



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Abrüstung, ade?

Orientierungspunkte
deutscher Rüstungskontrollpolitik

Hans J. Gießmann



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 ganz besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik

Hans J. Gießmann



Abstract.....	2
I. Stabilität durch Verträge: das europäische Koordinatensystem im Umbruch	3
I.1 Konventionelle Abrüstung und Rüstungskontrolle in Europa.....	3
I.2 Die Beschränkung und Kontrolle von Massenvernichtungswaffen	5
I.3 Nuklearwaffen.....	5
I.4 Biologische und chemische Waffen	6
II. Deutsche Rüstungskontrolle: Multilaterale Politik mit konzeptionellen Schwächen	7
III. Neue Erfolge mit alten Konzepten? Die Risiken des „Weiter so“	10
III.1 Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und weitreichenden Trägersystemen.....	10
III.2 Terrorismus und die Privatisierung der Kriegführung	11
III.3 Die Revolutionierung der Waffentechnik (Revolution in Military Affairs).....	12
IV. Frieden durch Abrüstung: die Chancen entschlossen nutzen.....	12
IV.1 Rüstungskontrolle zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen	13
IV.2 Maßnahmen gegen Terrorismus und die Privatisierung militärischer Gewalt.....	14
IV.3 Präventive Rüstungskontrolle	14

Abstract

Knapp zwei Jahrzehnte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist noch immer kein neuer strategischer Ansatz für eine globale und europäische Abrüstungspolitik jenseits der früheren Blöcke und Militärbündnisse gefunden. Im Gegenteil: Abrüstung scheint nicht nur konzeptionell als politisches Steuerungsinstrument gegen Instabilität und Konflikte in Vergessenheit zu geraten, selbst jene Errungenschaften der Vergangenheit, die zukunftsweisend sind, werden durch fortschreitenden Zerfall bedroht. Der Vertrag zur Beschränkung von Raketenabwehrsystemen ist bereits Geschichte, der universelle Weltraumvertrag steht vor dem Aus, der Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen ist durch ein heraufziehendes neues Wettrüsten in den Grundfesten erschüttert. Warum wird einem der wichtigsten Stabilisierungskonzepte aus der Zeit des Kalten Krieges so wenig Aufmerksamkeit beigemessen? Sind vertragliche Abrüstung und Rüstungskontrolle nur noch Relikte aus der Ära zwischenstaatlicher Großkriege und für die bewaffneten asymmetrischen Konflikte der Gegenwart wertlos? Welche Perspektiven für Frieden und Sicherheit drohen, wenn Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle für veraltet gehalten werden, ohne Ersatzlösungen bereit zu haben? Werden die Chancen für einen neuen globalen Abrüstungsansatz nicht bald ergriffen, drohen Instabilität und Unberechenbarkeit in den internationalen Beziehungen. Deutschland hat als ein politisch und militärisch multilateral verankertes und als ein außenwirtschaftlich besonders abhängiges Land in der Mitte Europas ein natürliches Interesse an Frieden und äußerer Stabilität, gestützt auf kooperative Rüstungskontrolle. Seine Stimme hat Gewicht und es hat sich in den letzten Jahren Achtung als ein politischer Partner in der Welt erworben. Seine Möglichkeiten zur Förderung neuer Initiativen zur Abrüstung nutzt es jedoch bisher nicht ausreichend konsequent. Der Aufsatz behandelt neben den Risiken und den Gefährdungen, die durch eine mangelnde Wertschätzung für internationale Abrüstungszusammenarbeit entstehen können, auch Optionen einer zukunftsorientierten und präventiven deutschen Abrüstungspolitik.

I. Stabilität durch Verträge: das europäische Koordinatensystem im Umbruch

Während des mehr als 40 Jahre andauernden Ost-West-Konflikts bildeten das ungefähre militärische Gleichgewicht zwischen den beiden waffenstarrten Bündnissen in Europa und die hierauf gestützten bilateralen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen Grundlagen für die Krisenstabilität der deutschen Teilung. Diese bildete das bestimmende Strukturelement der europäischen Sicherheitsarchitektur nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Annähernd die Hälfte der Nachkriegszeit wurde, mit aktiver deutscher Beteiligung, in Europa zwischen den Bündnissen über konventionelle Abrüstung und Rüstungskontrolle verhandelt – praktisch jedoch ohne Erfolg und Ergebnis. Es gehört insofern zu den Paradoxien der Geschichte der Rüstungskontrolle und Abrüstung in Europa, dass Ergebnisse erst 1990 greifbar wurden, zu einem Zeitpunkt, als diese für die meisten der Beteiligten kaum noch eine sicherheitspolitische Bedeutung besaßen. Spätestens mit der in den 2+4-Verhandlungen erreichten deutschen Vereinigung war nämlich das auf die europäische und deutsche Teilung gestützte herkömmliche Stabilitätskonzept für Europa obsolet geworden.

1.1 Konventionelle Abrüstung und Rüstungskontrolle in Europa

Die Grundlagen konventioneller Rüstungsbegrenzung und Abrüstung in Europa, wie sie bis in die Gegenwart Bestand haben, erweisen sich zunehmend als anachronistisch – ohne dass echte Alternativen verfolgt würden. Rüstungskontrollpolitischer Stabilitätsgewinn ist auf der Basis des Gleichgewichtsmodells des Kalten Krieges nicht mehr zu erzielen. Zum einen ist im Verlauf des zurückliegenden Jahrzehnts ein großer Teil des früheren östlichen Lagers „dem Westen beigetreten“. Nicht nur ist Deutschland nach der Vereinigung Mitglied der NATO geblieben: Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, die Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland, Litauen, darüber hinaus Slowenien, gehören inzwischen als neue Mitglieder der Transatlantischen Allianz an. Weitere europäische Staaten streben nach Mitgliedschaft in der NATO, darunter die Ukraine und Georgien, ferner Albanien, Kroatien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina sowie Montenegro. Zum anderen sind mit der Demokratisierung in Osteuropa die politischen und ideologischen Voraussetzungen für eine kollektive militärische Konfrontation zwischen den europäischen Staaten glücklicherweise abhanden gekommen. Für alle europäischen Staaten gilt heute, gleichviel ob sie der NATO angehören oder nicht, ein dominierendes Interesse an kooperativen und partnerschaftlichen Beziehungen untereinander. Rüstungskontrolle als ein stabilisierendes Regulativ dieser Beziehungen besitzt angesichts der veränderten Lage keine übergreifende Funktion mehr, sondern hat nur noch im Einzelfall eine untergeordnete regionale oder lokale Bedeutung. Die Wertschätzung des 1990 vereinbarten Vertragswerks zur konventionellen Rüstungskontrolle (KSE-Vertrag) besteht aus westlicher Sicht lediglich noch in der vergleichsweise überproportionalen numerischen Beschränkung von Rüstungen in strategisch bedeutsamen Grenzregionen Russlands. Eine Weiterentwicklung des bestehenden Kontrollregimes auf der Basis von gleichgewichtigen Beschränkungen zwischen Russland und der NATO liegt infolge der veränderten Bündnislage aber nicht erkennbar im Interesse des Westens.

Schließlich sind, sozusagen als Restprodukt des früheren Kalten Krieges, die im KSE-Vertrag vereinbarten nationalen Obergrenzen für den Bestand an konventionellen Großwaffen um vieles höher als die tatsächlichen Rüstungsbedarfe der Staaten und tatsächlich wurden die zugestandenen Obergrenzen für konventionelle Großwaffen seither auch vielfach deutlich unterschritten.

Die insgesamt erfreuliche Beurteilung der europäischen Rahmenbedingungen westlicher und insbesondere deutscher Sicherheitspolitik und ihrer Auswirkungen auf die Bestände an vorgehaltenen Waffensystemen besitzt jedoch auch Schattenseiten. Ein weiterführendes und den geänderten Bedingungen angepasstes Konzept zur konventionellen Rüstungskontrolle in Europa ist bislang nicht entwickelt worden. Es scheint, als habe die regionale und globale Übermacht der NATO¹ deren Mitglieder zu der Annahme verführt, dass vertraglich ausgehandelte Beschränkungen mit Dritten künftig für sie nicht mehr notwendig seien. Dabei werden jedoch die potenziell destabilisierenden Auswirkungen ungezügelter Entwicklungsdynamik konventioneller Waffen für die Sicherheitslage der Staaten unterschätzt. Insbesondere technologische Trends, die den Charakter der Kriegführung revolutionieren, schreiten ungehindert voran. Die Entwicklung und Verbreitung hochpräziser weit reichender Trägersysteme mit hoher Feuerkraft, die Einführung sogenannter intelligenter Munition, die Effizienzsteigerung der Gefechtsführung durch automatisierte Handlungsabläufe und einen verbundenen Streitkräfte- und Mitteleinsatz – um nur einige Aspekte zu nennen – spielen in rüstungskontrollpolitischen Überlegungen bislang fast keine Rolle, obwohl gerade diese Entwicklungen dazu führen könnten, dass sich in zugespitzten Krisenlagen, unter dem zeitkritischen Druck zur Entscheidung, die Schwellen für den Einsatz militärischer Gewalt auflösen.

Darüber hinaus existieren noch weitere Gründe, über Neuansätze zur konventionellen Rüstungskontrolle in Europa ernsthaft nachzudenken. Die Kriege auf dem Balkan und in der Kaukasusregion konnten durch die bestehenden Abrüstungs- und Rüstungskontrollregelungen für Europa nicht verhindert werden. Für die 1995 vereinbarte Nachkriegsregelung im Falle des westlichen Balkans wurde rüstungskontrollpolitisch an die Erfahrungen des KSE-Vertrags angeknüpft. In dieser Region wie auch in Zentralasien spielt jedoch eine Waffenkategorie die entscheidende Rolle, die weltweit bisher durch keine wirksame Beschränkungsregelung erfasst worden ist. Als der Zusammenbruch des sogenannten „Pyramidensystems“ im Jahre 1997 Tausende von albanischen Familien um ihre materielle Existenz brachte, wurden während der anarchischen Zustände in der unmittelbaren Folgezeit etwa 1,2 Millionen Kleinwaffen aus den Arsenalen von Armee und Polizei entwendet. Nur 15.000 Stück konnten später wieder eingesammelt werden, während die Mehrzahl der Waffen im privaten Besitz verblieb oder später auf illegalen Märkten und in bewaffneten Konflikten weltweit wieder auftauchte. Dabei handelt es sich hier trotz der enormen Dimension nur um die Fußnote eines globalen Problems. Geschätzte 650 Millionen gebrauchter Kleinwaffen vagabundieren gegenwärtig unkontrolliert weltweit, viele dabei von einem bewaffneten Konflikt zum nächsten. Trotz verstärkter Bemühungen der Staaten, diese „Massenvernichtungswaffen des 21. Jahrhunderts“ (Kofi Annan)² durch kooperative Transferkontrollen besser in den Griff zu bekommen, sind globale Initiativen zur Beschränkung von Kleinwaffen bisher gescheitert. Seit Dezember 2005 besteht zwar mit der (nur politisch) verbindlichen Übereinkunft der Vollversammlung der Vereinten Nationen erstmals überhaupt ein internationales Instrument, das es den Staaten theoretisch ermöglicht, unerlaubte Kleinwaffen und leichte Waffen rechtzeitig und zuverlässig zu identifizieren und ihre Lieferung zurückzuverfolgen. Seine Wirkung ist aber bisher, sofern überhaupt erkennbar, bestenfalls gering. Mit den Auswüchsen dieses Problems und seiner wichtigsten Konsequenz – dem fortschreitenden Zerfall des Gewaltmonopols in krisengeschüttelten Staaten – sind neben den betroffenen Regierungen oft auch die zur Hilfe entsandten Soldaten internationaler Friedensmissionen konfrontiert.

1) Etwa drei Viertel aller weltweiten Rüstungsausgaben entfallen gegenwärtig auf die NATO.

2) ZEIT-online, 26. Juni 2006, S. 1, <http://www.zeit.de/online/2006/26/kleinwaffen-konferenz> (Zugriff: 7. Januar 2007).

1.2 Die Beschränkung und Kontrolle von Massenvernichtungswaffen

Schließlich ist festzustellen, dass ein weltumspannendes Konzept zur Begrenzung und Reduzierung konventioneller Rüstungen und Streitkräfte nicht einmal in Ansätzen existiert. Die einzigen echten kooperativen Maßnahmen in diesem Bereich beziehen sich bisher auf eine Beschränkung des Zugriffs auf bestimmte Waffen, militärische Technologien und anderweitige Rüstungsgüter durch Transfer- und Exportkontrollen. Bei genauerer Betrachtung handelt es sich hierbei aber nicht um Rüstungskontrolle, sondern um den diskriminierenden Ausschluss von Staaten vom Besitz solcher Waffen, Technologien oder Güter, über die jene verfügen, die das Kontrollregime unterhalten, und auf die sie selbst nicht verzichten wollen. So begründet es im Einzelfall ist, Staaten, die das Völkerrecht und die Menschenrechte missachten, den Zugriff auf sensitive Güter zu verwehren, bietet diese Form der Restriktion keine Gewähr, dass sich diese Staaten nicht erst recht um deren Aneignung bemühen. Wie die jüngsten Entwicklungen in Nordkorea und im Iran zeigen, kann ein von diesen Staaten angestrebter Technologiestatus durch einseitige Sanktionen allenfalls hinausgezögert, nicht aber auf Dauer verhindert werden. Vor allem für den Bereich der Massenvernichtungswaffen erweist sich der Versuch zur dauerhaften Aufrechterhaltung privilegierter Besitzstände als hochproblematisch.

1.3 Nuklearwaffen

Zu einem brennenden Abrüstungsproblem besonderer Art hat sich die Verbreitung nuklearer Waffenfähigkeit entwickelt. Das bestehende Vertragswerk zur Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV)³ ist in seiner fortdauernden Existenz ernsthaft bedroht. Es stützte sich seit seiner Gründung auf drei wesentliche Elemente:

- den Verzicht aller Staaten, die nicht im Besitz von Atomwaffen sind, auf den Erwerb von Atomwaffen und den Verzicht der Atomwaffenstaaten auf die Weitergabe von Atomwaffen (Art. 2);
- die Selbstverpflichtung der Atomwaffenstaaten, ihre Arsenale abzubauen und einen Vertrag über die Abschaffung aller Atomwaffen abzuschließen (Art. 6);
- die Bereitschaft der Atomwaffenstaaten, den anderen Vertragsstaaten Technologien, Wissen und Materialien für die zivile Nutzung der Atomenergie zur Verfügung zu stellen (Art. 4).

Während die nukleare Rüstungskontrolle in der Zeit des Kalten Krieges zwischen den beiden Führungsmächten NATO und Warschauer Pakt vor allem in den 1980er Jahren eine zunehmend wichtige Rolle spielte und sich dies auch in mehreren Abrüstungsverträgen niederschlug (START, INF4), hat das Ende des Ost-West-Konflikts das Abrüstungsinteresse vor allem der einzig verbliebenen Weltmacht USA abgekühlt. Insbesondere sind die USA offenbar nicht gewillt, sich die eigene militärische Überlegenheit wegverhandeln zu lassen. Statt auf vertragliche Rüstungsbeschränkungen setzen sie auf kollektive Absprachen, die im Kern darauf zielen, eigene Vorteile zu zementieren und bestimmte Staaten daran zu hindern, eine eigene Atomwaffenfähigkeit zu erreichen. Der einseitige Ausstieg aus dem einstigen Schlüsselvertrag der strategischen Stabilität zwischen der früheren Sowjetunion und den USA – zur wechselseitigen Beschränkung der strategischen Raketenabwehr (ABM5) – wurde in Washington mit dem Erfordernis von Schutzmaßnahmen

3] Das Regime besteht im Wesentlichen aus dem Nichtverbreitungsvertrag von 1968 (NVV) und dem von der Atomenergiebehörde IAEA 1997 beschlossenen Zusatzprotokoll, das unangemeldete Vor-Ort-Kontrollen erlaubt.

4] Die bilateralen Verträge zur Verringerung strategischer Rüstungen (START) und zur Abschaffung nuklearer Mittelstreckenwaffen in Europa (INF) stabilisierten die nukleare Parität zwischen der Sowjetunion und den USA auf niedrigerem Niveau.

5] Der 1972 vereinbarte Vertrag zur wechselseitigen Beschränkung der strategischen Raketenabwehr auf jeweils 100 Systeme garantierte beiden Vertragsparteien eine gesicherte „Zweitschlagsfähigkeit“ im Falle eines atomaren Angriffs. Dieses „Gleichgewicht des Schreckens“ war trotz seiner strategischen Plausibilität vor allem in den USA von Anfang an stark umstritten. Die Kritik an fehlendem Schutz bildete für die Regierungen Reagan und Bush Jr. das entscheidende Argument zur Rechtfertigung neuer Raketenverteidigungsprogramme (SDI, BMD, NMD).

gegen atomare Angriffe durch dritte Staaten und nuklearterroristische Drohungen gerechtfertigt. Da aber durch die Bush-Regierung gleichzeitig mit der Entwicklung einer Nationalen Raketenverteidigung (NMD⁶) und zugleich neuer Kernwaffen begonnen wurde, die unter anderem auch für das taktische Gefechtsfeld bestimmt sind, nährte sie Spekulationen über Bestrebungen zu nuklearer Erstschlagsfähigkeit. Andererseits schien nun offensichtlich, dass die USA die vertragliche Verpflichtung zur nuklearen Abrüstung gemäß Artikel 6 NVV für sich jedenfalls als unwirksam erachteten. Die Proteste Russlands und Chinas gegen das Vorgehen der USA verhallten wirkungslos. Hinzu kam die von den USA angeführte Blockade des Ratifikationsprozesses für den 1996 geschlossenen Teststoppvertrag (CTBT⁷), die in vielen Staaten als weiteres Indiz für nukleares Vorherrschaftsstreben gedeutet werden. Bis September 2006 hatten 135 Staaten Ratifikationsurkunden hinterlegt. Von den 44 im Anhang des Vertrages genannten Staaten, ohne deren Anerkennung der Vertrag nicht in Kraft treten kann, haben die USA und China nicht ratifiziert, ebenso wenig Israel, Ägypten, Indonesien und der Iran. Indien, Pakistan und Nordkorea haben den Vertrag nicht einmal unterzeichnet.

Angesichts des Stillstands der nuklearen Rüstungskontrolle und der erkennbaren Tendenzen zur Verbreitung nuklearer Waffenfähigkeit die Situation als dramatisch zu bezeichnen, ist nicht übertrieben. Indien und Pakistan (seit 1998) sowie Nordkorea (seit 2006) sind bereits Atommächte geworden. Israel verfügt mutmaßlich seit einigen Jahren über bis zu 200 nukleare Sprengköpfe. Der Iran arbeitet mit Hochdruck an einem Nuklearprogramm, das nach Einschätzung der IAEA⁸ hinreichend Indizien für eine beabsichtigte militärische Nutzung bietet. Vor dem Hintergrund eines drohenden atomaren Wettrennens in Ostasien wird inzwischen selbst in Japan eine nukleare Abschreckungsoption nicht mehr als Tabu erachtet. Das jahrzehntelange notorische Festhalten am Besitz von Kernwaffen durch die Atommächte erweist sich als schrecklicher Irrweg. Sowohl die Nationale Sicherheitsstrategie der USA (NSS 2002 und NSS 2006⁹) als auch die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS 2003¹⁰) zählten ausdrücklich die Verbreitung von Atomwaffen zu den größten aktuellen und künftigen Gefährdungen für die eigene und die internationale Sicherheit. Beide Konzepte geben allerdings keine plausible Antwort auf die Frage, wie die fortgesetzte Verbreitung nuklearer Waffen verhindert werden kann, wenn einige Staaten unter keinen Umständen auf den Besitz ihrer Atomwaffen verzichten wollen und sogar neue entwickeln. Die Bemühungen der Atommächte und der mit ihnen verbündeten Staaten, die Weiterverbreitung von Atomwaffen noch aufzuhalten, dürften jedenfalls erfolglos bleiben, werden nicht bald Anstrengungen für einen Neuanatz zur nuklearen Abrüstung unternommen.

1.4 Biologische und chemische Waffen

Auch bei der Begrenzung und Abrüstung biologischer und chemischer Waffen war im zurückliegenden Jahrzehnt anhaltender Stillstand zu verzeichnen. Zwar existieren in beiden Fällen vertragliche Übereinkünfte, jedoch mangelt es zum einen an zuverlässigen Verifikationsinstrumenten, zum anderen wächst die Besorgnis, dass Terroristen Zugriff auf biologische und chemische Waffen sowie auf entsprechende Trägersysteme erlangen könnten. Vor allem die globale Bedrohung durch den internationalen Terrorismus seit September 2001 scheint aber Triebkräfte zu entwickeln, welche die von den Staaten in den letzten Jahren aufgetürmten Bollwerke gegen strengere Restriktionen abbauen

6] NMD: National Missile Defense.

7] CTBT: Comprehensive Test Ban Treaty.

8] Die IAEA bezeichnet die in Wien ansässige International Atomic Energy Organisation.

9] The National Security Strategy of the United States of America (NSS), September 2002 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, S. 13-15, Zugriff: 7. Januar 2007); March 2006 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>, S. 19, Zugriff: 7. Januar 2007).

10] A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy (ESS), 12 December 2003 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, S. 3-4, Zugriff: 7. Januar 2007).

könnten. Im Dezember 2006 gelang auf dem jährlichen Vertragsstaatentreffen des Bio-waffenübereinkommens erstmals seit Jahren wieder eine substanzielle Schlusserklärung in Form eines konkreten Arbeitsprogramms bis zur nächsten Überprüfung im Jahre 2011. Dabei bleibt die Erarbeitung eines wirksamen Verifikationssystems die wichtigste Herausforderung. Zum Arbeitsprogramm gehört auch die Weiterentwicklung von Verhaltenskodizes für die biowissenschaftliche Forschung.

Die Implementierung des Chemiewaffenübereinkommens hinkt zwar dem vereinbarten Zeitplan hinterher, wobei aber hierfür vor allem in Russland, das mit gemeldeten 40.000 Tonnen über die größten nationalen Bestände verfügte, nur technische und finanzielle Gründe eine Rolle spielen. Allerdings gehören auch nicht alle Verdachtsstaaten dem Vertragsregime an, darunter Nordkorea und Syrien. Angesichts weitreichender Trägermittel und der Möglichkeit, dass Terroristen in den Besitz von biologischen oder chemischen Kampfstoffen gelangen, sind die proliferationsbedingten Risiken nicht regional zu begrenzen. Der globalen Gefahr staatlicher und nichtstaatlich organisierter Verbreitung von Massenvernichtungswaffen muss deshalb gleichermaßen durch globales Handeln begegnet werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Das Ende des Ost-West-Konflikts hat den Abbau der durch ihn verursachten aufgehäuften Rüstungen ermöglicht, gleichzeitig aber den Druck zur Fortsetzung und Anpassung von Konzepten zur vertraglichen Rüstungskontrolle und Abrüstung erheblich gemindert. Durch die militärische Entspannung in den 1990er Jahren eröffneten sich neue Chancen zur weiterführenden Abrüstung, die jedoch nur teilweise genutzt wurden. Die Abrüstungseuphorie der frühen 1990er Jahre ist Ernüchterung gewichen. Nach der Zeichnung des Ottawa-Übereinkommens über das Verbot von Antipersonenminen im Jahre 1997 blieben weitere Abrüstungsfortschritte aus, sieht man von der 2005 getroffenen politischen Vereinbarung zur Kleinwaffenkontrolle ab, deren Wirkungen noch unklar sind. Andererseits ist der Bestand der Schlüsselregime globaler Rüstungskontrolle zum Teil gefährdet; gegen neue Bedrohungen und Risiken existieren bisher nur rudimentäre und defizitäre, zudem kaum erprobte Instrumente. Qualitatives und regionales Wettrüsten sowie die Ausbreitung des Terrorismus drohen, die Fundamente rüstungskontrollpolitischer Stabilität zu zerstören.

II. Deutsche Rüstungskontrolle: Multilaterale Politik mit konzeptionellen Schwächen

Rüstungskontrolle und Abrüstung waren von jeher ein Politikfeld von besonderem Gewicht für die Bundesrepublik Deutschland. Eine fundamentale Lehre aus der historischen Verantwortung für die beiden Weltkriege des 20. Jahrhunderts war die Festlegung aller Bundesregierungen seit 1949 auf eine kooperative multilaterale Außen- und Sicherheitspolitik, die in den Mitgliedschaften in der NATO und europäischen Bündnissen bis zur Europäischen Union ihren institutionellen Ausdruck fand. Als sicherheits- und verteidigungspolitisch integrierter, außenwirtschaftlich abhängiger und mit den meisten Nachbarn versehener europäischer Staat ist Deutschland gleichermaßen an stabilen äußeren Rahmenbedingungen wie an kollektiven und kooperativen Regelungen seiner nationalen Sicherheit interessiert. Insofern kann nicht überraschen, dass die Bundesrepublik Deutschland bereits vor der Vereinigung maßgeblich zur Entwicklung von rüstungskontrollpolitischen Initiativen des Westens beigetragen hat (z.B. mit dem Doppelbeschluss der NATO von 1979) und sich auch seit 1990 federführend für die Stärkung rüstungskontrollpolitischer Elemente in der Sicherheitspolitik der NATO und vor allem der

Europäischen Union einsetzt. Die im Dezember 2003 verabschiedete EU-Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen wurde von der Bundesregierung wesentlich mit vorbereitet und ihre nachfolgende Implementierung entschieden unterstützt. Gemeinsam mit Großbritannien und Frankreich (EU-3) und dem Hohen Repräsentanten der EU wurde ab 2005 alles Mögliche unternommen, um den Iran zum Einlenken in der Frage seines umstrittenen Atomprogramms zu bewegen. Dabei ergriff Deutschland nicht allein die diplomatische Initiative, es erklärte sich zudem freiwillig bereit, für den Abschluss einer Vereinbarung gegebenenfalls auch technologische und wirtschaftliche Hilfen zur Verfügung zu stellen. Im November 2005 fand auf Einladung Deutschlands in Hamburg das weltweit erste Regionaltreffen zur Weiterentwicklung der von den USA initiierten *Proliferation Security Initiative* (PSI) statt. Ebenfalls auf Initiative der Bundesregierung nahm dabei erstmals die Europäische Union offiziell an einem PSI-Treffen teil.

Die deutsche Bundesregierung hat sich darüber hinaus auch in anderen Bereichen globaler Rüstungskontrolle engagiert. Insbesondere ihre Initiativen zur Begrenzung der Transfers von Kleinwaffen im Rahmen der Vereinten Nationen und zur Exportkontrolle durch die Europäische Union sind zu nennen. Als einer der ersten Staaten drängte Deutschland im Rahmen der Tätigkeit der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken auf eine enge Verknüpfung von Entwicklungshilfe, Armutsbekämpfung, Rüstungszusammenarbeit und guter Regierungsführung. Die 2005 vom Europäischen Rat verabschiedete Strategie zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und dazugehöriger Munition sowie des unerlaubten Handels wurde mit deutscher Beteiligung entwickelt. Sie zielt auf eine koordinierte und kohärente Kleinwaffenpolitik der EU ab.

Auch die konzertierten politischen Strategien zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform in Nachkriegsgesellschaften verdienen Erwähnung. Im Dezember 2005 verabschiedete die VN-Generalversammlung eine von Deutschland und Frankreich eingebrachte Resolution zu konventioneller Munition. Als fünfter Staat hinterlegte Deutschland seine Urkunde zur Annahme des Protokolls V des VN-Übereinkommens über explosive Kampfmittelrückstände.

Das Bemühen der Bundesregierung, akute diplomatische und politische Hindernisse in den unterschiedlichen Foren multilateraler Rüstungskontrolle überwinden zu helfen, ist nicht zu übersehen. Dies betrifft u.a. die weiter stagnierende Genfer Abrüstungskonferenz und auch die Verhandlungen zur Anpassung des KSE-Vertrags. Insoweit genießt das konstruktive Verhalten Deutschlands in den multilateralen Verhandlungsgremien weltweit Anerkennung.

Programmatisch hat sich Deutschland auf die Förderung weiterer Rüstungskontrolle und Abrüstung festgelegt. Der jüngste Abrüstungsbericht der Bundesregierung weist als Ziele ein breites Spektrum rüstungskontrollpolitischer Herausforderungen aus:

- die Bekämpfung der drängenden regionalen Proliferationsrisiken, insbesondere die Beseitigung der Besorgnisse über die Nuklearprogramme (und der davon ausgehenden Proliferationsdynamik) in Iran, Nordkorea und Südasien;
- die weitere Umsetzung der EU-Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen;
- die Schaffung einer neuen Dynamik bei der nuklearen Abrüstung, mit dem Ziel der vertraglichen Reduzierung der substrategischen Nuklearwaffen bis hin zu ihrer vollständigen Abschaffung auf allen Seiten;
- die Stärkung der IAEA-Bemühungen zur Verbesserung des Schutzes vor Nuklearterrorismus, unter anderem durch Maßnahmen zur Sicherung und Sicherheit radioaktiver Quellen sowie zur Stärkung des Übereinkommens zum physischen Schutz von Kernmaterial;

- die Universalisierung des Zusatzprotokolls zum IAEO-Sicherungsabkommen;
- die Bestätigung des Zusatzprotokolls als Verifikationsstandard gem. Artikel III NVV;
- die Universalisierung des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen;
- die Stärkung des BWÜ durch Verbesserung der jeweiligen nationalen Durchführgesetzgebung einschließlich der Strafgesetzgebung sowie durch die Erhöhung der physischen Sicherheit von Krankheitserregern und Toxinen in der längerfristigen Perspektive der Schaffung eines rechtlich verbindlichen Instrumentariums zur Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen des BWÜ und der Implementierung des 2006 beschlossenen Arbeitsprogramms;
- die Entwicklung geeigneter Maßnahmen zur rüstungskontrollpolitischen Erfassung der Trägermittel von Massenvernichtungswaffen und die Universalisierung des Haager Verhaltenskodex gegen die Proliferation ballistischer Raketen sowie die Entwicklung wirksamer Implementierungsmodalitäten für die in dem Kodex enthaltenen vertrauensbildenden Maßnahmen und deren Fortentwicklung;
- die Aufnahme von Verhandlungen über ein Verbot der Produktion von spaltbarem Material für Waffenzwecke sowie Arbeiten zur Verhinderung der Stationierung von Waffen im Weltraum;
- die Ratifizierung des Anpassungsübereinkommens zum KSE-Vertrag und die aktive Implementierung des Vertrags über den Offenen Himmel sowie die Fortführung der technischen Kooperation zur Nutzung des Vertrags auch im Rahmen der Krisen- und Konfliktbewältigung;
- die Weiterentwicklung der Transferkontrolle für Kleinwaffen, einschließlich des Ausbaus der Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen wie der Arabischen Liga;
- die Förderung weltweiter Maßnahmen bei der Minen- und Kampfmittelräumung sowie die Universalisierung und konsequente Umsetzung des Ottawa-Übereinkommens;
- die Universalisierung des Protokolls über explosive Kampfmittelrückstände (Protokoll V) zum VN-Waffenübereinkommen;
- das Verbot nichtdetektierbarer und fernverlegter Antifahrzeugminen;
- die Beratung über Einsatzverbote und -beschränkungen von Streumunition mit dem Ziel einer Regelung im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens sowie
- die Förderung von Bemühungen zur internationalen Rüstungskontrolle außerhalb Europas durch Vermittlung der in Europa gemachten rüstungskontrollpolitischen Erfahrungen, einschließlich vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen.

So beeindruckend die Liste auf den ersten Blick erscheint, so wenig ist zu übersehen, dass in der deutschen Politik für Schlüsselpositionen künftiger Rüstungskontrolle überzeugende und vor allem umfassende Konzepte fehlen.

Dies betrifft u.a. die fehlende Kritik an der Modernisierung von Kernwaffen, konventionellen Waffen und Trägersystemen, ferner konzeptionelle Unklarheit über Schritte zur atomaren Abrüstung sowie zur Entwicklung eines neuen rüstungskontrollpolitischen Rahmens für die europäische und die globale Sicherheit. Die wichtigsten Gründe hierfür scheinen gegenwärtig darin zu bestehen, dass diese Themen potenziell erheblichen Zündstoff für die transatlantischen Beziehungen bergen. Nach den jüngsten Friktionen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg zeigt sich die Bundesregierung seit 2003 bemüht, neue Spannungen mit den USA und innerhalb der europäischen NATO (zwischen den europäischen NATO-Partnern) unter allen Umständen zu vermeiden. Heikle Themen, wie die fortdauernde Stationierung atomarer Waffen der USA auf deutschem Boden oder deren Weigerung, den Teststoppvertrag zu ratifizieren und Modernisierungsprogramme im Bereich von Atom- und Weltraumwaffen aufzugeben, werden aus den tagespolitischen Beziehungen ausgespart. Vor dem Hintergrund der benannten Scheidewegsituation für die internationale Rüstungskontrolle und Abrüstung ist diese Zurückhaltung jedoch für die langfristigen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik ein schwer zu kalkulierendes Risiko.

III. Neue Erfolge mit alten Konzepten? Die Risiken des „Weiter so“

Für den Zeithorizont bis 2020 bewegt sich ein plausibles Szenario in der Bandbreite zwischen der positiven Annahme des Erhalts, der Weiterentwicklung und weiteren Implementierung von Konzepten der Abrüstung bzw. Rüstungskontrolle und der negativen Annahme des Zerfalls der bestehenden Kontrollsysteme und eines Rückfalls der Staatenwelt in die Ära des Faustrechts. Eine solcherart negative Entwicklung könnte im Extremfall auch den völligen Kontrollverlust von Staaten in bestimmten Regionen über ihre inneren Zustände und äußeren Beziehungen einschließen.

Da angesichts der strategischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der bereits in den zurückliegenden Jahren offiziell in eigener oder kollektiver Verantwortung vertretenen Positionen der Bundesregierung (vgl. Kap. 2) vorausgesetzt werden kann, dass sich die deutsche Politik für einen möglichst starken Beitrag vor allem multilateraler Abrüstung und Rüstungskontrolle für die internationale Stabilitätspolitik einzusetzen sucht, sollen im Folgenden die Risiken einer negativen Entwicklung anhand von drei besonders wichtigen Beispielen näher beleuchtet werden. Die Möglichkeiten deutscher Politik zur Förderung einer alternativen positiven Entwicklung werden im abschließenden 4. Kapitel behandelt.

III.1 Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und weitreichenden Trägersystemen

Mit Pakistan, Indien, Nordkorea und mutmaßlich Israel hat sich der Kreis der Staaten, die Atomwaffen besitzen, im zurückliegenden Jahrzehnt bereits erweitert. Unterstellt man, dass die Beweggründe für den Besitz von Atomwaffen ausschließlich in der Abschreckung von befürchteten Angriffen anderer Staaten zu suchen sind, würde diese Entwicklung einerseits nicht automatisch zu einer veränderten nuklearen Bedrohungslage führen. Unverändert ist davon auszugehen, dass – vielleicht mit Ausnahme der USA – kein atomwaffenbesitzender Staat in den kommenden 20 Jahren die Fähigkeit erlangen wird, einen begrenzten Atomkrieg führen oder gewinnen zu können. Selbst für die USA dürfte das Ziel einer zuverlässigen Fähigkeit zur Abwehr nuklearer Vergeltungsschläge für diesen Zeitraum illusorisch bleiben. Wird durch alle atomwaffenbesitzenden Staaten allein das erklärte Prinzip der Abschreckung vor Angriffen als bindend erachtet, sollte sich auf den ersten Blick an der globalen atomaren Bedrohungslage wenig ändern. Allerdings ist die Zuverlässigkeit einer solchen Annahme nicht gegeben. Nordkorea hat kurz nach dem durchgeführten Test im Oktober 2006 erklärt, gegebenenfalls Atomwaffen einzusetzen, wenn weitere Sanktionen gegen das Land verhängt würden. Aber auch die „alten“ Atomkräfte sind in letzter Zeit vom Prinzip der ausschließlich „politischen“ Rolle atomarer Waffen abgerückt. Neben den USA hatte unter anderem der französische Staatspräsident Jacques Chirac Anfang 2006 angedeutet, im Kampf gegen den internationalen Terrorismus künftig auch den präemptiven Einsatz von Atomwaffen ins Kalkül zu ziehen.¹¹

Die militärische Operationalisierung von Atomwaffen durch einzelne Staaten zieht unweigerlich ähnliche Reaktionen in anderen atomwaffenbesitzenden Staaten nach sich, erhöht aber zugleich auch den Anreiz für dritte Staaten (vor allem für jene, die sich direkt bedroht sehen), sich ebenfalls schnellstmöglich ein atomares Waffenpotenzial (zur Abschreckung) zuzulegen. Die direkte Bezugnahme der nordkoreanischen Regierung als Rechtfertigung für eigenes Besitzstreben auf die veränderte Haltung der USA gegenüber

11] Vgl. AFP, 19. Januar 2006.

Indien und der pakistanischen Führung *nach* der Durchführung von Atomtests im Mai 1998 offenbart ein Drehbuch für die weitere Verbreitung dieser Waffen.

Die Kombination einer Einteilung der Welt in gute und böse Staaten, in der den „guten“ der Atomwaffenbesitz erlaubt und den „bösen“ verwehrt wird, führt letzten Endes zum Zusammenbruch der bisherigen Struktur nuklearer Abrüstung. Ähnlich wie im Falle der Atomwaffen können diskriminierende Beschränkungen auch im Bereich weitreichender Trägersysteme die Verbreitung allenfalls verlangsamen, nicht jedoch aufhalten. Nicht nur, dass Staaten über kurz oder lang, den politischen Willen vorausgesetzt, technologische Rückstände überwinden können – nicht selten treten sie später als Lieferanten sensitiver Technologien an weitere Staaten in Erscheinung. Mit ihren wechselseitigen Beziehungen und ihrer Exportpraxis in den 1990er Jahren sind auch hier Nordkorea und Pakistan lediglich exemplarisch für drohende Trends im kommenden Jahrzehnt.

III.2 Terrorismus und die Privatisierung der Kriegführung

Terroristische Anschläge vom Kaliber 9/11 (New York) oder 11/3 (Madrid) verdeutlichen die hohen Risiken asymmetrischer Bedrohung hochverwundbarer Industrie- und postindustrieller Gesellschaften durch private Akteure. Die Bereitschaft der verantwortlichen Tätergruppen, für ihre Ziele das eigene Leben zu opfern, lässt nur die Bedrohung erahnen, sollten ihnen Massenvernichtungswaffen und geeignete Trägersysteme verfügbar werden. Die Wahrscheinlichkeit einer solchen Entwicklung wächst in dem Maße, wie die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zunimmt und die Regime ihrer Kontrolle geschwächt werden. Auch zerfallende und zerfallene Staatlichkeit, marode Wirtschaftssysteme und perpetuierte Gewaltkonflikte mehren den Nährboden für immer neue Generationen terrorbereiter Akteure. Die Bandbreite privatisierter Gewalt umfasst aber nicht nur religiös oder ethnopolitisch inspirierte Attentäter, sondern auch bewaffnete Banden, Söldner, Kindersoldaten und private Kampftruppen.

Die Privatisierung bewaffneter Gewalt wird durch das zögerliche Handeln vieler Staaten, die Instrumente der Rüstungskontrolle und Abrüstung den neuen Herausforderungen für die internationale Sicherheit anzupassen, erleichtert. Hierzu gehören zum einen unzureichendes Engagement für den Erhalt oder die Wiederherstellung staatlicher Gewaltmonopole in Ländern mit prekärer Staatlichkeit und für die Fähigkeit der Vereinten Nationen und regionaler Organisationen, sich für dieses Ziel konsequent einsetzen zu können. Zum anderen wollen sich einige Staaten langfristig noch immer eher auf vermeintliche militärische Vorteile verlassen und erachten ausgehandelte Rüstungskontrolle lediglich als Instrument zur Absicherung dieser Vorteile. Sie übersehen dabei die Gefahr ordnungspolitischen Kontrollverlusts für die Staaten, wenn die noch bestehenden Kooperationsmöglichkeiten gegen die globalen Trends der Privatisierung von Gewalt nicht entschieden genutzt werden. Versuche von Staaten, auf die Privatisierung mit einer Lockerung von Rechtsbindungen eigenen militärischen Handelns zu reagieren oder sich gar selbst privater militärischer Dienstleistung in Kampfeinsätzen zu bedienen¹², vermindern diese Gefahr nicht, sondern spielen ihr lediglich in die Hände. Im Extremfall könnte die Entwicklung zu einer Situation führen, in der sich die Schwellen zwischen Krieg und Nichtkrieg, zwischen Soldaten und Zivilisten, zwischen Front und Hinterland, zwischen Sieg und Niederlage auflösen und zur Ausbreitung von Anarchie führen. Irak und Afghanistan könnten diesbezüglich Menetekel sein. Da sich der stärkste Nährboden für Terrorismus und zerfallende Staatlichkeit in den rohstoffreichen Staaten zwischen den Polen der sogenannten „strategischen Ellipse“¹³ zwischen Russland, der Türkei, Saudi Arabien und Iran befindet, wäre eine Anarchisierung hier auch eine unmittelbare Gefahr für die europäische Sicherheit.

12] Im Irak hielten sich seit 2003 im Auftrag der Besatzerstaaten mindestens 20.000 Angehörige unterschiedlicher privater militärischer Unternehmen (PMCs) auf.

13] In diesem Raum konzentrieren sich ca. 69% der Welterdgas- und 71% der Welterdölreserven. Quelle: BGR.

III.3 Die Revolutionierung der Waffentechnik (Revolution in Military Affairs)

Seit einigen Jahren zeichnen sich technologische Durchbrüche im Militärwesen ab, in deren Folge sich das gegenwärtig vorherrschende Bild der militärischen Stabilität verflüchtigen kann. Neben der o.g. asymmetrischen Kriegführung verbindet sich hiermit vor allem das Stichwort der Informations- und netzwerkgeführten Kriegführung (*information warfare* bzw. *network centric warfare*). Beides firmiert in der internationalen Diskussion unter Revolution in *Military Affairs* bzw. dem Kürzel RMA.¹⁴ Die Verwendung von Informationstechnologien führt zu neuen Waffenfähigkeiten, Waffen werden kleiner, flexibler und zeitkritisch verwendbar sowie steuerbar oder selbststeuernd noch während des Einsatzes. Diese neuen Fähigkeiten wirken sich auf die Planung und Führung militärischer Operationen aus. Der Informationsvorteil wird zum wichtigsten Unterscheidungsmerkmal zwischen militärischen Akteuren. Die Auswirkungen auf Rüstungskontrolle und Abrüstung liegen auf der Hand. Die Anzahl von Waffen und Streitkräften, strategische und regionale Balancen von Kapazitäten verlieren an Bedeutung, stattdessen gewinnen Fähigkeiten an Gewicht, deren Ausgleich auf dem Wege von Verhandlungen und Verträgen unmöglich erscheint. Bisher ist RMA weitgehend ein amerikanisches Phänomen. Sich auf diese Form der Überlegenheit zu verlassen, würde allerdings bedeuten, einen allenfalls trügerischen Zeitvorsprung überzubewerten. Zum anderen lehrt gerade der nach RMA-Prinzipien geführte Feldzug gegen das Regime Saddam Husseins, dass selbst eine überlegen geführte Schlacht letzten Endes nicht zum Sieg führen muss. Ob die RMA dazu beiträgt, die Schwelle zur Kriegführung weiter zu senken, bleibt für die USA vor dem Hintergrund der Irakerfahrung vorläufig unklar. Wird sie jedoch nicht durch präventive Rüstungskontrolle begleitet, werden die Schwellen in dem Maße sinken, wie auch andere Staaten, vor allem nichtdemokratische, ihrerseits technologische Fortschritte machen.

IV. Frieden durch Abrüstung: die Chancen entschlossen nutzen

Rüstungskontrolle und Abrüstung erfordern – neben politischem Willen und konzeptioneller Klarheit – vor allem Stetigkeit und Vertrauen in die Vorteile zwischenstaatlicher Kooperation. Dies vorausgesetzt, können auch einseitige Abrüstungsschritte positive Zeichen setzen, die wiederum auf das Verhalten anderer Staaten rückwirken und vergleichbar vertrauensbildende Schritte anregen. Rüstungskontrolle war in der Vergangenheit des Kalten Krieges darauf gerichtet, Kriegsrisiken zu verringern und den Ausbruch von Kriegen weniger wahrscheinlich zu machen. Die o.g. erkennbaren politischen und militärischen Trends machen deutlich, dass eine solche funktionale Beschränkung der Rüstungskontrolle künftig nicht mehr ausreichen wird. Noch im Weißbuch 1994 zur Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland war davon die Rede, Konflikte möglichst „auf Distanz“ halten zu wollen. Angesichts weiter zunehmender globaler Interdependenzen wäre ein solches Kalkül für die kommenden 15 Jahre trügerisch. Selbst bewaffnete Konflikte, die regional begrenzt ausgetragen werden, werden die Sicherheitslage Deutschlands nachhaltig beeinträchtigen – dies gilt nicht nur für Regionen, in denen besondere Interessen an einer wirtschaftlichen oder Rohstoffzusammenarbeit bestehen. Nachdem die Chancen zu einer kooperativen Neugestaltung der internationalen Ordnung nach dem Ende des Kalten Krieges und im zweiten Anlauf nach den Terroranschlägen vom September 2001 ungenutzt blieben, werden vor dem Hintergrund der benannten möglichen negativen Entwicklungsperspektiven im kommenden Jahrzehnt unvermeidlich die

14] Vgl. Martin Kahl/Christian Mölling, Die Revolution in Military Affairs – Möglichkeiten und Bedingungen für die Rüstungskontrolle, in: Götz Neuneck/Christian Mölling (Hrsg.): Die Zukunft der Rüstungskontrolle, Baden-Baden 2005, S. 341-353.

Weichen für die Weltordnung des 21. Jahrhunderts gestellt. Dass Rüstungskontrolle und Abrüstung für diese Ordnung eine wichtige Rolle spielen sollten, haben alle Bundesregierungen von Kohl über Schröder bis Merkel unmissverständlich betont. In Bezug auf die Entwicklung und Umsetzung dieses Ziels haben sie sich jedoch mit einer Ausnahme trotz eines vielfältigen Engagements in wichtigen Einzelfragen bisher strategisch inkonsequent, zum Teil kleinkariert positioniert. Die Ausnahme betrifft die gezielte Verknüpfung der Entwicklungspolitik mit dem Instrumentarium der Sicherheitssektorreform, der Rüstungs- und Exportkontrolle sowie Maßnahmen der Abrüstung.¹⁵

Allerdings lassen sich die Formulierungen des 2006 vorgelegten Verteidigungsweißbuchs auch so interpretieren, dass die Verknüpfung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik auch den Einsatz von Waffengewalt zur Durchsetzung von Rohstoff- und Energieinteressen einschließen könnte. Die Bundesregierung ist zu ermuntern, den Weg integrierter Friedens- und Entwicklungspolitik unbeirrt fortzusetzen und auf das Kalkül eines Waffeneinsatzes zur Absicherung eigener Rohstoffbedürfnisse dezidiert zu verzichten, um stattdessen kooperative Regime globaler Rohstoff- und Energieversorgung zu fördern. Hielte sie an militärischen Optionen fest, würde dies zwangsläufig die Chancen regionaler Rüstungskontrolle mindern.

IV.1 Rüstungskontrolle zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen

Die Bundesregierung sollte ihre Bemühungen zur Erhaltung des Nichtverbreitungsregimes intensivieren. Neben eigenen und kollektiven politischen Anstrengungen, den Zugriff weiterer Staaten auf Atomwaffen und andere Massenvernichtungsmittel zu verhindern, gehört hierzu eine deutlichere Positionierung gegen die weitere Aufrechterhaltung nuklearer Besitzstände und die Modernisierung von Atomwaffen. Das weitere Festhalten an der deutschen Teilhabe an nuklearen Aufgaben der NATO, einschließlich der Stationierung von Atomwaffen auf deutschem Boden zum Zweck der „nuklearen Abschreckung“, wirft die Frage auf, ob die mutmaßlichen Vorteile einer nuklearen Verteidigung nicht durch die drohende Verbreitung von Atomwaffen ausgehebelt werden. Jedenfalls könnte jenseits der NATO-Grenzen die dezidierte Unterstützung der Nichtverbreitung nuklearer Waffen durch die Bundesregierung als inkonsequent und unglaubwürdig aufgefasst werden. Die zurückhaltende Bewertung der Modernisierungsprogramme der Verbündeten, insbesondere der USA, ist zwar angesichts der überwundenen kritischen Spannungen verständlich, jedoch problematisch. Die von den USA mit der NSS 2006 eingeleitete Rückkehr zu einem stärkeren Multilateralismus sollte in den kommenden Jahren mit Nachdruck unterstützt und gefördert – jedoch zugleich auch genutzt werden, um strategische Fragen gemeinsamen Interesses in kritischer Partnerschaft kooperativ zu lösen. Dies schließt die Auseinandersetzung um die Pflichten der atomwaffenbesitzenden Staaten ein, ihre Arsenale weiter abzubauen und auf eine vertragliche Plattform für die Abschaffung aller Atomwaffen hinzuarbeiten.

15] Vgl. Aktionsplan der Bundesregierung, Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, 12. Mai 2004 (<http://www.bmz.de/de/themen/dokumente/aktionsplan.pdf>, Zugriff: 7. Januar 2007), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung (<http://www.bmz.de/de/themen/dokumente/krisenpraevention.pdf>, Zugriff: 7. Januar 2007).

IV.2 Maßnahmen gegen Terrorismus und die Privatisierung militärischer Gewalt

Ausgehandelte und vertraglich vereinbarte Rüstungskontrolle und Abrüstung bieten eine wichtige Gewähr für die Vertrauensbildung zwischen Staaten und ihre zentrale Positionierung in der internationalen sicherheitspolitischen Rechtsordnung. Sie könnten in Verbindung mit einer konditionierten Geberpolitik auch die Grundlage für Vereinbarungen im Rahmen der Vereinten Nationen oder für staatliche bzw. private Unterstützungsmaßnahmen bieten, die den Erhalt oder die Herstellung des Gewaltmonopols in schwachen Staaten fördern und insofern die Legitimation staatlicher Ordnungspolitik in deren Innern und in ihren äußeren Beziehungen neu begründen. Auf diese Weise könnte der Privatisierung bewaffneter Gewalt begegnet und damit in den betreffenden Staaten auch der Nährboden für nationalen und internationalen Terror ausgetrocknet werden. Die deutsche Bundesregierung sollte sich für die Vereinbarung rechtsverbindlicher Verhaltenskodizes für private militärische Unternehmen und die Beschränkung ihrer Aktivitäten auf nichtkämpfende Missionen verwenden.

An Staaten, die internationale Terroristen unterstützen oder beherbergen bzw. nicht alles unternehmen, um ihrer habhaft zu werden, sollten keinerlei Waffen oder Rüstungsgüter geliefert werden. Dies gilt auch für Staaten, deren Verhalten nicht voll den Vorgaben des EU-Kodexes zur Rüstungsexportkontrolle und den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung entspricht.

IV.3 Präventive Rüstungskontrolle

Technologische Trends werden durch die bisherige Abrüstungspraxis nur teilweise berücksichtigt, eine vorausschauende – antizipierende bzw. präventive – Rüstungssteuerung existiert kaum. Sie war bisher zumeist ein Nebenprodukt der Beschränkungsregelungen für bereits existierende Waffen. Dennoch gibt es auch hier Teilaspekte, in denen Deutschland bereits heute stärkeres Profil zeigen müsste. Die Schlüsselfunktion des Teststoppvertrags für die Modernisierung von Kernwaffen sollte Anlass bieten, um jene Staaten, deren Ratifikation für das Inkrafttreten des Vertrags noch erforderlich ist, zu einem baldigen Einlenken zu bewegen. Mit den USA ist Deutschland verbündet, zu anderen Staaten unterhält es so enge partnerschaftliche Beziehungen, dass es Einfluss auf das Abrüstungsverhalten ausüben könnte. Für das obsoletere KSE-Konzept gleichgewichtiger Obergrenzen für konventionelle Hauptwaffensysteme sollten neue Modelle gegen künftige Beschaffungstrends entwickelt werden, welche die konventionelle Stabilität in Europa und an der europäischen Peripherie in Frage stellen.

Deutschland befindet sich in der Frage präventiver Rüstungskontrolle in einer selbst gestellten Zwickmühle. Technologisch bedingte Bedrohungen und Risiken für die eigene Sicherheit auszuschließen, korrespondiert mit dem Interesse der Planungsstäbe, für künftige Einsätze deutscher Soldaten in internationalen Missionen keine für nützlich erachteten technologischen Optionen auszuschließen. Außerdem üben vor allem die USA politischen Druck auf Deutschland aus, stärker in die rüstungstechnologische Entwicklung zu investieren. Kurzfristig scheinen die Vorteile eines technologischen Vorsprungs die Nachteile durch qualitatives Wettrüsten noch zu überwiegen. Ohne eine Kurskorrektur könnten sich vermeintliche Vorteile bis 2020 jedoch ins Gegenteil verkehren.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Verringerung einmal eingeführter Waffenkategorien (z.B. Atomwaffen) schwieriger ist als deren Verbot (chemische Waffen). Für künftige Waffenentwicklungen (Weltraumwaffen, elektromagnetische Kanonen, Laser-

waffen usw.) ist kaum vorstellbar, wie deren Bestände durch Verträge begrenzt werden sollen. Einzige Alternative sind vertragliche Regime, die deren Einführung universell unterbinden. Deutschland sollte sich für die Entwicklung einer auf Folgenabschätzung gegründeten globalen Strategie präventiver Rüstungskontrolle im Rahmen der Vereinten Nationen stark machen.

Deutschlands politischer Einfluss in den internationalen Beziehungen stützt sich seit Jahrzehnten auf die Förderung multilateraler Zusammenarbeit. Rüstungskontrolle und Abrüstung sind Politikfelder, für deren Erfolg multilaterale Kooperation ausschlaggebend ist. Allein schon deshalb empfiehlt es sich für Deutschland, auch künftig unbeirrt auf die Verhandlungskarte zu setzen, um die gewonnene internationale Anerkennung und Mitsprache dauerhaft zu behaupten. Darüber hinaus sprechen außenwirtschaftliche und geopolitische Interessen für eine konsequente Rüstungskontrollpolitik der Bundesrepublik. Schließlich bieten die Lehren aus der deutschen Geschichte genügend Anlass für die Fortsetzung einer Politik auf der Grundlage der Anerkennung des Rechts, der Gewaltfreiheit und des friedlichen Interessenausgleichs.

Über den Autor: Hans J. Gießmann ist Professor und stellvertretender Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
 - Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
 - Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
 - Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
-
- Auslandseinsätze
 - China
 - Demografie und Migration
 - Demokratieförderung
 - Energiesicherheit
 - Europäische Integration
 - Indien
 - Friedensförderung
 - Gestaltung der Globalisierung
 - Global Health
 - Lateinamerika
 - Menschenrechte und soziale Frage
 - Multilaterale Institutionen
 - Organisierte Kriminalität
 - Postkommunistischer Raum
 - Religion und Politik
 - Russland
 - Sub-Sahara-Afrika
 - Südostasien
 - Terrorismus
 - Transatlantisches Verhältnis
 - Umwelt
 - Weltwirtschaft

