

Dieser Beitrag ist ursprünglich erschienen im „Forum: Formwandel der Rüstungskontrolle? Rückblick, Bilanz, Ausblick“ der [Ausgabe 2/2013](#) der Zeitschrift [S+F. Sicherheit und Frieden](#).

Oliver Meier

Gibt es einen Formwandel in der Rüstungskontrolle?

Ist die Rüstungskontrolle in der Krise? Auf den ersten Blick scheint der Befund eindeutig: Seit 2010 setzt Russland die Umsetzung des [Vertrags über eine Begrenzung konventioneller Waffensysteme](#) – einst ein Kernstück der europäischen Rüstungskontrolle – aus. Der Iran verletzt weiter seine nichtverbreitungspolitischen Verpflichtungen. Der Atomteststopp-Vertrag kann auch 17 Jahre nach Abschluss der Verhandlungen nicht in Kraft treten, [weil einige Atomwaffenbesitzer die Unterschrift verweigern](#). Nordkorea führte jüngst seinen dritten Atomtest durch. Die Genfer Abrüstungskonferenz ist seit 1996 blockiert. Militärische Zukunftstechnologien wie die Raketenabwehr, Informationstechnologie oder [bewaffnete Drohnen](#) entziehen sich rüstungskontrollpolitischen Regelungen. Neue Rüstungswettläufe drohen.

Auf den zweiten Blick wirkt das Bild nicht ganz so düster. Die USA und Russland haben im April 2010 den [New Start-Vertrag](#) abgeschlossen und reden weiter über eine Reduzierung ihrer Nukleararsenale. In Europa hat sich die militärische Lage so weit entspannt, dass Obergrenzen auch ohne rechtliche Verpflichtung fast überall eingehalten werden. Nordkorea und Iran versuchten zwar den [nuklearen Nichtverbreitungsvertrag](#) (NVV) zu umgehen, wurden aber ertappt. Im Mai 2010 gelang es nach zehn Jahren erstmals wieder, sich auf der Überprüfungskonferenz des NVV auf ein politisch verbindliches [Aktionsprogramm](#) zu einigen. Und seit 1997 sind international umfassende Regelungen über das [Verbot von Antipersonenminen](#) sowie von [Streumunition](#) vereinbart worden. Die UN-Generalversammlung [nahm Anfang April mit überwältigender Mehrheit das Abkommen über eine Begrenzung des Waffenhandels](#) an.

Um diese gegenläufigen Entwicklungen zu erfassen, bedarf es eines breiten Begriffs von Rüstungskontrolle. Seit den 1960er Jahren steht zwar die vertragliche Begrenzung

vorhandener militärischer Kapazitäten im Fokus. Dieses enge Rüstungskontrollkonzept taugt aber zur Beschreibung heutiger Praxis nur bedingt. Moderne Rüstungskontrolle umfasst alle Formen der kooperativen Kontrolle militärisch relevanter Technologien, Fähigkeiten und Kapazitäten. War die Rüstungskontrolle früher eine Domäne der beiden militärischen Blöcke, so nehmen heute neue, auch nichtstaatliche, Akteure Einfluss auf ihren Erfolg oder Misserfolg. Unter einem solch weiten Oberbegriff lassen sich gegenwärtig drei Hauptfelder identifizieren:

- Klassische Rüstungskontrolle verfolgt weiterhin einen stabilitätsorientierten Ansatz durch die Regulierung militärischer Potenziale.
- Nichtverbreitungsregime wollen die Gefahr minimieren, dass sensitive Technologien für nicht-friedliche Zwecke missbraucht werden.
- Humanitäre Rüstungskontrolle zielt primär auf eine Verminderung des Gewaltaufkommens während und nach innerstaatlichen Konflikten.

“Coercive arms control“ – etwa im Rahmen von Sanktionen oder anderen Zwangsmaßnahmen – wird hier nicht unter den Begriff der Rüstungskontrolle gefasst. Zwang kann unter den Voraussetzungen der völkerrechtlichen Legitimität, der Angemessenheit und der Effektivität eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung konsensual vereinbarter Regeln spielen. Der langfristige Erfolg von Rüstungskontrolle hängt letztendlich aber von der Freiwilligkeit, der Reziprozität und der Inklusivität der eingegangenen Verpflichtungen ab.

Klassische Rüstungskontrolle befindet sich in einer Krise, weil ein gleichgewichtsorientierter Ansatz unter Bedingungen amerikanischer militärischer Dominanz kaum mehr funktioniert. Rund 40 Prozent der globalen Militärausgaben in 2011 entfielen auf die USA. In den Jahren 2000-2009 betrug das Verhältnis der Militärausgaben der europäischen NATO-Staaten zu denen Russlands 7:1 – unter Einbeziehung der USA erhöht es sich sogar auf 19:1.¹ Das Ungleichgewicht militärischer Fähigkeiten zeigt sich besonders eklatant bei Zukunftstechnologien wie etwa Raketenabwehrsystemen und modernen konventionellen Waffen großer Reichweite und hoher Präzision. Bei diesen potenziell stabilitätsgefährdenden Systemen haben die USA einen so großen Vorsprung, dass gleichgewichtsorientierte Rüstungskontrolle kaum greifen kann. China und Russland versuchen teils asymmetrisch auf die militärische Dominanz der USA zu antworten. China (8,2% der weltweiten

¹. Alle Zahlen stammen vom [Stockholm International Peace Research Institute \(SIPRI\)](http://www.sipri.org/).

Militärausgaben) investiert zum Beispiel in die Cyberkriegführung, Russland (4,1%) wertet militärisch weitgehend irrelevante Nuklearwaffen als Symbole strategischer Parität auf. In beiden Fällen drohen neue Rüstungswettläufe oder sind schon in vollem Gange.

Chancen, klassische Rüstungskontrollkonzepte erfolgreich anzuwenden oder wiederzubeleben, dürften daher eher in Regionen bestehen, wo Sicherheitsdilemmata noch heute die Politik bestimmen. Südasien, aber auch der Mittlere Osten gelten oft als Kandidaten. Allerdings erschwert in beiden Regionen die Multipolarität der sicherheitspolitischen Beziehungen eine direkte Übertragung der positiven rüstungskontrollpolitischen Erfahrungen, die unter den Bedingungen der Bipolarität in Europa gemacht wurden.

Für globale *Nichtverbreitungsregime* stellen die Auswirkungen der Globalisierung die größte Herausforderung dar. Die Diffusion militärisch relevanter Technologien, die Beschleunigung technologischer Entwicklungen sowie die gewachsene Bedeutung neuer Akteure fordern bestehende Nichtverbreitungsregime heraus. Beispiel Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ): Anfang der 1990er Jahre noch unter dem Eindruck des Ost-West-Konflikts ausgehandelt, spielen Chemiewaffen heute militärisch keine große Rolle mehr. Die Abrüstung bestehender Bestände ist weit vorangeschritten, über Dreiviertel der insgesamt mehr als 70.000 Tonnen deklarerter Chemiewaffen – vor allem in den USA und Russland – sind unter internationaler Kontrolle vernichtet. Mitte 2012 zeigte sich, wie gering der strategische Wert von Chemiewaffen mittlerweile ist. Die [Drohung Syriens](#), auf eine ausländische Intervention in den Bürgerkrieg mit dem Einsatz von Chemiewaffen zu antworten, entpuppte sich als Eigentor. Prompt erklärten westliche Staaten, dass ein solcher Einsatz zwingend eine Intervention zur Folge hätte. [Abschreckung geht heute anders](#).

Künftige Herausforderungen des CWÜ liegen in der effektiven Kontrolle moderner, sich teils rapide entwickelnder Technologien. Zum einen verlagern sich globale Produktionskapazitäten. Mehr als 5.000 hochmoderne chemische Produktionsanlagen sind flexibel auf verschiedene Produkte umstellbar [und wären für einen Missbrauch zur Chemiewaffenherstellung technisch besonders gut geeignet](#). Diese Anlagen befinden sich überwiegend nicht mehr in den Industrieländern des Nordens, sondern vor allem in den Schwellenländern des Südens. Sie werden bisher kaum kontrolliert, auch weil Staaten wie China und Indien Belastungen durch zusätzliche Überprüfungen fürchten. Sie verweisen auf bestehende Inspektionsregeln, die nur im Konsens reformiert werden können. Zum anderen

ermöglichen [moderne chemische \(und biochemische\) Verfahren die Herstellung neuartiger Agenzien mit eventuell hohem Gefahrenpotenzial](#). Diese Stoffe werden durch das vorhandene Verifikationsregime aber nur bedingt erfasst. Vergleichbare Probleme bestehen bei der Kontrolle von Technologien, die zur Herstellung biologischer und nuklearer Waffen genutzt werden könnten.

Zugleich eröffnet die Globalisierung auch Chancen. So [können zunehmende Vernetzung und neue Informationstechnologien die Verifikation der Vertragstreue verbessern](#). Und in Ansätzen wird bereits versucht, private Akteure direkt in die effektivere Umsetzung von NV-Regimen einzubeziehen, etwa im Rahmen von Maßnahmen zur Verbesserung biologischer oder nuklearer Sicherheit.

[Humanitäre Rüstungskontrolle](#) soll vor allem menschliches Leid minimieren, das durch die Anwendung militärischer Gewalt während und nach innerstaatlichen Konflikten entsteht. Der humanitäre Impetus und das Verbot bestimmter Arten der Kriegführung sind in der Rüstungskontrolle aber keineswegs neu. Bereits nach dem Ersten Weltkrieg wurde der Ersteinsatz chemischer und biologischer Waffen geächtet. Das UN-Waffenübereinkommen verbietet seit den 1980er Jahren besonders grausame Waffen, wie Dum-Dum-Geschosse, Brand- und Blendwaffen.

Das [Ottawa-Abkommen von 1997 über das Verbot von Antipersonenminen](#) und das [Oslo-Abkommen von 2008 über das Verbot von Streumunition](#) setzten nichtsdestoweniger rüstungskontrollpolitische Meilensteine. Zivilgesellschaftlichen Protagonisten gelang es, neue Diskurse zu etablieren: Nicht mehr die Folgen von Rüstungskontrolle für militärische Handlungsfähigkeit und Stabilität standen im Vordergrund, sondern das durch Waffeneinsatz verursachte menschliche Leid. Der initiierte Normbildungsprozess entpuppte sich als politisch extrem wirksam. Er ermöglichte eine Umgehung des in der Rüstungskontrolle sonst als sakrosankt geltenden Konsensprinzips. Die Verbote wurden gegen den teilweise erbitterten Widerstand einiger militärisch wichtiger Staaten wie China, Russland und den USA durchgesetzt.

Mittlerweile müssen auch Außenseiter, die den Abkommen fernbleiben, ihre Praxis an den in den Verträgen niedergelegten Verhaltensnormen messen lassen. Israels Einsatz von Streumunition im Libanon 2006 wurde international breit verurteilt, obwohl Jerusalem den

Oslo-Vertrag nie unterzeichnet hat. Auch die humanitäre Rüstungskontrolle profitiert insofern von der Globalisierung, als sie die weltweite Verbreitung von Normen zu ihrem Vorteil nutzt.

Wie geht es weiter? Rüstungskontrolle bleibt wichtig. [Nach wie vor werden jedes Jahr rund 1,7 Billion US-Dollar für Militär ausgegeben, mehr als 4,6 Milliarden täglich.](#) In vielen Regionen verschärft die Hochrüstung Konflikte zusätzlich. Moderne Waffen sind zielgenauer, drohen damit aber auch die Einsatzschwelle zu senken. Die Zerstörungskraft moderner Technologien ist beispiellos, die Gefahr ihres Missbrauchs, auch durch Terroristen, hoch. Und immer noch wird das meiste Leid durch „ganz normale“ Waffen in vergleichsweise kleinen Konflikten verursacht.

Es gibt also genug Gründe, Rüstungskontrolle weiter zu betreiben – trotz oder gar wegen der vielen neuartigen Herausforderungen. Selbstverständlich müssen die rüstungskontrollpolitischen Antworten genauso vielfältig ausfallen wie die Problemlagen, die sie regeln sollen. Hier seien nur einige Bausteine moderner Rüstungskontrolle genannt:

- Die militärisch stärksten Staaten müssen zu der Einsicht gebracht werden, dass eine Selbstbeschränkung bei modernen Rüstungstechnologien in ihrem aufgeklärten Eigeninteresse liegt.
- Klassische Rüstungskontrolle bleibt wichtig, aber nicht immer erweist sich ein völkerrechtlich verbindlicher und verifizierbarer Vertrag als das erfolgversprechendste Modell kooperativer Regulierung.
- In der Nichtverbreitung gilt es, die Chancen der Globalisierung für eine Kontrolle missbrauchsrelevanter Technologien zu nutzen, indem neue Technologien zur Kontrolle eingesetzt und neue Akteure einbezogen werden.
- Die normative Wirkung von rüstungskontrollpolitischen Vereinbarungen muss in Bezug auf die Entwicklung, die Produktion, die Weitergabe und nicht zuletzt den Einsatz von Waffen gestärkt werden.

Es gibt also keinen Anlass, sich von der Rüstungskontrolle zu verabschieden, aber viele Gründe, sich Gedanken über die Anpassung vorhandener und die Entwicklung neuer Konzepte und Instrumente zu machen.

[Dr. Oliver Meier](#) ist Wissenschaftler an der [Forschungsgruppe Sicherheitspolitik](#) der [Stiftung Wissenschaft und Politik \(SWP\)](#) in Berlin.