

Mythos „Rüstungskontrolle ist nicht mehr zeitgemäß.“ (Michael Staack)

Rüstungskontrolle ist, so eine schon seit längerem vor allem in den USA vertretene Sichtweise, ein Auslaufmodell. In der Macht-, System- und Rüstungskonkurrenz gegen die neuen autoritären Großmächte China und Russland helfe nur entscheidende militärische Überlegenheit. In einem multipolaren System sei das Ziel der Rüstungskontrolle ohnehin nicht mehr erreichbar, neue Rüstungstechnologien seien qualitativ so komplex, dass sie nicht zu regulieren seien; kurz: Rüstungskontrolle sei nicht mehr zeitgemäß¹.

1) Die Rüstungskontrolle befindet sich in der Krise, weil ihr ordnungs- politischer Wert nicht mehr anerkannt bzw. geschätzt wird

Tatsächlich befindet sich das in den vergangenen Jahrzehnten entstandene System von Rüstungskontrollvereinbarungen in einer tiefen Krise. Die Gefahr eines völligen Zerfalls in nächster Zeit ist höchst realistisch. Damit steht für die internationale Ordnungspolitik sehr viel auf dem Spiel. Eine Reihe von Rüstungskontrollverträgen zwischen den damaligen Weltmächten USA und Sowjetunion konnten bereits von den 1960er bis zu den 1980er Jahren, noch im Zeichen des Ost-West-Konflikts und angestoßen durch die Schockwirkung der Kuba-Krise (1962), abgeschlossen werden. Dazu gehörten die beiden großen Abkommen zur Begrenzung von Nuklearwaffen (SALT I und II 1972 bzw. 1979), der Vertrag über das Verbot von Raketenabwehrsystemen (ABM-Vertrag 1972) oder der Vertrag über die vollständige Abrüstung von landgestützten nuklearen Mittelstreckenwaffen (INF-Vertrag 1987)². Ein weiterer, großer Rüstungskontrollschub erfolgte in den 1990er Jahren. Zu den wichtigsten Vereinbarungen aus dem Jahrzehnt nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes zählen START I (1991) und START II (1993), der KSE-Vertrag über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa (1990), die Konvention über das vollständige Verbot von Chemiewaffen (1993) und das Abkommen zum Verbot von Landminen (1997). Alle diese Vereinbarungen sind bzw. waren mit Maßnahmen der Vertrauensbildung durch Transparenz, Verifikation und Inspektion verbunden, die durch Vertragsbeendigungen ersatzlos entfallen³.

¹ Als derzeit einflussreichster Repräsentant solcher Auffassungen kann John Bolton gelten, seit März 2018 Nationaler Sicherheitsberater von US-Präsident Trump und in der Administration von George W. Bush (2001-2009) Staatssekretär für Abrüstung und Rüstungskontrolle bzw. Botschafter bei den Vereinten Nationen. Vgl. Bolton, John (2008): *Surrender Is Not an Option. Defending America in the United Nations and Abroad*, New York; Cirincione, Joseph: John Bolton is a serial arms control killer. In: *The Washington Post* vom 1. Februar 2019.

² Vgl. Holik, Josef (2017): *Abrüstung als Wegbereiter der Wende in Europa*, Berlin.

³ Für einen Überblick zur Entwicklung dieses Politikfelds nach dem Ende des Ost-West-Konflikts siehe: Neuneck, Götz (2012): *Nichtweiterverbreitung, Abrüstung und Rüstungskontrolle*. In: Michael Staack (Hrsg.), *Einführung in die Internationale Politik*. Studienbuch, München, S. 737-785.

Die Abkehr von der Rüstungskontrolle setzte bereits zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein. Rückblickend kann die einseitige Aufkündigung des ABM-Vertrags durch die US-Administration von Präsident George W. Bush (2002) als Wendepunkt gelten. Eine überwältigende Mehrheit der Entscheidungsträger bei Republikanern und Demokraten im Kongress war zu dem Ergebnis gekommen, dass der Schutz des eigenen *Homelands* und die Schaffung neuer nuklearer Optionen gegenüber konkurrierenden Mächten (vor allem gegenüber Russland) wichtiger waren als die Aufrechterhaltung der im ABM-Vertrag vereinbarten wechselseitigen Verwundbarkeit, die eine zentrale Grundlage der bisherigen nuklearen Abschreckungslogik darstellte. Zwar kam es auch nach dieser Vertragskündigung noch zum Abschluss neuer amerikanisch-russischer Abkommen über strategische Rüstungskontrolle (SORT 2002 und New Start 2011), aber die Geschäftsgrundlage zwischen den beiden größten Nuklearwaffenbesitzern war mit dem Ende von ABM und dem nachfolgenden Aufbau einer russische Sicherheitsinteressen beeinträchtigenden Raketenabwehr im Bereich der Rüstungskontrolle zumindest teilweise entfallen. Diese Entwicklung trug auch dazu bei, dass Russland den KSE-Vertrag 2015 suspendierte und damit faktisch verließ. Im Mai 2018 kündigten die USA einseitig das erst 2015 vereinbarte Abkommen zur Kontrolle des iranischen Nuklearprogramms (JCPoA) auf – ein Schritt, dessen negative Auswirkungen auf die internationale Ordnungspolitik, weit über die Rüstungskontrolle hinaus, noch nicht zu übersehen sind.

In Bezug auf den INF-Vertrag haben sich die USA und Russland mit wechselseitigen Vorwürfen der Vertragsverletzung überzogen, bevor US-Präsident Trump im Oktober 2018 den Austritt seines Landes aus dem Abkommen ankündigte⁴. Nach der formellen Vertragskündigung Anfang Februar 2019 läuft dieser Vertrag Anfang August 2019 aus. Die Verbündeten der USA in der NATO wurden informiert, nicht konsultiert, machten sich den US-amerikanischen Standpunkt einer nur bei Russland liegenden Vertragsverletzung aber gleichwohl zu eigen. Seit Jahren ignorieren die Nuklearwaffenbesitzer ihre im Vertrag über nukleare Nichtverbreitung (NVV) festgelegte Abrüstungspflicht. Tatsächlich könnte das gesamte System der Rüstungskontrolle bald vor seinem Ende stehen.

Trifft also die These zu, dass Rüstungskontrolle aus den eingangs genannten Gründen nicht mehr zeitgemäß ist?

2) Ist Rüstungskontrolle mit autoritären Mächten nicht mehr erreichbar?

Das Argument, Rüstungskontrolle sei mit autoritären Mächten nicht machbar und gegen diese helfe nur militärische Überlegenheit, ist alles andere als neu und wurde bereits in den 1950er und 1960er Jahren vertreten, bevor der Rüstungskontrollprozess begann. Auch die Sowjetunion war schließlich autoritär. Dem damals begonnenen Rüstungskontroll-

⁴ Vgl. Kühn, Ulrich; Péczeli, Anna (2017): Russia, NATO, and the INF Treaty. *Strategic Studies Quarterly*, 11:1, 66-99.

prozess lag die Einsicht zugrunde, dass Überlegenheit angesichts der potenziellen Zerstörungskraft von Atomwaffen nicht mehr erreichbar sei. Stattdessen sollte Stabilität durch vertragliche Selbstbindungen angestrebt werden. Daran hat sich grundsätzlich nichts geändert. Ein Wettrüsten der USA bzw. des Westens mit Russland und China wird angesichts der bereits vorhandenen Potenziale und Ressourcen zu wachsender Unsicherheit führen, nicht aber zu dauerhafter Überlegenheit oder sogar Dominanz – wie von der Trump-Administration in letzter Zeit wieder offen proklamiert⁵. Auch muss das politische Rational hinterfragt werden, dass Russland und China ihrerseits eine militärische Überlegenheit anstrebten. Russland ist dazu schon ökonomisch nicht in der Lage, auch wenn es sich gern als Weltmacht präsentiert. China rüstet zwar auf (oder, im Verhältnis zu den USA, nach), sieht seine Hauptaufgabe aber weiterhin in der Entwicklung des eigenen Landes. Beide Staaten, Russland noch stärker als China, sind zur Rüstungskontrolle grundsätzlich bereit. Es kommt hinzu, dass auch die bisherige Bilanz der USA in Bezug auf Überlegenheitspolitik wenig überzeugend ist. In Ostasien hat sich Washington Vorschlägen für eine multilaterale, die Region umfassende Rüstungskontrolle stets grundsätzlich verweigert. Der Aufstieg Chinas und das heutige Wettrüsten in der Region wurden damit nicht verhindert. Alle Argumente sprechen dafür, dass das Streben nach militärischer Überlegenheit in der neuen Großmächtekonkurrenz ebenso wenig erfolgreich sein wird wie es dies zu Zeiten des Ost-West-Konflikts gewesen ist.

3) Schließen sich Rüstungskontrolle und Multipolarität aus?

Plausibler erscheint das Argument, dass Rüstungskontrolle in einer multipolaren Welt mit mehreren militärisch relevanten Machtzentren schwieriger zu erreichen sei als zwischen nur zwei Weltmächten wie zu Zeiten des Ost-West-Konflikts. Ein differenzierter Blick auf unterschiedliche Kategorien der Rüstungskontrolle führt jedoch zu einer Modifikation dieses Befunds. Nach wie vor verfügen die USA und Russland über 90 Prozent der Nuklearwaffen und damit über eine außerordentlich große Regelungsmacht, die nicht abhängig ist von der Einbeziehung Dritter. Auch das Argument, Rüstungskontrolle sei sinnlos ohne Einbeziehung Chinas, bedarf der kritischen Hinterfragung, denn Chinas nukleare Kapazitäten sind (im Vergleich zu den USA und Russland) begrenzt. Dennoch ist es zweifellos sinnvoll, die aufsteigende Macht in diesen Prozess zu integrieren. In anderen, nichtnuklearen Kategorien sind sogar weltweite Vereinbarungen zustande gekommen, etwa wie bereits erwähnt die Chemiewaffenkonvention und das Landminenverbot. Multilaterale Rüstungskontrollverhandlungen gestalten sich zwar in der Regel komplexer und komplizierter als bilaterale, werden aber erfahrungsgemäß geprägt durch Schlüsselkräfte oder -allianzen, die den Verhandlungsprozess strukturieren und steuern können.

⁵ Vgl. Rudolf, Peter (2018): US-Geopolitik und nukleare Abschreckung in der Ära neuer Großmachtrivalitäten, SWP-Studie, Berlin.

Angesichts der aktuellen Rahmenbedingungen sollte die rüstungskontroll-fördernde Rolle von nichtstaatlichen Akteuren (wie ICAN, der Bewegung für das Verbot von Atomwaffen) nicht überschätzt werden, aber sie bleibt immerhin grundsätzlich bestehen. Unzweifelhaft ist es schwieriger geworden, regionale Rüstungskonkurrenzen (wie in Europa oder Ostasien) zu regulieren, zumal wenn diese in eine übergeordnete globale Machtkonkurrenz eingepasst werden können. Rüstungskontrolle ist kein einfach zu bewerkstelliger Prozess. Die Rahmenbedingungen der heutigen multipolaren Welt gestalten die Aufgabe tatsächlich komplizierter. Sie bleibt aber unverändert lösbar. Am stärksten trifft dies immer noch auf die Kategorie der Nuklearwaffen zu⁶.

4) Können neue Technologien nicht mehr durch Rüstungskontrolle erfasst und reguliert werden?

Neue Technologien seien kaum noch rüstungskontrollpolitisch zu erfassen, lautet das dritte Argument, mit dem begründet wird, dass Rüstungskontrolle nicht mehr zeitgemäß sei. Für diese These lassen sich tatsächlich einige überzeugende Gründe anführen. Bereits zu Zeiten des Ost-West-Konflikts wurde seitens der Friedensforschung kritisch angemerkt, dass qualitative Verbesserungen der Rüstungspotenziale nicht in die Rüstungskontrolle einbezogen worden seien. Dadurch, so die damalige Kritik, seien neue Instabilitäten entstanden. Zu den rüstungskontrollpolitisch schwer zu regulierenden Bereichen gehört heute die gesamte Cybersphäre⁷. Der Einsatz von Cyberwaffen kann Infrastrukturen ausschalten, Gesellschaften destabilisieren und die Vorwarnzeiten so verkürzen, dass dadurch die Eskalationsgefahr kaum noch kontrolliert werden kann. Ebenso wie automatisierte Waffensysteme wirken sie allesamt hochgradig destabilisierend. Diese Risiken wären aus der Sicht der Hochrüstungsbefürworter logisch nur hinnehmbar, wenn die Waffentechnologien der jeweils anderen Seite erfolgreich ausgeschaltet werden könnten. Für diese Annahme spricht sehr wenig. Stattdessen scheint sich zwischen den großen Akteuren ein neues „Gleichgewicht des Schreckens“ zu entwickeln: die Folgewirkungen bei der Ausschaltung z.B. von Infrastrukturen im Cyberraum wären so weitreichend und unkalkulierbar, dass die Inkaufnahme eines Gegenschlags nicht akzeptabel erscheint. Mit dieser Konstellation wäre eine Grundbedingung für erfolgreiche Rüstungskontrolle auch in Bezug auf neue Waffentechnologien erfüllt. Allerdings bedürfte es sowohl eines entsprechenden politischen Willens als auch eines Mindestvertrauens in die Ernsthaftigkeit bzw. Verlässlichkeit des Gegenübers. Beides scheint derzeit nicht gegeben zu sein. Rüstungskontrolle in bestimmten Bereichen neuer Technologien ist

⁶ Dazu weiterführend: Neuneck, Götz (2018): Nukleare Rüstungskontrolle: Stand und zentrale Herausforderungen. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 11 (4), S. 581-601.

⁷ Vgl. Burgers, Tobias; Scott Robinson, David Ryland (2018): Keep Dreaming: Cyber Arms Control is Not a Viable Policy Option. *Sicherheit und Frieden*, 36 (3), S. 140-145.

deshalb nicht unmöglich geworden, aber gegenwärtig nur äußerst schwer zu erreichen. Nicht zeitgemäß wird sie auch deshalb nicht.

5) Rüstungskontrolle in der Defensive – vor allem in den USA

Das Konzept der Rüstungskontrolle befindet sich vor allem deshalb in einem permanenten Verteidigungsmodus, weil es von starken Kräften im politischen System der USA grundsätzlich abgelehnt wird. Diese Fundamentalopposition gab es schon seit Jahrzehnten, sich durchsetzen und mehrheitsfähig werden konnte sie aber erst in den vergangenen 15 Jahren. Die vorübergehende Unipolarität des internationalen Systems und der nach wie vor bestehende militärtechnologische Vorsprung der Vereinigten Staaten gegenüber allen anderen Mächten haben zu dieser Mehrheitsfähigkeit entscheidend beigetragen. Die prinzipiellen Rüstungskontrollgegner halten an der Vorstellung dauerhaft erreichbarer militärischer Überlegenheit fest und wollen zu diesem Zweck das *Homeland*, die USA, zu einer uneinnehmbaren Festung ausbauen – nicht zuletzt durch eine umfassende Raketenabwehr. Sie lehnen eine Ebenbürtigkeit jeder anderen Macht ab – sei es die untergegangene Sowjetunion, das heutige China oder die Europäische Union – und verfolgen das Ziel einer immerwährenden Weltvorherrschaft, der *primacy* ihres Landes. Die Begrenzung von Rüstung und die Anerkennung legitimer Sicherheitsinteressen anderer Mächte haben in einem solchen Denken keinen Platz. Es ist nicht auszuschließen, dass sich mit der Zeit auch die aufsteigende Weltmacht China an diesem Rollenvorbild der USA orientiert. Auch in Russland hat die Bereitschaft zum Risiko zugenommen, wie nicht zuletzt das Streben Moskaus nach Hyperschallwaffen zeigt. Mit seiner jüngst erhobenen Forderung, eine „Dominanz“ der Vereinigten Staaten im Weltraum herzustellen, hat sich US-Präsident Trump zu den Doktrinen der grundsätzlichen Rüstungskontrollgegner bekannt. Die etablierte Mehrheitsfähigkeit einer solchen Einstellung in den USA, nicht aber neue und nicht mehr bearbeitbare Herausforderungen an die Rüstungskontrolle, stellen für dieses Konzept die größte Herausforderung dar. Wer militärische Überlegenheit auch im Nuklearzeitalter für möglich hält, kann auf solche, als „überholt“ dargestellte Strategien verzichten.

Fazit zur Rüstungskontrolle: nicht nur zeitgemäß, sondern eine Überlebensfrage der Menschheit

Für den, der eine multipolare Welt als Wirklichkeit ansieht und anerkennt, dass Superiorität im Zeichen der Existenz von Nuklearwaffen nicht erreicht werden kann, bleibt Rüstungskontrolle ein nicht nur sinnvolles, sondern unverzichtbares Instrument

internationaler Ordnungspolitik⁸. Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle tragen zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung bei, indem sie die Rüstungsentwicklung wechselseitig transparent und berechenbarer gestalten. Rüstungskontrolle kann durch geeignete Maßnahmen (z.B. gesicherte Vorwarnzeiten) die Stabilität in Krisensituationen entscheidend erhöhen. Ebenso kann sie dazu beitragen, dass Investitionen in Rüstung frei werden für andere und wesentlich sinnvollere Aufgaben wie beispielsweise: gerechte Entwicklung, gute Bildung, Gesundheitsvorsorge. Es waren nicht zuletzt solche Einsichten, Erfahrungen und Überlegungen, die führende Staatsmänner in der ganzen Welt (in Deutschland Egon Bahr, Hans-Dietrich Genscher, Helmut Schmidt und Richard von Weizsäcker) vor einem Jahrzehnt dazu veranlassten, energisch für eine Neubelebung der Rüstungskontrolle einzutreten und sogar für die langfristige Abrüstung aller Atomwaffen zu werben.

An der Richtigkeit dieser Zielvorstellung hat sich nichts geändert. Die Kontrolle von Rüstung und das Eintreten für weitergehende Abrüstung bleibt eine Überlebensfrage der Menschheit⁹. Das atavistische Denken der Hochrüstungsbefürworter in verschiedenen Staaten dieser Erde demonstriert augenfällig, dass mindestens auf diesem Gebiet geistig-intellektuell nicht Anschluss gefunden wurde an den humanen Fortschritt durch Friedensbildung und Interessenausgleich, menschen- und umweltdienliche Technologien sowie die Herausbildung einer „Weltinnenpolitik“ (Carl-Friedrich von Weizsäcker). Sehr wahrscheinlich ist Rüstungskontrolle heute zeitgemäßer als jemals zuvor, wenn der Frieden in einem komplexer gewordenen internationalen System gewährleistet werden soll.

⁸ Vgl. Müller, Harald; Schörnig, Niklas (2006): Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Eine exemplarische Einführung in die internationalen Beziehungen, Baden-Baden: Nomos.

⁹ Vgl. Weapons of Mass Destruction Commission (Hrsg.) (2006): Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms, Stockholm.

Quellennachweise

Bolton, John Robert (2008): *Surrender Is Not an Option. Defending America in the United Nations and Abroad*. Threshold Editions, New York: Simon & Schuster.

Burgers, Tobias; Scott Robinson, David Ryland (2018): Keep Dreaming: Cyber Arms Control is Not a Viable Policy Option. *Sicherheit und Frieden*, 36 (3), S. 140-145.

Cirincione, Joseph: John Bolton is a serial arms control killer. in: The Washington Post vom 1. Februar 2019.

Holik, Josef (2017): *Abrüstung als Wegbereiter der Wende in Europa*. Berlin.

Kühn, Ulrich; Péczeli, Anna (2017): Russia, NATO, and the INF Treaty. *Strategic Studies Quarterly*, 11:1, 66-99.

Müller, Harald; Schörnig, Niklas (2006): *Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Eine exemplarische Einführung in die internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos.

Neunack, Götz (2012): Nichtweiterverbreitung, Abrüstung und Rüstungskontrolle. In: Michael Staack (Hrsg.), *Einführung in die Internationale Politik*. Studienbuch, München, S. 737-785.

Neunack, Götz (2018): Nukleare Rüstungskontrolle: Stand und zentrale Herausforderungen. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 11 (4), S. 581-601.

Rudolf, Peter (2018): *US-Geopolitik und nukleare Abschreckung in der Ära neuer Großmachtrivalitäten*. SWP-Studie, Berlin.

Weapons of Mass Destruction Commission (Hrsg.) (2006): *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*. Stockholm.