der Rüstungskontrolle ist im Zusammenhang mit dem Ost-West-Gegensatz nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt worden, und sie stellt gewissermaßen einen Versuch dar, das Abschreckungssystem verlässlicher zu gestalten³⁾. Aus dem Verhältnis zwischen den beiden großen Militärblöcken NATO und Warschauer Pakt ist Rüstungskontrolle nicht mehr wegzudenken, und zwar nicht nur wegen der erzielten Resultate⁴⁾, sondern auch wegen der inzwischen geschaffenen Institutionen⁵⁾. Beurteilt werden die bisher-

gen Erfahrungen mit Rüstungskontrollprozessen in den Ost-West-Beziehungen naturgemäß sehr unterschiedlich. Darauf kann jedoch hier nicht weiter eingegangen werden⁶⁾.

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit Problemen der Rüstungskontrolle war lange Zeit nahezu ausschließlich auf den strategisch-nuklearen Bereich beschränkt. An amerikanischen Universitäten wurde über nukleare *arms control* schon gearbeitet, lange bevor die Gespräche über die Begrenzung strategischer Waffensysteme (SALT) aufgenommen wurden⁷⁾. Im Bereich der taktisch-nuklearen Waffen und der konventionellen Kräfteverhältnisse in Europa verlief die Entwicklung nahezu umgekehrt. Die 1973 begonnenen Wiener Truppenabbauverhandlungen zwischen NATO und Warschauer Pakt gehen zurück auf politische Initiativen aus den späten sechziger Jahren; die intensive wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Teilbereich der Rüstungskontrolle begann erst mit einiger Verzögerung nachzuziehen⁸⁾.

Am wenigsten Aufmerksamkeit haben Fragen der Rüstungskontrolle außerhalb der zentralen Konfrontation zwischen den beiden hochindustrialisierten Militärblöcken gefunden. Sofern Rüstungskontrolle in der Dritten Welt zum Gegenstand wissenschaftlicher Analysen gemacht wurde, thematisierte man dabei zumeist den Teilbereich der nuklearen Proliferation⁹⁾. Die Kontrolle *konventioneller* Rüstun-

1) Erhard Forndran, Ist Rüstungskontrolle noch relevant?, in: Erhard Forndran u. a. (Hrsg.), Rüstungskontrolle und Sicherheit in Europa, Bonn 1979, S. 3—21, S. 14f.

2) In der angelsächsischen Literatur wird von „arms race stability“ und „crisis stability“ gesprochen.

3) Besonders deutlich ist diese Perspektive etwa bei Thomas C. Schelling, *Strategy and Arms Control*, New York 1961.

4) Eine Zusammenstellung bisheriger Rüstungskontrollvereinbarungen enthält: Stockholm International Peace Research Institute, *Arms Control: A Survey and Appraisal of Multilateral Agreements*, London 1978.

5) Als wichtigste solcher Institutionen sind zu nennen die Genfer Konferenz des Abrüstungsausschusses der Vereinten Nationen, die bilateralen Gespräche über die Begrenzung strategischer Rüstungen (SALT) und die Wiener Truppenabbauverhandlungen (MBFR/MFR, genau eigentlich MURFAAMCE: Mutual Reduction of Forces and Associated Measures in Central Europe).

6) Vgl. hierzu etwa die Beiträge in den Sammelbänden von Erhard Forndran u. a. (Hrsg.), *Rüstungskontrolle und Sicherheit in Europa*, Bonn 1979, sowie Klaus-Dieter Schwarz (Hrsg.), *Sicherheitspolitik*, Bad Honnef 1978⁸⁾.

7) Z. B. Donald G. Brennan (Hrsg.), *Arms Control, Disarmament, and National Security*, New York 1961, deutsche Ausgabe: *Strategie der Abrüstung*, Gütersloh 1962.

8) Zur Erfassung der Literatur vgl. neuerdings die Bibliographie von Günter Schwarz u. a. (Hrsg.), *Sicherheit und Zusammenarbeit: Eine Bibliographie zu MBFR, SALT und KSZE*, Baden-Baden 1980. Zum Stand der Wiener Verhandlungen s. Hans Rattinger, *MBFR-Stagnation und weitere Aussichten*, in: *Außenpolitik* 30, 1979, S. 331—343.

9) Vgl. Ted Greenwood u. a., *Nuclear Proliferation*, New York 1978.

gen in der Dritten Welt ist dagegen bis heute weitgehend ein weißer Fleck auf der Landkarte der Rüstungskontrolle geblieben. Das gilt sowohl für die Realität, etwa für die Aktivitäten der einschlägigen internationalen Organisationen, wie auch für die wissenschaftliche Forschung. Über erste Schritte zur Ergründung dieses Neulandes zu berichten, ist das Ziel dieses Beitrages, in dem sicherlich angesichts der spärlichen Vorarbeiten mehr Fragen aufgeworfen als beantwortet werden können. Drei größere Fragenkomplexe sollen behandelt werden: 1. Warum sollte das Konzept der konventionellen Rüstungskontrolle auf die Dritte Welt übertragen werden? — Ist die Kontrolle konventioneller Rüstungen in der Dritten Welt überhaupt wünschbar? 2. Auf welche Art und Weise könnte konventionelle

Rüstungskontrolle in der Dritten Welt bewerkstelligt werden? 3. Durch wen, durch welche Akteure, könnte konventionelle Rüstungskontrolle in der Dritten Welt eingeleitet und durchgeführt werden?

Die ersten beiden Fragen zielen auf die Zwecke und Ziele konventioneller Rüstungskontrolle in der Dritten Welt: Wofür kann sie einerseits instrumentell benutzt werden, welche operationalen Zielvorgaben erscheinen andererseits als praktikabel und sinnvoll? Bevor ich darauf eingehe, sind jedoch einige Bemerkungen über zentrale Trends in der Rüstung der Dritten Welt voranzuschicken, deren Berücksichtigung eine fundierte Auseinandersetzung mit dem Gegenstand erst möglich macht.

II. Trends in der Rüstung der Dritten Welt

Der Zuwachs der Rüstungspotentiale in der Dritten Welt erfolgt — weil von einem geringeren Anfangsniveau ausgehend — wesentlich schneller als in den entwickelten Industriestaaten. Die jährlichen realen Rüstungsausgaben der Staaten der Dritten Welt haben sich zwischen 1963 und 1977 mehr als verdoppelt (s. Tabelle 1), während die realen Rüstungsaufwendungen aller entwickelten Staaten im gleichen Zeitraum nur um knapp ein Viertel anstiegen¹⁰). Damit zeichnen die Entwicklungsländer heute für rund ein Viertel der insgesamt in der Welt für militärische Zwecke aufgewandten Ressourcen verantwortlich, wogegen es sich zu Beginn der sechziger Jahre um etwa ein Siebtel handelte. Der Anteil der Rüstungsausgaben am Bruttosozialprodukt hatte sich gegen Ende der siebziger Jahre bei beiden Gruppen von Nationen angeglichen; zu Beginn der sechziger Jahre lag dieser Wert für die entwickelten Nationen noch doppelt so hoch wie für die Entwicklungsländer. Der quantitative Anstieg der Rüstung in der Dritten Welt läßt sich auch am Umfang der Streitkräfte ablesen (Tabelle 1). Die Mannschaftsziffern in der industriell entwickelten Welt sind in den letzten 20 Jahren annähernd

konstant geblieben; in der Dritten Welt sind zwischen 1963 und 1977 fünf Millionen Mann zusätzlich unter Waffen genommen worden. Damit gehören inzwischen sechs von zehn Soldaten den Streitkräften von Entwicklungsländern an.

Parallel zum quantitativen Ausbau sind beträchtliche *qualitative* Verbesserungen der militärischen Arsenale der Entwicklungsländer zu beobachten. Die Verbreitung moderner Militärtechnologie in der Dritten Welt läßt sich vor allem ablesen an der Entwicklung des Besitzes an fortgeschrittenen Waffensystemen in der Dritten Welt, wie etwa Überschall-Kampfflugzeugen, Raketensystemen, Panzerfahrzeugen und modernen Kriegsschiffen (Tabellen 2 und 3).

Diese in den Tabellen 2 und 3 dokumentierte Verbreitung technologisch anspruchsvoller Waffensysteme hat drei für die Rüstungskontrolle relevante Merkmale: Zum ersten ist sie zum allergrößten Teil importabhängig, also Ergebnis von *Proliferation* und nicht von einheimischer Produktion¹¹). Wenn man davon ausgeht, daß der allergrößte Teil der in Tabelle 1 finanziell bezifferten Rüstungsimporte auf Waffen entfällt, wenn man ferner das Volumen der Importe in Beziehung setzt zur einheimischen Produktion, dann wird ersichtlich, daß die Dritte Welt ihre Rüstungsgüter nach

¹⁰) Als „entwickelt“ gelten dabei alle Staaten Europas (einschließlich Sowjetunion), USA, Kanada, Japan, Australien, Neuseeland. Alle übrigen Staaten werden der „Dritten Welt“ zugerechnet, was natürlich darauf hinausläuft, enorme inter- und intraregionale Differenzierungen von ökonomischen Entwicklungsständen und militärischen Potentialen für die Zwecke der Analyse zu vernachlässigen.

¹¹) Vgl. Anne H. Cahn u. a., *Arms Trade in the 1980s*, in: Anne H. Cahn u. a., *Controlling Future Arms Trade*, New York 1977, S. 25—105.

Tabelle 1: Rüstungsausgaben, -importe und Mannschaftsstärken

	1963	1970	1977	Veränderungen in %	
				1963—70	1970—77
Entwickelte Länder					
Rüstungsausgaben (Mrd.)	258	296	319	14,7	7,8
Rüstungsausg. pro Soldat (Tsd.)	22,5	28,5	30,1	11,8	5,6
Rüstungsausg./Bruttosoz. (%)	8,5	6,6	5,6		
Rüstungsimporte (Mrd.)	3,2	2,6	3,7	-18,8	42,3
Rüstungsimporte/Rüstungsausg. (%)	1,2	0,9	1,2		
Soldaten (Mill.)	10,1	10,4	10,6	3,0	1,9
Soldaten/Bevölkerung (‰)	11,0	10,5	10,1		
Dritte Welt					
Rüstungsausgaben (Mrd.)	43	64	92	48,8	43,8
= % der Welt-Rüstungsausg.	14,3	17,8	22,4		
Rüstungsausg./Bruttosoz. (%)	4,4	6,1	5,9		
Rüstungsausg. pro Soldat (Tsd.)	4,0	4,6	5,9	15,0	28,3
Rüstungsimporte (Mrd.)	3,8	6,1	13,0	60,5	113,1
Rüstungsimporte/Rüstungsausg. (%)	8,8	9,5	14,1		
Rüstungsimporte/Importe (%)	5,8	6,2	5,2		
Einheimische Rüstungsproduktion incl. Lizenzbau (Mrd.)	0,2	0,5	1,0	150	100
Soldaten (Mill.)	10,7	13,8	15,6	29,0	13,0
= % der Welt-Streitkräfte	51,4	57,0	59,5		
Soldaten/Bevölkerung (‰)	4,8	4,9	4,9		
Dritte Welt ohne Nahost					
Rüstungsausgaben (Mrd.)	39	55	66	41,0	20,0
= % der Welt-Rüstungsausg.	13,0	15,3	16,1		
Rüstungsausg./Bruttosoz. (%)	4,3	5,8	4,9		
Rüstungsausg. pro Soldat (Tsd.)	3,9	4,4	4,7	12,8	6,8
Rüstungsimporte (Mrd.)	2,9	4,2	6,4	44,8	52,4
Rüstungsimporte/Rüstungsausg. (%)	7,4	7,6	9,7		
Rüstungsimporte/Importe (%)	5,1	4,9	5,2		
Soldaten (Mill.)	10,0	12,6	14,1	26,0	11,9
= % der Welt-Streitkräfte	48,1	52,1	53,8		
Soldaten/Bevölkerung (‰)	4,6	4,8	4,6		

Quelle: USACDA, World Military Expenditures and Arms Transfers, Washington, D. C., div. Aufl.; für Rüstungsproduktion der Dritten Welt: SIPRI Yearbook 1979

Alle Angaben auf der Basis von konstanten (1976) US \$

Tabelle 2: Zahl der Entwicklungsländer im Besitz bestimmter Waffensysteme
(in Klammern: ohne Nahost)

	1950	1960	1970	1977
Überschallkampfflugzeuge	- (-)	1 (1)	28 (19)	47 (37)
Raketensysteme	- (-)	6 (5)	25 (17)	42 (34)
Panzerfahrzeuge	1 (1)	38 (29)	72 (60)	83 (71)
Kriegsschiffe, Stapellauf nach 1945	4 (3)	26 (21)	56 (48)	67 (55)

Quelle: SIPRI Yearbook 1978

Tabelle 3: Waffenlieferungen in die Dritte Welt nach Regionen, kumuliert 1973—1977

Region	Panzer, SF-Artillerie, Schützenpanzer		Oberwasser-kampfschiffe, U-Boote, Raketen-schnellboote		Überschall-kampfflug-zeuge		Gesamtwert aller Lieferungen 1973—1977 in Mrd. laufender \$	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Wert	%
Nahost	19 644	53	148	25	1 614	51	23,8	49
Afrika	6 083	16	114	19	578	18	7,7	16
Lateinamerika	2 198	6	163	28	168	5	3,6	7
Asien und Ozeanien	9 241	25	166	28	821	26	13,4	28
Gesamt	37 166	100	591	100	3 181	100	48,5	100

Quelle: USACDA, World Military Expenditures and Arms Transfers 1968—1977, Washington, D.C., 1979

wie vor zu über 90 Prozent importieren muß. Damit kommt dem konventionellen Rüstungs-transfer für die Rüstungskontrolle in der Dritten Welt eine entscheidende Bedeutung zu. Zum zweiten — und das läßt sich aus den Tabellen nicht ablesen — sind die Zeiten vorbei, in denen Waffenlieferungen in die Dritte Welt überwiegend aus ausgemusterten Beständen der Industrienationen stammten. Auch die Staaten der Dritten Welt verlangen heute überwiegend moderne und fabrikneue Waf-fensysteme, anstatt sich mit gebrauchtem und veraltetem Material zufriedenzugeben¹²⁾. Drittens schließlich, auch dies nicht in den Tabellen abzulesen, spielen Waffenhilfe und Rüstungslieferungen im Rahmen besonders günstiger Kreditvereinbarungen eine immer geringere Rolle im Vergleich zu ganz normalen kommerziellen Transaktionen¹³⁾. In diese letztere Kategorie fallen heutzutage über 90 Prozent aller Rüstungslieferungen an Entwicklungsländer. Das bedeutet, daß sich das Verhältnis zwischen Käufern und Lieferanten im Verlauf der siebziger Jahre entscheidend gewandelt hat. Waren früher Entwicklungsländer gewissermaßen als Bittsteller auf der Su-

che nach Industrienationen, die ihnen Waffen zu möglichst günstigen Bedingungen zu über-lassen bereit waren — möglichst im Rahmen von Hilfsprogrammen —, und hatten sie nicht selten dafür den Preis in Form von politischer Loyalität zu entrichten, so sind die Verhält-nisse heute umgekehrt. Für viele Entwick-lungsländer ist der internationale Rüstungs-markt heutzutage ein Käufermarkt, auf dem man nach günstigen Angeboten Ausschau hal-ten und Lieferanten gegeneinander ausspielen kann¹⁴⁾. Ganz besonders gilt dies natürlich für diejenigen Entwicklungsländer, die im Besitz begehrter Rohstoffe sind und die der Anstieg der Rohstoffpreise von den früher für alle Ent-wicklungsländer charakteristischen Zahlungs-bilanzschwierigkeiten befreit hat.

Dieser letzte Punkt sollte jedoch nicht dahin gehend verstanden werden, daß die soeben be-richteten Trends in der Rüstung der Dritten Welt, nämlich quantitative und qualitative Steigerung, hohe Importabhängigkeit und Übergang zum Käufermarkt, vor allem den Nahen Osten betreffen, wo hohe Konfliktpo-tentiale und ein enormer Anstieg verfügbarer Ressourcen in einer Region vereinigt sind. Um diesem Eindruck zu begegnen, sind in Tabel-le 1 alle Werte für Rüstungsausgaben, Mann-schaftsstärken, Rüstungsimporte etc. noch-mals aufgeführt für alle Staaten der Dritten

¹²⁾ Vgl. Robert E. Harkavy, *The Arms Trade and International Systems*, Cambridge (Mass.) 1975, S. 104ff.; Michael Mihalka, *Supplier — Client Patterns in Arms Transfers: The Developing Countries, 1967—76*, in: Stephanie G. Neuman u. a. (Hrsg.), *Arms Transfers in the Modern World*, New York 1980, S. 49—76.

¹³⁾ Anne H. Cahn u. a., a.a.O.

¹⁴⁾ David C. Gompert u. a., *Introduction: Controlling Arms Trade*, in: Anne H. Cahn u. a., a.a.O., S. 1—23.

Welt unter Ausschluß derjenigen des Nahen Ostens. Dabei wird deutlich, daß alle berichteten Entwicklungen im Nahen Osten besonders stark ausgeprägt sind, wodurch die Aggregatstatistiken nach oben verschoben werden, daß sie jedoch mit geringerer Intensität

auch in der übrigen unterentwickelten Welt zu beobachten sind. Ausbau und Modernisierung der Militärapparate und die entscheidende Rolle des konventionellen Rüstungstransfers sind *nicht* auf den Nahen Osten beschränkt.

III. Warum Rüstungskontrolle in der Dritten Welt?

Daß die Dritte Welt einen potentiellen Anwendungsbereich für Rüstungskontrolle darstellt, hat die vorgelegte Übersicht über gegenwärtige Rüstungstrends verdeutlicht. Rüstungskontrolle und Dritte Welt in einem Atemzug zu nennen, ist offenkundig etwas anderes, als Antialkoholikern die Prohibition verordnen zu wollen. Andererseits stellt ein rascher quantitativer und qualitativer Ausbau der militärischen Rüstung in der Dritten Welt *an sich* noch keine Begründung für den Ruf nach Rüstungskontrolle dar, es sei denn, man stelle sich auf einen konsequent pazifistischen Standpunkt. Warum also und von wessen Interessenslage aus könnte es sich als sinnvoll erweisen, auf Rüstungskontrolle in der Dritten Welt abzielen?

Viele Argumente sprechen für die Beschränkung von Rüstung in der Dritten Welt; es ist jedoch hier nicht möglich, sich mit jedem einzelnen dieser Argumente detailliert auseinanderzusetzen. Von der Warte der Waffenlieferanten aus, welche die Aufrüstung der Entwicklungsländer durch ihre Bereitschaft zu liefern überhaupt erst ermöglichen, könnte man etwa Bedenken gegen die Beteiligung am Ausbau von Repressionsapparaten vorbringen, welche der Verwirklichung der Menschenrechte im Wege stehen, wie es Präsident Carter zu Beginn seiner Amtszeit zumindest verbal getan hat¹⁵⁾. Vom selben Blickwinkel aus kann man Begrenzungen der militärischen Rüstungen der Dritten Welt auch als einen Beitrag zur Verhinderung militärischen Abenteuerturns in diesen Weltregionen sehen oder als einen Versuch, die eigene Verwicklung in lokale Konflikte zu vermeiden. Das Gewicht des letzteren Arguments wird besonders deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß nach den bis zum Sturz des Schahs bestehenden Planungen bis zum Jahre 1980 etwa

150 000 amerikanische Militärberater der iranischen Armee bei der Absorption der bestellten supermodernen Waffensysteme hätten beistehen sollen¹⁶⁾. Iran ist nur in quantitativer Hinsicht ein krasser Extremfall. Zahlenmäßig weniger gewichtig stellt sich dieses Problem, daß Lieferungen komplexer Waffensysteme den Lieferanten längerfristig zur Stationierung von Personal in den Empfängerländern zwingen, in vielen Entwicklungsländern.

Im folgenden werde ich solche und verwandte Argumente beiseite lassen und mich statt dessen auf zwei klassische Zwecksetzungen für Rüstungskontrolle beschränken, nämlich auf Friedenssicherung und ökonomische Einsparungen¹⁷⁾. Zunächst zur Friedenssicherung und Konfliktvermeidung: Die Akkumulation von Waffen führt nicht notwendigerweise zum Krieg. Die gesamte moderne Abschreckungstheorie geht davon aus, daß dem nicht so ist¹⁸⁾. Die Abschreckungstheorie setzt jedoch die Existenz von saturierten Kernwaffenpotentialen voraus, die es in der Dritten Welt nicht gibt. Von einer primär friedenssichernden Rolle militärischer Rüstung in Entwicklungsländern kann also bestimmt nicht ausgegangen werden. Vielmehr gilt auf jeden Fall, daß die Intensität militärischer Konflikte in der Dritten Welt von dem Umfang der zuvor akkumulierten Rüstungen abhängt. Ob diese Akkumulation militärischen Materials selbst die gewalttätige Austragung von Konflikten mehr oder weniger wahrscheinlich macht, kann a priori nicht entschieden werden. Das hängt vielmehr ab von der Entwicklung lokaler Kräftekonstellationen und der Art der Rüstungs-

¹⁵⁾ Conventional Arms Transfer Policy: Statement by the President, May 19, 1977, in: Weekly Compilation of Presidential Documents 13, 1977, S. 756 ff.

¹⁶⁾ Anne H. Cahn, Arms Transfer Constraints, in: Uri Raanan u. a. (Hrsg.), Arms Transfers to the Third World, Boulder, (Col.), 1978, S. 327—344.

¹⁷⁾ Vgl. John H. Barton u. a., International Arms Control, Stanford (Cal.) 1976, S. 22 ff.

¹⁸⁾ Z. B. Bernard Brodie, Strategy in the Missile Age, Princeton 1959, Glenn H. Snyder, Deterrence and Defence, Princeton 1961.

akkumulation, z. B. der regionalen Bedeutung offensiver oder defensiver Waffensysteme.

Daraus folgt, daß die Rüstungskontrolle in der Dritten Welt in zweierlei Hinsicht eingesetzt werden kann: einmal zur militärischen Stabilisierung bestimmter Regionen — d. h. zur Verminderung der Attraktivität militärischer Lösungen für regionale Konflikte —, zum anderen zur Schadensbegrenzung für den Fall, daß regionale Konflikte dennoch auch militärisch ausgetragen werden. Ob diese beiden Ziele tatsächlich erreicht werden, hängt vor allem davon ab, ob die getroffenen Rüstungskontrollmaßnahmen auf die lokalen und regionalen Probleme zugeschnitten sind oder nicht, die sich aus Streitkräftenstrukturen, Aufrüstungsprozessen und Konfliktlinien ergeben. Die Zwecksetzung der regionalen Stabilisierung durch Rüstungskontrolle ist besonders deshalb relevant, weil die Dritte Welt voll von Spannungsfeldern und Konfliktfällen ist, bei denen die Einsetzbarkeit militärischer Machtmittel um ein vielfaches denkbarer erscheint als bei Konfliktfällen innerhalb Europas unter dem neutralisierenden Schirm des nuklearen Patts. Die Dritte Welt besteht heute aus ca. 130 einzelnen Nationalstaaten. Nach einer vor ein paar Jahren veröffentlichten Statistik fielen von 244 internationalen Konflikten zwischen 1945 und 1974 84 Prozent zwischen Entwicklungsländern an¹⁹⁾. Diese Tatsachen verleihen von konkreten Schritten zur Rüstungskontrolle möglicherweise ausgehenden Stabilisierungseffekten großes Gewicht.

Das *ökonomische* Argument für konventionelle Rüstungskontrolle in der Dritten Welt war wiederholt Gegenstand kontroverser Auseinandersetzungen, die z. T. an Glaubenskriege erinnern²⁰⁾. Immer wieder wird das Argument vorgetragen, die Dritte Welt bestehe schließlich aus unterentwickelten Nationen, für die nichts wichtiger sei als wirtschaftliches Wachstum. Militärische Aufwendungen durch diese Staaten gingen aber eindeutig zu Lasten ihres Wirtschaftswachstums. Dieser Standpunkt wurde in einem Expertenbericht für die Sondergeneralversammlung der Vereinten

Nationen zu Fragen der Abrüstung im Jahre 1978 nochmals eindringlich vertreten²¹⁾. Das Problem dieser Auffassung ist, daß es zum Zusammenhang von Rüstung und Wirtschaftswachstum in der Dritten Welt sehr wenig empirische Evidenz gibt und daß die verfügbare Evidenz der soeben referierten Überzeugung widerspricht. Die umfassendste empirische Untersuchung dieses Zusammenhangs wurde von Emile Benoit unter dem Titel „Defense and Economic Growth in Developing Countries“ veröffentlicht²²⁾. Benoit berichtet aus einer Quer- und Längsschnittstudie mittels Aggregatdaten, daß für die Staaten der Dritten Welt der Anteil der Rüstungsausgaben am Brutto-sozialprodukt mit der Wachstumsrate des nichtmilitärischen Brutto-sozialprodukts positiv korreliert ist. Dieses Ergebnis wird von Benoit so interpretiert, daß die von den Rüstungsausgaben ausgehenden Wachstumseffekte größer sind als die Wachstumseffekte, die sich bei einem alternativen Einsatz der Ressourcen hätten erzielen lassen. Die Ursache sei darin zu suchen, daß in Entwicklungsländern im Bereich der Rüstung freiwerdende Ressourcen nicht etwa in hochproduktive Investitionen fließen, sondern in den Konsum oder in Sozialinvestitionen — wie etwa Wohnungsbau. Benois Berechnungen beruhen auf Daten der Jahre 1950 bis 1964. Ich habe seine Berechnungen mit entsprechenden Werten von 1968 bis 1978 zu reproduzieren versucht und bin dabei zu Ergebnissen gelangt, die denjenigen von Benoit zwar nicht der Stärke, wohl aber der Richtung der Zusammenhänge nach entsprechen.

Bei den Anschlußberechnungen zur Wiederholung von Benois Befunden für die siebziger Jahre stieß ich auch auf ein etwas anders geartetes Ergebnis, über das kurz berichtet werden sollte. Es fiel nämlich auf, daß im Querschnitt über alle Entwicklungsländer hinweg sowie im Querschnitt einzelner Regionen die Pro-Kopf-Rüstungsausgaben und die Pro-Kopf-Ausgaben für Bildung und Gesundheitsfürsorge positiv miteinander korrelieren, was in der Richtung der von Benoit berichteten

¹⁹⁾ Robert L. Butterworth, *Managing Interstate Conflict, 1945—1974*, Pittsburgh 1976.

²⁰⁾ Zur Zusammenfassung der verschiedenen Positionen vgl. Stockholm International Peace Research Institute, *World Armaments and Disarmament: SIPRI Yearbook 1978*, London 1978, S. 301 ff.; Stephanie G. Neuman, *Arms Transfers and Economic Development*, in: Stephanie G. Neuman u. a. (Hrsg.), *Arms Transfers in the Modern World*, New York 1980, S. 219—245; Gavin Kennedy, *The Military in the Third World*, New York 1974, Kapitel 9, 10, 15.

²¹⁾ United Nations Department of Political and Security Council Affairs, *United Nations Centre for Disarmament, Economic and Social Consequences of the Arms Race*, New York 1978.

²²⁾ Emile Benoit, *Defense and Economic Growth in Developing Countries*, Lexington (Mass.) 1973. Zum Zusammenhang zwischen Rüstung, Wachstum und Entwicklung in der Dritten Welt vgl. auch die ausführliche und engagierte Studie von Peter Lock u. a., *Rüstung und Unterentwicklung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18/78, S. 3—28.

Ergebnisse zu interpretieren ist. Es fiel aber ferner auf, daß alle drei Größen, nämlich Rüstungsausgaben pro Kopf und Ausgaben für Erziehung und Gesundheitswesen pro Kopf der Bevölkerung wiederum sehr hoch mit dem Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt korrelieren, also auf einen gemeinsamen Faktor des wirtschaftlichen Entwicklungsgrades zurückgeführt werden können. Schaltet man die gleichzeitige Wirkung dieses Wohlstandsfaktors „Bruttosozialprodukt pro Kopf“ auf den Umfang von Rüstungsaufwendungen und Sozialprogrammen durch geeignete statistische Verfahren (Partialkorrelation) aus, dann kehren sich für die Entwicklungsländer der Regionen Lateinamerika, Afrika und Asien die Zusammenhänge zwischen Rüstungsausgaben einerseits und Pro-Kopf-Ausgaben für Erziehung

und Gesundheitswesen andererseits um und werden negativ. Nur für die Region Nahost bleibt die positive Beziehung erhalten. Das heißt aber nichts anderes, als daß Rüstungsausgaben in der Dritten Welt in der Tat kein Wachstumshemmnis darstellen, daß sie aber sehr wohl bei konstant gehaltenem Wohlstand oder Entwicklungsgrad eines Entwicklungslandes auf Kosten der Sozialbudgets gehen. Aufgrund dieses empirischen Ergebnisses, das sich in Querschnittsdaten verschiedener Jahre als höchst stabil erweist, scheint es trotz der Befunde von Benoit möglich, Rüstungskontrolle in der Dritten Welt als im Hinblick auf eine ökonomische Zwecksetzung sinnvoll zu vertreten, nämlich der Umschichtung von Ressourcen zugunsten der Sozialbudgets von Entwicklungsländern.

IV. Wie kann Rüstungskontrolle in der Dritten Welt verwirklicht werden?

Davon ausgehend, daß sich Rüstungskontrolle in der Dritten Welt sowohl von den Interessen der Entwicklungsländer als auch der Industrienationen her als nützliches Unterfangen begründen läßt, kommen wir nun zur zweiten Frage, wie sie nämlich in die Tat umgesetzt werden kann. Um den Umfang dieses Beitrages nicht über Gebühr auszuweiten, wird hier eine sehr enge Auswahl unter den theoretisch möglichen Rüstungskontrollzielen getroffen. Beschränkungen von Streitkräftestärken, von Rüstungshaushalten, von bestimmten Waffensystemen und vertrauensbildende Maßnahmen²³⁾, wie sie etwa im Zusammenhang mit der KSZE oder mit den Wiener Truppenabauverhandlungen diskutiert worden sind, könnten alle auch im Bereich der Dritten Welt Anwendung finden. Allerdings löst die Übertragung auf die Situation der Entwicklungsländer kein einziges der mit diesen Rüstungskontrollzielen verbundenen Probleme²⁴⁾.

Reine Streitkräftestärken gelten zunehmend als militärisch weniger relevant und deshalb als nicht besonders interessanter Maßstab für Rüstungskontrolle²⁵⁾. Ähnliches gilt für die Festlegung von Rüstungshaushalten, solange die international vereinbarte standardisierte Kontenführung über militärische Aufwendungen ein theoretischer Expertenentwurf ohne konkrete Realisierungschancen bleibt²⁶⁾. Obergrenzen für bestimmte Waffensysteme provozieren sofort Diskussionen über die Gewichtung von Quantität und Qualität. Die Bedeutung, die schließlich vertrauensbildenden Maßnahmen in der Dritten Welt außerhalb von Regionen mit besonders hoher Konfliktdensität zukommen könnte, müßte noch eingehend untersucht werden.

Neben diesen soeben aufgeführten und aus der Ost-West-Rüstungskontrolle bekannten Rüstungskontrollmechanismen ergibt sich für die Dritte Welt ein zusätzlicher Ansatzpunkt aus der herausragenden Rolle des konventionellen Rüstungstransfers im Prozeß ihrer Ausrüstung²⁷⁾. Die einheimische Rüstungsproduk-

²³⁾ Vgl. Jonathan Alford (Hrsg.), *The Future of Arms Control*, Part III: Confidence Building Measures (International Institute for Strategic Studies, Adelphi Papers, No. 149), London 1979.

²⁴⁾ Zur Diskussion von konkreten Zielsetzungen für konventionelle Rüstungskontrolle in Mitteleuropa und ihren Problemen vgl. Christoph Bertram, *The Future of Arms Control*, Part II: Arms Control and Technological Change: Elements of a New Approach (International Institute for Strategic Studies, Adelphi Papers, No. 146), London 1978; Joseph I. Coffey, *Arms Control and European Security*, London 1977; John H. Barton u. a., a.a.O., S. 249ff.

²⁵⁾ Z. B. Uwe Nerlich, *Die Politik des Streitkräfteabbaus in Europa*, in: *Europa-Archiv* 1977, S. 197—204.

²⁶⁾ Vgl. Abraham S. Becker, *Military Expenditure Limitation for Arms Control: Problems and Prospects*, Cambridge (Mass.) 1977.

²⁷⁾ Konventionelle Rüstungstransfers in Entwicklungsländer werden in drei Publikationen systematisch dokumentiert, nämlich International Institute

tion der Entwicklungsländer bringt trotz des schnellen Zuwachses der Fertigungskapazitäten dem finanziellen Volumen nach noch nicht einmal ein Zehntel der pro Jahr von Entwicklungsländern beschafften Rüstungsgüter hervor. Zwar besitzen immer mehr Entwicklungsländer die Fähigkeit, eigene Rüstungsindustrien zu unterhalten, beim allergrößten Teil dieser Nationen wird es sich dabei kurz- und mittelfristig jedoch nur um die einheimische Produktion von Kleinwaffen und Munition und eventuell um die Endmontage in Lizenz von einfacheren Rüstungsgütern wie z. B. kleinen Propellerflugzeugen handeln²⁸⁾. Sehr viele Entwicklungsländer sind heute noch nicht in der Lage, auch nur Wartungsarbeiten an komplizierteren Waffensystemen, wie etwa Kampfpanzern, ohne die Beteiligung ausländischer Experten durchzuführen²⁹⁾. Fehlen diese Experten, verliert das entsprechende Material sehr rasch seine Einsatzbereitschaft. Eigenkonstruktion und Eigenproduktion der komplexesten und prestigeträchtigsten Waffensysteme — wie Kampfpanzern, Kampfflug-

zeugen und raketenbestückten Überwasserschiffen — ist heute das Privileg von ganz wenigen Nationen der Dritten Welt (Volksrepublik China, Indien, Israel, Südafrika, Brasilien), und bis zum Ende dieses Jahrhunderts sind keine entscheidenden Änderungen dieses Zustandes zu erwarten³⁰⁾.

Das bedeutet nichts anderes, als daß der Transfer konventioneller Waffen und in zunehmendem Umfang wahrscheinlich auch der Transfer von Produktionsanlagen und -lizenzen der Dreh- und Angelpunkt der Ausrüstung der Dritten Welt und damit auch der Rüstungskontrolle in diesem Teil der Welt ist³¹⁾. Es muß also gefragt werden, auf welche Art und Weise diese Transfers von Waffensystemen und in der Zukunft verstärkt auch von Produktionslizenzen so gesteuert werden können, daß den Anliegen der Freisetzung von Ressourcen, der Stabilisierung bestimmter Regionen und der Nicht-Involvierung der Lieferanten in regionale Konflikte Rechnung getragen wird.

for Strategic Studies, The Military Balance, London, jährlich, United States Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers, Washington, D.C., jährlich, Stockholm International Peace Research Institute, World Armaments and Disarmament: SIPRI Yearbook, London, jährlich.

Die SIPRI Yearbooks aktualisieren die grundlegende einschlägige Arbeit von SIPRI, The Arms Trade with the Third World, Stockholm 1971, und die dazugehörigen Arms Trade Registers, Stockholm 1975. Während die USACDA tatsächlich ausgeführte Rüstungstransfers durch ihren monetären Wert erfaßt, berichten IISS („major identified arms agreements“) und SIPRI über Stückzahlen von transferierten Waffensystemen sowie über Bestellungen, die aber nicht notwendigerweise auch erfüllt werden. SIPRI nutzt ausschließlich offene Quellen.

Zur Kritik dieser drei Datensammlungen vgl. z. B. Edward J. Laurance u. a., Understanding Arms Transfers through Data Analysis, in: U. Ra'anan u. a. (Hrsg.), Arms Transfers to the Third World, a.a.O., S. 87—106; Edward T. Fei, Understanding Arms Transfers and Military Expenditures: Data Problems, in: Stephanie G. Neuman u. a. (Hrsg.), Arms Transfers in the Modern World, New York 1980, S. 37—46; Edward A. Kolodziej, Measuring French Arms Transfers: A Problem of Sources and some Sources of Problems with ACDA Data, in: Journal of Conflict Resolution, 23, 1979, S. 195—227. Conflict Resolution, 23, 1979, S. 195—227.

²⁸⁾ Michael Moodie, Defense Industries in the Third World, in: Stephanie G. Neuman u. a. (Hrsg.), Arms Transfers in the Modern World, New York 1980, S. 294—312; Herbert Wulf, Rüstungsimport als Technologietransfer, München 1980.

²⁹⁾ Geoffrey Kemp, Arms Transfers and the 'Back-End' Problem in Developing Countries, in: Stephanie G. Neuman u. a. (Hrsg.), Arms Transfers in the Modern World, a.a.O., S. 264—275.

Ein erster und bescheidener Ansatz bestünde darin, alle derartigen Lieferungen und Transfers publik zu machen durch obligatorische Registratur bei einer dafür vorgesehenen Agentur, etwa im Rahmen der Vereinten Nationen³²⁾. Solche Vorschläge sind in den Vereinten Nationen vereinzelt vorgetragen worden, stießen jedoch stets auf heftige Ablehnung der meisten Entwicklungsländer, die in einer solchen Vorkehrung solange eine Diskriminierung sehen, wie nicht gleichzeitig jede Rüstungsproduktion meldepflichtig wird³³⁾. Ein zweiter und ebenfalls recht bescheidener Schritt könnte darin bestehen, daß man den Endverbleib von an die Dritte Welt gelieferten Rüstungsgütern schärfer regelt. Durch den Weiterverkauf von Waffensystemen innerhalb der Dritten Welt wird ganz offensichtlich das Ziel der Stabilisierung bestimmter Empfängerregionen unterlaufen. Verhandlungen über Vereinbarungen, daß Rü-

³⁰⁾ Eine aktuelle Übersicht über die Eigen- und Lizenzproduktion von Waffen in der Dritten Welt enthält das SIPRI Yearbook 1979, S. 152ff.

³¹⁾ Vgl. Helga Haftendorn, Der internationale Rüstungstransfer, in Europa-Archiv 1978, S. 331 bis 340.

³²⁾ Jozef Goldblat, Monitoring Arms Control, in: Jane O. Sharp (Hrsg.), Opportunities for Disarmament, Washington, D.C., 1978, S. 69—78.

³³⁾ Vgl. United Nations Department of Political and Security Council Affairs, United Nations Centre for Disarmament, The United Nations Disarmament Yearbook, vol. 2: 1977, New York 1978, S. 263ff.

stungstransfers nur unter einem absoluten Verbot der Weitergabe an Dritte stattfinden dürfen, könnten hier Abhilfe schaffen. Den Entwicklungsländern, die ihre Waffensysteme durch neue ersetzen wollen, könnte eine solche Maßnahme durch eine Rückkaufgarantie der Lieferanten erleichtert werden³⁴⁾.

Das entscheidende Rüstungskontrollziel ist jedoch nicht verbesserte Transparenz von Lieferungen und Endverbleib, sondern die *Beschränkung* von Rüstungstransfers. Solche Beschränkungen sind in verschiedenen Versionen denkbar. Am plausibelsten sind einerseits die Festlegung finanzieller Obergrenzen für Lieferungen in bestimmte Regionen, eventuell mit Aufgliederungen für die einzelnen Staaten der betreffenden Region, und andererseits der Ausschluß bestimmter Waffensysteme von

der Lieferung in bestimmte Regionen³⁵⁾. Welche Waffensysteme vom Ausschluß betroffen sein sollen, hängt sicherlich von der jeweiligen Region ab. Für einige Regionen wird es sinnvoll sein, zumindest die Lieferung von sogenannten Schwellenwaffensystemen zu unterbinden, also von Waffensystemen, die sowohl konventionelle wie nukleare Waffen tragen können. In anderen Regionen wiederum könnte sich die Unterscheidung zwischen offensiven und defensiven Systemen als nützlich erweisen, auch wenn es sich dabei um eine fließende Abgrenzung handelt. Im konkreten Einzelfall läßt sich vielleicht doch Einigkeit darüber erzielen, daß Radar-, Überwachungs- und Aufklärungssysteme oder Präzisions-Anti-Tank-Waffen sich für offensive Rollen weniger eignen als Bombenflugzeuge, Panzer oder Flächenwaffen.

V. Wer soll und kann Rüstungskontrolle in der Dritten Welt bewerkstelligen?

Nach dem „Warum“ und dem „Wie“ kommen wir nun zu unserer letzten Frage, nämlich *wer* Rüstungskontrolle in der Dritten Welt betreiben kann und soll, die nach der soeben vorgelegten Auffassung vorrangig Kontrolle von Rüstungslieferungen sein muß. Dementsprechend bleibt im folgenden unberücksichtigt, welche Akteure für sonstige Maßnahmen der Rüstungskontrolle in der Dritten Welt in Betracht kommen. Die konventionellen Rüstungstransfers, auf die ich hier genauer eingehen möchte, könnten begrenzt und kontrolliert werden durch einseitige Maßnahmen bestimmter Empfängerländer, durch regionale Vereinbarungen unter Empfängerländern, durch globale Abmachungen und durch Schritte der als Lieferanten auftretenden Nationen.

Einseitige Zurückhaltung einzelner Entwicklungsländer beim Import moderner Militärtechnologien kann man für alle praktischen Zwecke ausschließen³⁶⁾. Moderne Waffen haben für die jungen Staaten der Dritten Welt einen beträchtlichen Prestigewert. Außerdem

befindet sich ihre Rüstung trotz aller quantitativen und qualitativen Expansion der letzten Jahre noch auf einem so niedrigen Niveau, daß schon geringfügige Rüstungsimporte lokal militärisch ins Gewicht fallen können. Den Luxus der Großmächte, grundsätzliche Kräfteverhältnisse durch ein paar Hundert Panzer nicht beeinflussbar zu sehen, können sich Entwicklungsländer nicht leisten.

Regionale Vereinbarungen unter Entwicklungsländern erscheinen deshalb prinzipiell wesentlich geeigneter, um die Nachfrage nach konventionellen Rüstungstransfers einzuschränken. Voraussetzungen für solche Abmachungen sind eine gewisse regionale Identität und ein gemeinsames Interesse an Rüstungskontrolle³⁷⁾. Während man von regionaler Identität in einigen Fällen wird ausgehen können, haben die meisten Regionen der Dritten Welt eine für die Motivation zur Rüstungskontrolle entscheidende Erfahrung nie gemacht, daß nämlich Aufrüstung und Hochrüstung ein Faß ohne Boden darstellen und daß beständige Versuche zu seiner Auffüllung nur selten zu einem Anstieg objektiver und subjektiver Sicherheitslagen führen. Einigen Weltregionen, Korea etwa, dem Indischen

³⁴⁾ Peter M. Dawkins, *Conventional Arms Transfers and Control: Producer Restraints*, in: Anne H. Cahn u. a. (Hrsg.), *Controlling Future Arms Trade*, New York 1977, S. 107—159.

³⁵⁾ Ebenda.

³⁶⁾ Anne H. Cahn, *Arms Transfer Constraints*, a.a.O.

³⁷⁾ Vgl. Jacques Huntzinger, *Regional Recipient Restraints*, in: Anne H. Cahn u. a., *Controlling Future Arms Trade*, New York 1977, S. 161—197.

Subkontinent vielleicht und einigen Staaten des Nahen Ostens dürfte diese Erfahrung nicht ganz fremd sein. Ansonsten wird man aber in der Regel nur von einer ökonomischen Motivation zur regionalen Dämpfung der Nachfrage nach Rüstungsgütern ausgehen können, und diese hat einen schweren Stand gegenüber Überlegungen der nationalen Sicherheit und des nationalen Prestiges.

Das einzige Beispiel einer solchen regionalen Initiative zur Rüstungskontrolle in der Dritten Welt ist die Erklärung von Ayacucho vom Dezember 1974³⁸⁾, und ihr Schicksal spricht eine deutliche Sprache: In dieser Erklärung bekundeten die Staatsoberhäupter von acht lateinamerikanischen Staaten (Argentinien, Bolivien, Chile, Ekuador, Kolumbien, Panama, Peru, Venezuela) ihre Absicht, Bedingungen zu schaffen, welche effektive Rüstungsbegrenzung in Lateinamerika im Interesse der ökonomischen und sozialen Entwicklung erlauben würden und den Verzicht auf den Erwerb von Waffensystemen für offensive Zwecke. Am Wachstum der Rüstungshaushalte dieser acht Staaten hat sich nach ihrer gemeinsamen Erklärung überhaupt nichts geändert, und fünf von ihnen haben zwischenzeitlich Überschallkampfflugzeuge in ihre Luftwaffen eingeführt.

Noch weniger Auswirkungen für die Dritte Welt sind von globalen Ansätzen zur Rüstungskontrolle zu erwarten. Beratungsgegenstände der Vereinten Nationen, wie allgemeine und vollständige Abrüstung, Weltabrüstungskonferenz, Abrüstungsdekade oder regionale Friedenszonen, sind ohne Bedeutung für konkrete regionale, konventionelle Rüstungskontrolle. In den Vereinten Nationen wird, auch auf Wunsch der Entwicklungsländer, der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle oberste Priorität eingeräumt. Die spärlichen Initiativen zur zentralen Registrierung konventioneller Rüstungstransfers sind im Keime erstickt worden³⁹⁾. Die substantiellen Verhandlungen des Genfer Abrüstungsausschusses der Vereinten Nationen schließlich leben von den Einigungen, welche die beiden Supermächte außerhalb dieses Gremiums erzielen können⁴⁰⁾.

³⁸⁾ In Auszügen abgedruckt in Stockholm International Peace Research Institute, Arms Control: A Survey and Appraisal of Multilateral Agreements, London 1978, S. 121.

³⁹⁾ Vgl. Anm. 33.

⁴⁰⁾ Zur Zusammenfassung und Dokumentation der Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen über Fragen der Abrüstung und der Rüstungs-

Als Akteure der Kontrolle internationaler Rüstungstransfers in die Dritte Welt bleiben somit nur die Lieferanten von Rüstungsgütern übrig. Zur Zurückhaltung mit ihren Lieferungen können sie motiviert sein durch den Wunsch, Regionen der Dritten Welt zu stabilisieren und nicht in ihre Konflikte hineingezogen zu werden, und durch die Absicht, den Entwicklungsländern eine Umschichtung knapper Ressourcen für zivile Verwendungen zu erleichtern. *Gegen* eine Verknappung des Angebotes an Waffensystemen durch die Produzenten sprechen ihre ökonomischen Eigeninteressen, die Situation des internationalen Rüstungsmarktes und schließlich ihr Wunsch, durch Waffenlieferungen politischen Einfluß und Abhängigkeiten zu sichern. Die letzere Motivation bleibt im folgenden ausgeblendet, weil sie durch die Kommerzialisierung der Rüstungsexporte in die Dritte Welt entscheidend an Bedeutung verloren hat⁴¹⁾.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten können für Rüstungsexporte in die Dritte Welt die Sicherung von Arbeitsplätzen, die Verbesserung von Zahlungsbilanzen und die Verbilligung eigener Rüstungsprogramme durch Verlängerung von Produktionsserien angeführt werden⁴²⁾. Alle diese Argumente können heute nicht mehr selbstverständlich übernommen werden. Der Beschäftigungswert von Rüstungsexporten wird häufig überschätzt. Nach neueren Berechnungen des Congressional Budget Office sichern jährliche Rüstungsexporte von einer Milliarde Dollar ungefähr 40 000 Arbeitsplätze⁴³⁾. Der weltweite Beschäftigungseffekt der Rüstungsexporte in die Dritte Welt liegt damit nur etwas über einer halben Million Arbeitsplätze. Auf Frankreich und Großbritannien als den zwei wichtigsten

kontrolle vgl. die Bände des United Nations Department of Political and Security Council Affairs, The United Nations and Disarmament, New York 1971 und 1976.

⁴¹⁾ Vgl. hierzu die Beiträge von William B. Quandt, Influence through Arms Supply, und Uri Ra'anan, Soviet Arms Transfers and the Problem of Political Leverage, beide in: Uri Ra'anan u. a. (Hrsg.), Arms Transfers to the Third World, Boulder (Col.), 1978, S. 121—130 und S. 131—156, sowie William H. Lewis, Political Influence: The Diminished Capacity, in: Stephanie G. Neuman, Arms Transfers in the Modern World, New York 1980, S. 184—199.

⁴²⁾ Anne H. Cahn, The Economics of Arms Transfers, in: Stephanie G. Neuman u. a. (Hrsg.), Arms Transfers in the Modern World, New York 1980, S. 173—183.

⁴³⁾ Congressional Budget Office, The Effect of Foreign Military Sales on the U.S. Economy, Washington, D.C., 1976.

westeuropäischen Rüstungsexporteurern entfallen jeweils weniger als 50 000 Arbeitsplätze, wobei natürlich eine branchenspezifische Konzentration auf Luftfahrt-, Elektronik- und Stahlindustrie außer Frage steht. Wenn man davon ausgeht, daß die Kontrolle von Rüstungstransfers an die Dritte Welt nicht ihre völlige Einstellung bedeutet, und ferner erwartet, daß militärische Importe zumindest z. T. durch zivile Importe der Entwicklungsländer ersetzt werden, muß man mögliche Arbeitsplatzeffekte als marginal bezeichnen. Zu einem ähnlichen Urteil kommt man über die Zahlungsbilanzeffekte. Rüstungstransfers in die Dritte Welt stellen für die Vereinigten Staaten circa 3 Prozent, für Großbritannien und Frankreich jeweils etwa ein halbes Prozent der Gesamtexporte dar⁴⁴). Auch das Argument, durch Rüstungsexporte in die ölproduzierenden Länder könne man einen Ausgleich für die Ölpreiserhöhungen der letzten Jahre erzielen (recycling), ist nicht sehr stichhaltig. Die Oleinfuhren der Vereinigten Staaten lagen 1977 und 1978 dem Wert nach um mehr als das Zehnfache über ihren Rüstungsexporten in die gesamte Dritte Welt.

Das Argument der Verbilligung der Stückkosten für eigene Rüstungsprogramme durch Verlängerung der Produktionsserien schließlich ist praktisch ausschließlich auf die Verhältnisse von Mittelmächten wie Frankreich und Großbritannien zugeschnitten, die immerhin stattlichere Anteile ihrer Rüstungsproduktion in Entwicklungsländer exportieren. Auf dieses Problem kommen wir gleich noch einmal im Zusammenhang mit der Struktur des internationalen Rüstungsmarktes zu sprechen.

Ein weiteres Argument gegen die Durchführbarkeit von Rüstungskontrolle in der Dritten Welt durch die Lieferanten von Waffensystemen ergibt sich aus der Struktur des internationalen Rüstungsmarktes. Es handelt sich, wie bereits ausgeführt, mehr und mehr um einen Käufermarkt. In einem solchen Markt gilt der Grundsatz: „Wenn wir nicht liefern, liefern andere“. Bedeutet das, daß die Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers in die Dritte Welt von der Angebotsseite her aussichtslos ist?

Der Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern muß in eine Konkurrenz zwischen Ost und West einerseits und zwischen den westli-

chen Industrienationen andererseits zerlegt werden. Schließt man eine Einigung mit der Sowjetunion über die Einschränkung konventioneller Rüstungslieferungen in die Dritte Welt aus⁴⁵), dann bedeutet das noch lange nicht, daß die Sowjetunion und ihre Verbündeten jede Lücke füllen würden, die durch ausbleibende westliche Lieferungen entstünde. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten liefern zwar etwa ein Drittel aller in die Entwicklungsländer fließenden Rüstungsmaterialien; bei ihren Abnehmern handelt es sich jedoch vorwiegend um Nationen, die mit dem größten Teil ihrer Rüstungsimporte vom Ostblock abhängig sind und die von daher als Abnehmer westlicher Militärtechnologie ohnehin kaum in Frage kommen. Andererseits gibt es in der Dritten Welt eine ganze Reihe von Entwicklungsländern, für die Militärmaterial aus dem Ostblock fast prinzipiell nicht in Frage kommt, und zwar nicht nur aus ideologischer Aversion oder der Befürchtung entstehender Abhängigkeit, sondern aus ganz praktischen Erwägungen über den technologischen Stand östlichen Rüstungsmaterials, über die Unfähigkeit oder Unwilligkeit, Rüstungslieferungen mit entsprechenden Ausbildungs- und Infrastrukturprogrammen zu vervollständigen und schließlich über die mangelhafte Ersatzteilversorgung. Die Muster der Lieferanten-Käufer-Beziehungen des Waffenhandels mit der Dritten Welt spiegeln gewissermaßen die Blockstruktur der Bipolarität recht deutlich wider⁴⁶). Wenn es die westliche Allianz für sinnvoll hielte, bestimmte Waffenlieferungen in bestimmte Regionen der Dritten Welt nicht zu tätigen, bedeutete dies keineswegs zwingend, die betreffenden Staaten in die Arme der Sowjetunion zu treiben.

Rund zwei Drittel der Rüstungslieferungen an die Entwicklungsländer kommen aus den westlichen Industrienationen. Die Konkurrenz unter diesen Anbietern, vor allem den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich, ist mindestens ebenso heftig wie diejenige zwischen Ost und West. Mit Absprachen zum Zwecke der Rüstungskontrolle in der Dritten Welt nach dem Vorbild des Londoner Suppliers' Club für Nukleartechnologie ist

⁴⁵) Immerhin wurden 1977 in Helsinki bilaterale Verhandlungen zwischen den USA und der UdSSR über diesen Problembereich aufgenommen. Sie blieben jedoch ergebnislos und werden nicht mehr weitergeführt. Vgl. SIPRI Yearbook 1979, S. 174.

⁴⁶) Robert E. Harkavy, *The New Geopolitics*, in: Stephanie G. Neuman u. a. (Hrsg.), *Arms Transfers in the Modern World*, New York 1980, S. 131—151.

kaum zu rechnen. Einseitige Lieferbeschränkungen des größten Lieferanten sind durch Präsident Carter zwar angekündigt worden; Taten sind den Worten bisher nicht gefolgt⁴⁷⁾. Heißt das, daß die Kontrolle von Rüstungen in der Dritten Welt auf dem plausibelsten Weg, nämlich durch Zurückhaltung der westlichen Anbieter, keine Zukunftschancen hat?

Dieser Schluß ist zwar nicht unplausibel, zwingend ist er jedoch nicht. Die Konkurrenz der westlichen Produzenten um die Rüstungsmärkte der Dritten Welt ist die Konsequenz des Versuchs, mehrere quasi-autarke Rüstungsindustrien innerhalb der westlichen Allianz zu betreiben. Dieser Zustand ist anachronistisch, nicht wegen der Folgen für die Kontrolle von Rüstungstransfers, sondern wegen der Eigeninteressen des Bündnisses. Vollständige nationale Rüstungsindustrien sind bei den im nuklearen Zeitalter wahrscheinlichen Konfliktabläufen entbehrlich. Rüstungsstandardisierung innerhalb der NATO wird deshalb von allen Fachleuten schon längst als Hauptfordernis der gemeinsamen Verteidigung angesehen, und zwar aus einer Reihe von militärischen und ökonomischen Gründen, auf die hier nicht im Detail eingegangen werden kann⁴⁸⁾. Uns interessieren hier nur die Konsequenzen für die Beschränkung konventioneller Rüstungslieferungen an die Dritte Welt, wenn Rüstungsstandardisierung zu einem der Hauptthemen innerhalb des westlichen Bündnisses in den achtziger Jahren werden sollte, was zu erwarten ist. Rüstungsstandardisierung

bedeutet, daß das Argument der Verlängerung von Produktionsserien durch Rüstungsexporte in Entwicklungsländer an Gewicht verlore, weil arbeitsteilig für die gesamte Allianz produziert würde. Natürlich entfielen dadurch nicht die Attraktivität zusätzlicher Exporterlöse, aber solcher zusätzlicher Export wäre nicht lebensnotwendig für die technologische Basis kleinerer Produzenten. Rüstungsstandardisierung innerhalb der NATO stellt — abgesehen von all den Vorteilen, die sie für die Allianz selbst mit sich brächte — die einzig gangbare Möglichkeit dar, aus dem internationalen Rüstungsmarkt wieder einen Verkäufermarkt zu machen, zumindest für diejenigen Entwicklungsländer, die vor Rüstungslieferungen aus dem Ostblock zurückschrecken, und zumindest für den qualitativ und quantitativ bedeutendsten Teilmarkt der technologisch fortgeschrittenen Waffensysteme⁴⁹⁾. Rüstungsstandardisierung im Bündnis würde dem Argument „wenn wir nicht liefern, liefern andere“ viel von seinem Gewicht nehmen. Kauflustige Entwicklungsländer könnten nicht länger so einfach einen Lieferanten gegen den anderen ausspielen; statt dessen könnte innerhalb der NATO im Einzelfall intensiv darüber nachgedacht werden, welche Rüstungstransfers in welche Weltregionen mit den eigenen Interessen vereinbar sind und welche nicht. Wenn man bedenkt, in welchem Umfang regionale Konflikte den zentralen Interessenbereich der westlichen Allianz tangieren können, wäre dies ein nicht gering zu bewertender Vorteil.

VI. Schlußbemerkung

Das Ziel dieses Beitrages war, einige der Probleme und Möglichkeiten zu verdeutlichen, die aus der Anwendung des Konzepts der Rüstungskontrolle auf die Verhältnisse in der Dritten Welt entstehen. Die erarbeiteten Resultate ergeben folgendes Bild: Die Aufrü-

stung in den Entwicklungsländern ist in quantitativer und qualitativer Hinsicht durch erhebliche Steigerungsraten gekennzeichnet. Eine zentrale Rolle kommt dabei dem konventionellen Rüstungstransfer, seiner Kommerzialisierung und dem dadurch bewirkten Übergang vom Verkäufermarkt zum Käufermarkt zu. Die wichtigsten Argumente für Rüstungskontrolle in der Dritten Welt: regionale Stabilisierung und Freisetzung von Ressourcen für nichtmilitärische Zwecke, werden von Entwicklungsländern und industrialisierten

⁴⁷⁾ Zur Rüstungsexportpolitik der Vereinigten Staaten unter der Carter-Administration vgl. Philip J. Farley u. a., *Arms Across the Sea*, Washington, D.C., 1978; Jo L. Husbands, *How the United States Makes Foreign Military Sales*, in: Stephanie G. Neuman u. a. (Hrsg.), *Arms Transfers in the Modern World*, New York 1980, S. 155—172. Der wohl bekannteste Fall einseitiger amerikanischer Zurückhaltung mit Rüstungslieferungen in die Dritte Welt ist die Weigerung, Pershing-Raketen an Israel zu verkaufen.

⁴⁸⁾ Vgl. Fred M. Anderson, *Weapons Procurement Collaboration*, in: *Orbis* 20, 1977, S. 965—990.

⁴⁹⁾ Zur Bedeutung der Rüstungsstandardisierung in der NATO für die Kontrolle konventioneller Rüstungslieferungen in die Dritte Welt vgl. ausführlich Peter M. Dawkins, a. a. O.

Lieferländern durchaus unterschiedlich bewertet. In der Dritten Welt selbst wird die Notwendigkeit der Rüstungskontrolle nicht sehr hoch veranschlagt. Man verweist dort auf die enormen Rüstungspotentiale in den Industrienationen und fordert, jene sollten im Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstung mit wirksamen Maßnahmen vorangehen.

Die Schlüsselrolle für Rüstungskontrolle in der Dritten Welt spielt der konventionelle Rüstungstransfer. Seine Einschränkung scheint derzeit — wenn überhaupt — nur von der Angebotsseite her durchsetzbar. Dagegen steht die Konkurrenz der Lieferanten zwischen Ost und West und innerhalb des Westens. Der letztere Wettbewerb könnte durch gemeinsame standardisierte Rüstungsproduktion der wichtigsten westlichen Industriestaaten stark vermindert werden, die ohnehin wegen der Explosion der Entwicklungskosten für Waffensysteme auf der Tagesordnung der NATO für die achtziger Jahre steht.

Zukünftige Fortschritte bei der Rüstungskontrolle in der Dritten Welt vor allem von konzentrierten einseitigen Lieferbeschränkungen der großen westlichen Rüstungsproduzenten abhängig zu sehen, ist Ergebnis der vorgelegten Analyse. Ob man eine solche Entwicklung für *wünschenswert* hält, hängt von den bezogenen normativen Positionen ab. Auf dieser normativen Argumentationsebene kann man durchaus den Standpunkt vertreten, daß es angesichts des offenkundigen Trends der quantitativen und qualitativen Expansion der Militärapparate in der Dritten Welt das Recht der westlichen Lieferländer sein muß, zu prüfen, inwiefern dieser Trend den eigenen Interessen zuwiderläuft, und gegebenenfalls Mechanismen zu seiner Steuerung zu entwickeln und einzusetzen.

Daß jede Art der Aufrüstung von Entwicklungsländern — auch von befreundeten Entwicklungsländern — den globalen Interessen des Westens entspricht, wird man schwerlich vertreten können. Die Erfahrungen mit dem Iran haben gezeigt, wie brüchig die Vorstel-

lung ist, durch Etablierung regionaler Vormächte als „Stellvertreter“ die westlichen Positionen zu halten. Im Falle Israels erleben die Vereinigten Staaten seit geraumer Zeit, wie ihre eigenen Waffenlieferungen dazu beitragen, von ihnen gewünschte politische Konzessionsbereitschaft in Frage zu stellen. Die Instabilität zahlreicher Regime von Entwicklungsländern und latente regionale Konflikte schließlich werfen das Problem auf, daß sich kurzfristig rationale Rüstungslieferungen mittel- und langfristig für die Lieferanten selbst als Bumerang erweisen können. Die Schwierigkeit des Westens ist, daß die gegenwärtige Struktur des internationalen Rüstungsmarktes wenig Chancen bietet, um die Anliegen der Lieferanten durch Steuerung des konventionellen Rüstungstransfers zum Tragen zu bringen. Hier eine Änderung herbeizuführen, ist im Sinne einer vorausschauenden Interpretation westlicher Sicherheitsinteressen.

Rüstungskontrolle in der Dritten Welt durch die Lieferanten könnte von den Empfängerländern als eine Provokation empfunden werden, vor allem angesichts der Rüstungspotentiale der entwickelten Staaten. Vom Standpunkt der führenden westlichen Nationen aus braucht diese Anklage nicht akzeptiert zu werden. Die Hochrüstung in Europa hat zusammen mit der Existenz nuklearer Potentiale bislang zu einem Grad von Stabilität geführt, der in manchen Regionen der Dritten Welt völlig unbekannt ist. Die von Konflikten zwischen Industriestaaten für die Entwicklungsländer ausgehenden Bedrohungen können zwar existentielle Ausmaße erreichen, sie sind aber weit weniger wahrscheinlich als die umgekehrte Gefahr, daß militärische Auseinandersetzungen in der Dritten Welt in den Bereich der Konfrontation zwischen den hochindustrialisierten Militärblöcken ausstrahlen. Wenn es deshalb den Sicherheitsinteressen entspricht, bestimmte Waffen oder bestimmte Aufrüstungsmuster von bestimmten Regionen der Welt fernzuhalten, dann muß man den Vorwurf der Diskriminierung und des Paternalismus hinnehmen.