

Rüstungskontrolle

Zurück zur Kooperation auch unter Gegnern

von Marius Pletsch

Der derzeitige Zustand der bilateralen, multilateralen und universellen Rüstungskontrolle ist prekär: Instrumente, die in Zeiten von internationalen Krisen, systemischen Rivalitäten und der ständigen Gefahr der nuklearen Eskalation geschmiedet wurden, existieren heute nicht mehr und solche, die in Friedenszeiten geschlossen wurden, stehen unter enormem Druck. Im nuklearen Bereich ist der letzte bilaterale Rüstungskontrollvertrag New START durch die festgefahrenen Positionen, seit 2020 nicht mehr stattgefunden gegenseitige Inspektionen und die einseitige Aussetzung seitens Russlands 2023 in ernster Gefahr – denn dieser läuft zum 5. Februar 2026 aus. Und auch der Blick auf multilaterale Instrumente wie den Umfassenden Teststoppvertrag (CTBT) bereitet Sorge.¹

Im konventionellen Bereich denken momentan vor allem europäische Staaten wieder über Waffen nach, die sich für Zivilist*innen als besonders verheerend erwiesen haben: Anti-Personenminen und Streumunition. Litauen hat im Juli 2024 den Ausstieg aus der Konvention zu Streumunition erklärt.² Ebenfalls in Litauen wie auch in Finnland – dort unterstützt von 51.000 Unterzeichnenden einer entsprechenden Petition – wird im Lichte des russischen Kriegs in der Ukraine der Ausstieg aus dem Ottawa-Abkommen zu Anti-Personenminen erwogen.³ Und Deutschland kommt offensichtlich seinen Verpflichtungen zumindest aus dem Streumunitionsabkommen nicht nach und lässt Lieferungen der Waffen durch die USA an die Ukraine über Deutschland zu.⁴

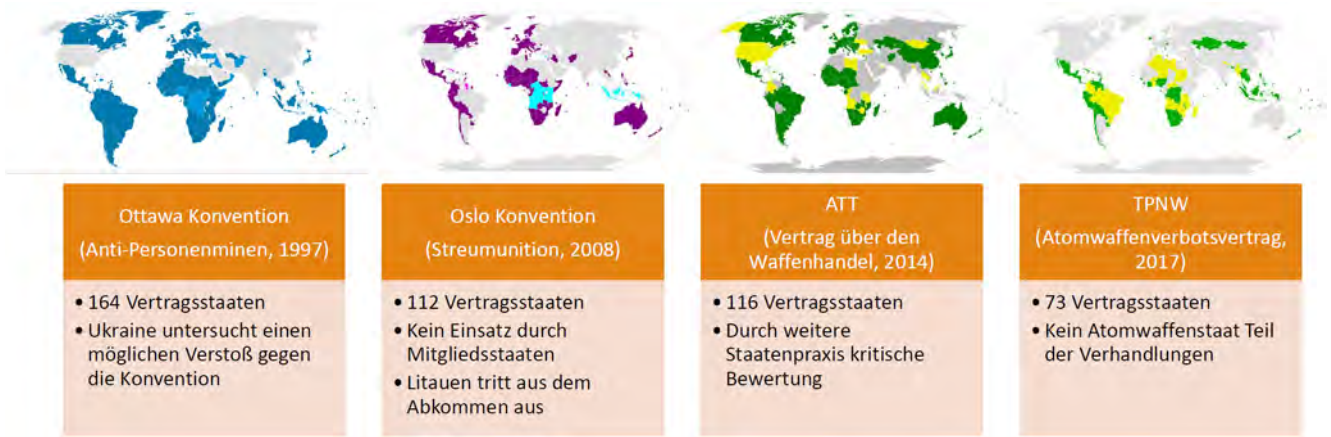
Dabei sind bzw. wären Initiativen, um die Rüstung zu begrenzen, dringlich. 2,443 Billionen US-Dollar wurden 2023 weltweit für die Unterhaltung der Militärs ausgegeben, ein Rekordwert und 6,8 % mehr als noch im Jahr davor.⁵ Durch die Kriege, Krisen und Spannungen investieren die Staaten große Summen und da die Produktion in den Unternehmen nur verzögert anläuft, ist für die kommenden Jahre eher davon auszugehen, dass sich dieser Trend fortsetzen wird.

Doch wie war es in der Vergangenheit möglich, sich auf eine Beschränkung, Reduktion und sogar Vernichtung von militärischen Kapazitäten einzulassen und wie könnte es heute wieder möglich werden?

Wie waren vergangene Erfolge der Rüstungskontrolle möglich?

Ist es angesichts der Aufrüstungstendenzen und der Konfrontationen aussichtslos, sich für Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung einzusetzen? Hedley Bull, ein Vordenker der klassischen Rüstungskontrolle, war der Überzeugung: „[N]ur wenn es politische Streitigkeiten und Spannungen gibt, die schwerwiegend genug sind, um einen Rüstungswettbewerb auszulösen, hat Rüstungskontrolle überhaupt eine Bedeutung“.⁶ Das schrieb er in 1961, als der nukleare Wettlauf zwischen den USA und der Sowjetunion sowohl qualitativ – in der Sprengkraft der Nuklearwaffen – als auch quantitativ – zu der Zeit gab es mehr als 30.000 Nuklearsprengköpfe weltweit – in vollem Gange war und sich im Oktober 1962 in der Kuba-Krise zuspitzen sollte.⁷ Doch es konnte bereits auf erste Rüstungskontrollgespräche zurückgeblickt werden: 1955 hatten sich die USA, das Vereinigte Königreich, Kanada, Frankreich und die Sowjetunion das erste Mal im Rahmen der Abrüstungskommission der Vereinten Nationen getroffen, um über die Einstellung von Atomwaffentests zu sprechen. Die USA und die Sowjetunion einigten sich auf ein Moratorium, welches von November 1958 bis September 1961 währte. Die Kuba-Krise verdeutlichte, welche Gefahr die Arsenale für die Welt barg. Sowohl Kennedy als auch Chruschtschow waren sich der Situation bewusst, Kennedy sagte: „Es ist wahnsinnig, dass zwei Männer, die auf entgegengesetzten Seiten der Welt sitzen, beschließen können, der Zivilisation ein Ende zu setzen“.⁸ In privatem Briefaustausch kamen die beiden überein, die Gespräche über den Stopp von Nukleartests wiederaufzunehmen. Der partielle Teststoppvertrag (PTBT) wurde am 5. August 1963 von den USA, dem Vereinigten Königreich und der Sowjetunion unterzeichnet. Damit wurden Tests in der Atmosphäre, im Weltall und Unterwasser ausgeschlossen. Der Vertrag hat mittlerweile 126 Mitgliedsstaaten und zehn weitere haben ihn unterzeichnet.

Auch während des Vietnamkriegs, in dem die USA mehrfach einen Einsatz von Nuklearwaffen erwogen,



wurde verhandelt. Auf multilateraler Ebene wurde 1968 der Nichtverbreitungsvertrag (NPT) unterzeichnet, der zwei Jahre später in Kraft trat. Der NPT sollte eine weitere Verbreitung von Nuklearwaffen verhindern, Kooperation bei der zivilen Nutzung der Kernkraft fördern und auf eine nukleare Abrüstung hinwirken. Seitdem sind jedoch Nuklearwaffenstaaten hinzugekommen und die nukleare Abrüstung ist so sehr eingeschlafen, dass auf Druck insbesondere der Länder des globalen Südens und zivilgesellschaftlicher Akteure weltweit der Atomwaffenverbotsvertrag 2017 unterzeichnet wurde.

Auf bilateraler Ebene zwischen der Sowjetunion und den USA gab es 1972 Ergebnisse im Rahmen der SALT-Abkommen. Hier wurden für ein begrenzte Zeit Grenzen für strategische Trägersysteme gefunden (Silos für Interkontinentalraketen, Startvorrichtungen in U-Booten sowie U-Boote selbst), nicht jedoch für die Anzahl von Sprengköpfen, die auch weiter stiegen. Ein weiterer Erfolg war der in dem Rahmen ausgehandelte und ohne Frist versehene Vertrag über die Begrenzung von antibalistischen Raketenabwehrsystemen (ABM-Vertrag).

SALT II, das Nachfolgeabkommen zu SALT I, wurde zwar unterzeichnet, jedoch verweigerte der US-Senat seine Zustimmung, nachdem die Sowjetunion die Invasion in Afghanistan startete. Trotzdem hielten sich beide Staaten an die darin festgehaltenen Begrenzungen, die jedoch immer noch nicht die Anzahl der Sprengköpfe erfasste. Hier trat der Zenit erst 1986 mit etwa 70.300 Sprengköpfen ein.⁹ Ein Jahr später wurde der INF-Vertrag unterzeichnet, der bereits seit 1981 verhandelt wurde, nachdem ein kompletter Waffentyp samt Startvorrichtungen bis 1991 aus den Arsenalen der Sowjetunion und den USA vernichtet werden musste. Zudem wurde für weitere zehn Jahre ein Vor-Ort-Verifikationsregime etabliert.

Es folgten u. a. mit den SALT-Folgeabkommen START (1991) sowie deren Nachfolgern und mit dem umfassenden Teststoppvertrag CTBT (1996) sowohl bi- wie multilaterale Abkommen und Verträge nach der Konfrontation des Kalten Krieges. In den 1980er und -90er Jahren kam zudem mit der humanitären Rüstungskontrolle ein neuer Modus hinzu, in der zivilgesellschaftliche Akteure und

von bestimmten Waffen besonders betroffene Länder Regulierungs- und Verbotsprozesse anstießen und zum Erfolg brachten. Dazu wagte man auch den Weg aus konsensbasierten Entscheidungsforen wie der Konvention über bestimmte konventionelle Waffen (CCW) heraus, um Normen auch ohne einzelne Staaten zu setzen und mit einer öffentlichen Stigmatisierung des Waffeneinsatzes, des Besitzes, der Herstellung wie dem Transfer zu arbeiten. Beispiele sind hier die Ottawa- (Anti-Personenminen, 1997) und Oslo- (Streumunition, 2008) Konvention (die beide in der CCW gescheitert waren) sowie der Vertrag gegen den Waffenhandel (2014) und der Atomwaffenverbotsvertrag (2017), die beide in der Generalversammlung der Vereinten Nationen verhandelt wurden.

Die Erosion der Rüstungskontrolllandschaft

Seit dem CTBT 1996 ist jedoch das einzige ständig tagende multilaterale Abrüstungsforum, die Genfer Abrüstungskonferenz, durch das als Veto-für-alle praktizierte Konsensprinzip und Verfolgen nationaler Interessen gelähmt.¹⁰ Ein Problem, weshalb auch die Gespräche zu Autonomie in Waffensystemen in der CCW sich seit 2014 im Limbo befinden.

Derweil wurden seit Beginn des 21. Jahrhunderts viele vergangene Erfolge rückabgewickelt. Dies betrifft im Besonderen die Rüstungskontrollverträge zwischen den USA, bzw. den NATO-Staaten und Russland. Nur um einige Beispiele zu nennen: Der ABM-Vertrag wurde 2001 einseitig von den USA gekündigt, weshalb Russland am Tag darauf START II fallen ließ. SORT wurde notdürftig als Ersatz verhandelt, blieb aber weit hinter den zuvor anvisierten Reduktionen zurück und verzichtete auf ein Verifikationsregime.¹¹ Nach langer Vorgeschichte und gegenseitigen Vorwürfen wegen Vertragsbrüchen, bei gleichzeitigem beiderseitigem Unwillen diese jeweils vor Ort überprüfen zu wollen, zogen sich die USA 2019 aus dem INF-Vertrag über landgestützte Mittelstreckenwaffen zurück.¹² 2020 folgte der US-Ausstieg aus dem Vertrag über den Offenen Himmel, der als vertrauensbildende Maßnahme Überflüge zuließ. Der Vertrag über Konventionel-

le Streitkräfte in Europa – der Obergrenzen für zwischen dem Atlantik und dem Ural stationierte schwere Waffensysteme festlegte – wurde nach der bereits 2007 erfolgten Aussetzung und der 2011 angekündigten partiellen Nichtbeachtung der Russland betreffenden Vertragsverpflichtungen seitens der USA 2023 von der russischen Seite endgültig aufgekündigt und anschließend von den restlichen NATO-Staaten ausgesetzt. Vor dem Hintergrund der NATO-Osterweiterung vollzog sich die Erosion amerikanisch-russischer Rüstungskontrolle zunächst schleichend, beschleunigte sich jedoch mit der Annexion der Krim 2014 und dem großflächigen Einmarsch in die Ukraine 2022. Ein Grund dafür könnte in einem Versagen der konventionellen Rüstungskontrolle begründet sein, da sie es nicht vermochte, ein militärisches Ungleichgewicht zwischen der NATO und Russland zu verhindern bzw. die Bedrohungswahrnehmung dadurch nicht aufzulösen vermochte¹³ – was die Angriffe in keiner Weise legitimiert. UNIDIR, das UN-Institut für Abrüstungsforschung, stellt ganz allgemein mit Blick auf die konventionelle Rüstungskontrolle fest, dass sie „bei der Verhütung, Bewältigung und Lösung von Konflikten in der heutigen Zeit nach wie vor nicht ausreichend genutzt [werden] und [...] nur unzureichend in bestimmte friedensschaffende und -fördernde Prozesse integriert [sind].“¹⁴

Insbesondere bei der nuklearen Rüstungskontrollarchitektur gelang es nicht andere Kernwaffenstaaten einzubinden, was jedoch zunehmend im jeweiligen Interesse Russlands (im Hinblick auf Frankreich und das Vereinigte Königreich) sowie den USA (im Hinblick auf China) war. Auch daran krankten und scheiterten schließlich die

Instrumente, bzw. drohen im Falle von New START, der im Februar 2026 auslaufende Vertrag zur Festlegung von Obergrenzen für nukleare Sprengköpfe und Trägersysteme, noch zu scheitern.

Als weitere Problemstellungen für einen (Wieder-)Einstieg in Rüstungskontrollgespräche können das Stellen von Vorbedingungen, mangelnder politischer Wille, das evaporierende Vertrauen in die Einhaltung von Zusagen und das derzeitige Erstarren des autoritären Nationalismus gelten.

Chancen für Rüstungskontrolle und Abrüstung suchen und nutzen

Die Betrachtung der vergangenen Erfolge der Rüstungskontrolle zeigt, dass auch in Zeiten enormer geopolitischer Spannungen, (Stellvertreter-)Kriegen und beinahe-Eskalationen Gespräche, Verhandlungen und Ergebnisse möglich waren. Doch es wird nicht genügen, alte Verträge neu aufzugießen. Es braucht dringend neue Ansätze und dafür auch die entsprechende Rüstungskontroll- und Abrüstungsforschung an den Universitäten. Ein Türöffner könnte die sogenannte Track II-Diplomatie sein, die auf Austausch z.B. zwischen Wissenschaftler*innen setzt. Eine starke Zivilgesellschaft kann ein zentraler Motor sein, wenn diese ohne staatliche Repression und Betätigungsverbote agieren kann. International schränkt vor allem Russland die Möglichkeiten von zivilgesellschaftlichen Akteuren bei der Partizipation in Rüstungskontrollforen seit mehreren Jahren immer weiter ein.¹⁵ Diese Versuche sollten nicht toleriert, sondern zurückgewiesen werden, denn sie schaden der Inklusivität, Glaubwürdig-

Rüstungskontrolle ≠ Abrüstung

Der Begriff der Rüstungskontrolle wird oft synonym mit Abrüstung und Nichtverbreitung verwendet. Obwohl sie nicht trennscharf sind, unterscheiden sich die Konzepte hinter den Begriffen deutlich. Das primäre Ziel der Rüstungskontrolle ist die Herstellung oder Bewahrung einer militärischen Stabilität zwischen Staaten bzw. im internationalen System. Weitere Ziele sind eine Reduktion der monetären, ökologischen, gesundheitlichen und sozialen Kosten von Rüstung, eine Vermeidung von erwartbaren Schäden im Kriegsfall und die Schaffung von Transparenz, Berechenbarkeit und der Aufbau von Vertrauen zwischen den Konfliktparteien. Maßnahmen im Rahmen von Rüstungskontrolle umfassen etwa Inspektionen und Verifikationsmaßnahmen, den Austausch von Informationen über Waffensysteme, Stationierungsorte, Tests und Manöver, sowie Vereinbarungen über die Qualität oder Quantität von Waffensystemen. Der Physiker und Friedensforscher Götz Neuneck beschrieb die Rüstungskontrolle als „das kooperative Einwirken auf wechselseitiges Rüstungsverhalten“.

Rüstungskontrolle kann, muss aber nicht eine Reduktion von Waffen bedeuten. Es kann sogar in den Grenzen der Vereinbarungen auf- oder umgerüstet werden.

Das Konzept der Abrüstung sieht die Kriegsverhütung durch die Reduzierung oder die Abschaffung bzw. den Verzicht (bestimmter) Gewaltmittel vor. Im Fokus von Abrüstungsinitiativen stehen besonders stabilitätsgefährdende Waffen (bspw. Mittelstreckenwaffen) oder solche, die als unmenschlich angesehen werden oder gegen Prinzipien des Völkerrechts verstoßen (bspw. Antipersonenminen). Neben der Reduktion oder Abschaffung von Waffensystemen kann auch eine Konversion ein Mittel der Abrüstung sein. Die Nichtverbreitung strebt dagegen an, die Verbreitung von bestimmten Waffen sowie den Zugang zu sensiblen Technologien oder Materialien zu unterbinden. Das wird durch Exportkontrollen versucht (z.B. Wassenaar Arrangement) sowie dadurch, den Kreis der „Haben“-Staaten zu begrenzen (z.B. NPT). Ein Mittel ist z.B. in einem bestimmten Gebiet oder einer Region auf bestimmte Waffen zu verzichten (z.B. verschiedene kernwaffenfreie Zonen).

keit der Institutionen und letztlich auch der Wirkung von möglichen Ergebnissen.

Zwischen China und den USA gab es eine Annäherung in den letzten Jahren, wenn auch eine noch vorsichtige: So waren sich Joseph Biden und Xi Jinping einig, dass Menschen die Kontrolle über Nuklearwaffen obliegen solle – und keiner Künstlichen Intelligenz.¹⁶ Neben einer schrittweisen Annäherung, z. B. zunächst über die (Wiederaufnahme) von Benachrichtigungen bei Waffentests, wären auch (koordinierte) unilaterale Zusagen eine Option, um Spannungen zu reduzieren. Das könnte z.B. eine Zusage sein, sich nach dem Auslaufen von New START trotzdem an die Beschränkungen zu halten. Kommt es zu Abkommen und Verträgen über die Anzahl oder Qualität von Waffensystemen, sind Vor-Ort Verifikationen für einen langfristigen Erfolg entscheidend – auch weil dadurch interkulturelle Austausch- und Begegnungsmöglichkeiten geschaffen werden. Aufkommende Technologien, die auf funktioneller Ebene ansetzen, wie Autonomie in Waffensystemen, bergen dabei gänzlich neue Problemstellungen für die Umsetzung. Auch sollte an Strukturen gedacht werden, in denen Unstimmigkeiten und Vorwürfe geklärt werden können. Der INF-Vertrag hatte zwar ein Komitee für diesen Zweck vorgesehen – doch wurde es zu spät und unzureichend genutzt.¹⁷

Es mangelt dabei nicht an Vorschlägen, wieder ins Handeln zu kommen: So haben die USA Vorschläge für die Fortführung bzw. Nachfolge zu New START unterbreitet, Russland ein Moratorium der Stationierung von Kurz- und Mittelstreckenwaffen, die unter den INF-Vertrag gefallen wären und China hat den Nuklearwaffenstaaten unter dem NPT den Vorschlag unterbreitet, es China gleichzutun und einen Verzicht auf den Ersteinsatz von nuklearen Waffen (sog. „No-First-Use Policy“) zu erklären.¹⁸ Woran es derzeit am ehesten zu mangeln scheint, sind politischer Wille und Mut.

Den kann eine starke Zivilgesellschaft einfordern. Dazu können Kampagnen, Demos die deutlich machen, dass Krieg hier beginnt – auch wenn sich die Massendemos zu Zeiten des Doppelbeschlusses womöglich mit friedenspolitischen Themen nicht so bald werden wiederholen lassen werden – oder auch Aktionen des zivilen Widerstands beitragen. Das Thema Rüstungskontrolle und Abrüstung geht alle an, denn jede*r ist durch die ständige Androhung des Einsatzes gefährdet und kann durch den tatsächlichen Einsatz von Waffen betroffen sein. Das gilt umso mehr im Falle von Massenvernichtungswaffen. Humanitäre Rüstungskontrolle und Abrüstung ist eine Möglichkeit, dem Primat der Staatlichen Sicherheit das der Menschlichen Sicherheit entgegenzuhalten.

Anmerkungen

¹ Im Project 2025 der Heritage Foundation, das als eine Art Blaupause für die zweite Amtszeit der Trump-Regierung gilt, wird die Rückkehr zu Tests erwähnt. Russ-

land hat die Ratifikation des CTBT zurückgezogen, nicht jedoch die Unterschrift und hat damit den gleichen Status wie die USA, China und weitere Atomkräfte. Russland meldete, man sei jederzeit bereit Tests wieder aufzunehmen und auf dem Testgebiet in China wurden Arbeiten ausgeführt, die auf Vorbereitungen hindeuten könnten: Dans, Paul; Groves, Steven (Eds.) (2023): Mandate for Leadership. The Conservative Promise (Washington: Heritage), S. 399; Osborn, Andrew (2024): Russian nuclear test chief says Moscow is ready to resume testing 'at any moment', in: Reuters.com, 17.9.2024; Broad, William J. et al. (2024): China Quietly Rebuilds Secretive Base for Nuclear Tests, in: NewYorkTimes.com, 9.1.2024.

² Handicap International (2024): Litauen tritt aus dem Übereinkommen über Streumunition aus.

³ Kauranen, Anne (2024): Finland considering exiting anti-personnel landmine treaty, minister says, in: Reuters, 18.12.2024; Perminas, Paulius (2025): Lithuanian PM backs mine ban convention exit, defence minister wants regional solution, in: LRT.lt, 6.1.2025.

⁴ Hagen, Lisa Marie; Noori, Mariam; Goetz, John (2024): US-Streumunition aus Deutschland geliefert?, in: Tagesschau.de, 25.7.2024.

⁵ SIPRI (2024): SIPRI YEARBOOK 2024. Armaments, Disarmament and International Security. Summary, S. 8.

⁶ Bull, Hedley (1961): The control of the arms race: Disarmament and arms control in the missile age. (London: Institute for Strategic Studies), S. 9f [DeepL Übersetzung].

⁷ Kristensen, Hans et al. (2024): Status of World Nuclear Forces, in: FAS.org, 29.3.2024.

⁸ JFK Library (o.D.): Nuclear Test Ban Treaty [DeepL Übersetzung].

⁹ Kristensen, Hans et al. (2024): Status of World Nuclear Forces, in: FAS.org, 29.3.2024.

¹⁰ Meyer, Paul (2021): Does the Conference on Disarmament Have a Future?, in: Journal for Peace and Nuclear Disarmament 4 (2), S. 288.

¹¹ Kimball, Daryl G. (2022): The Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT) At a Glance, in: ArmsControl.com, Oktober 2022.

¹² Dazu und zu der deutsch-amerikanischen Entscheidung, neue US-Mittelstreckenwaffen in Deutschland zu stationieren, siehe: Demirel, Özlem; Wagner, Jürgen (2024): Frieden schaffen mit Angriffswaffen?; Richter, Wolfgang (2024): Stationierung von U.S. Mittelstreckenraketen in Deutschland. FES Regionalbüro für Zusammenarbeit und Frieden in Europa.

¹³ Lippert, William (2024): How conventional arms control failures caused the Russo-Ukraine War, in: Defense & Security Analysis 40 (1), S. 152.

¹⁴ Boutellis, J. Arthur (2018): The changing role of conventional arms control in preventing and managing violent conflicts. UNIDIR, S. 5 [DeepL Übersetzung].

¹⁵ Ein letztes Beispiel dafür: Varella, Laura (2024): Ccw Meeting Made Informal Due to Russia's Objections to Civil Society. Ccw Report, Vol. 12, No. 4, in: ReachingCriticalWill.org, 21.11.2024.

¹⁶ Khalid, Asma (2024): Biden and Xi take a first step to limit AI and nuclear decisions at their last meeting, in: npr.org, 16.11.2024.

¹⁷ Dolzikova, Darya (2019): The Role of Verification in the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty Dispute, in: Rusi.org, 15.1.2019.

¹⁸ Woolf, Amy F. et al (2024): Evaluating Current Arms-control Proposals: Perspectives from the US, Russia and China. Iss, October 2024.