

Hans J. Gießmann

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Perspektiven der Abrüstung

Podium III

Auf dem Weg zu einer Europäischen Armee. Perspektiven für Kooperation, Integration und Abrüstung

Konferenz der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag Berlin, 5. Mai 2008

Abrüstung und Abrüstungspolitik befinden sich in einer ernsten, grundsätzlichen Krise.

1. Die Krise der Abrüstungspolitik

Abrüstung hat sich vom sicherheitspolitischen Kernthema, das es in Europa während des Ost-West-Konflikts war, in ein Randthema verwandelt. Die früheren Protagonisten des Kalten Krieges haben offenbar nicht nur das Interesse an neuen Initiativen sondern auch das Vertrauen in erreichte Vereinbarungen verloren. Debatten über Abrüstung finden heute, sofern überhaupt, nur in fachinteressierten Zirkeln statt. Fehlt das öffentliche Interesse an Abrüstung, so fehlt auch der gesellschaftliche Druck für eine starke Abrüstungspolitik.

Fehlende Zukunftsprojektion für weitergehende Abrüstung beschleunigt den seit längerem zu beobachtenden Verfall von Erreichtem. Rüstungspolitische Bremseffekte und stabilisierende Wirkung der Abrüstung scheinen dahin – stattdessen geraten die vertraglichen Übereinkünfte unter Druck, weil es einigen Staaten weniger nützlich erscheint, an ihnen festzuhalten.

Die schleichende Demontage der Abrüstung erfolgt auf unterschiedliche Weise und aus unterschiedlichen Motiven – aber letzten Endes mit vergleichbar deprimierenden Folgen.

Vor allem die einseitige Aufkündigung von – oder der einseitige Rückzug aus - Verträgen zur Abrüstung (wie jüngst durch die USA und Russland) hat über den Vertragsgegenstand hinaus „Nebeneffekte“ für verhandelte Abrüstung insgesamt. Beides untergräbt das Vertrauen in die Bestandsfestigkeit verhandelter Abrüstung und unterminiert die Glaubwürdigkeit von Verhandlungspartnern für künftige kooperative Lösungen.

Verhandelte Abrüstung setzt im Idealfall übereinstimmende Risikobewertungen voraus. Vor allem ist die Einsicht erforderlich, dass die Risiken höher sind, wenn es nicht zur Abrüstung kommt. Je näher beieinander die Risikobeurteilung, umso größer sind Chancen für den Verhandlungserfolg. Umgekehrt: Je überzeugender Stabilisierungseffekte durch Abrüstung eingeschätzt werden, umso ernsthafter ist der Verhandlungswille. Beides war im Kalten Krieg gegeben. Die Einsichten der 1970er und 1980er Jahre, dass Atomkriege nicht zu führen, und Kriege zwischen Ost und West nicht zu gewinnen sind, boten günstige Voraussetzungen für das Interesse an konkreten Abrüstungsverhandlungen. Deren vertrauensbildende Funktion war auch dann von wechselseitigem Vorteil, wenn der politische Wille ein Verhandlungsergebnis verhinderte, wie im Falle von KSE.

Sind die Goldenen Jahre der Abrüstung vorbei? Nicht nur das Interesse scheint schwächer geworden, auch die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen für Abrüstung haben sich geändert.

Die Bedrohungslage ist heute diffuser als früher, und Ausmaß und Herkunft von Bedrohungen werden durch Staaten heute stark differenziert beurteilt. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf das Interesse oder Desinteresse von Staaten an bestimmten Abrüstungsprojekten.

Verhandelte Abrüstung ist als Sicherheitskonzept konzeptionell nicht überzeugend, um asymmetrische Akteurskonstellationen zu stabilisieren oder um Terrorakte zu verhindern. Abrüstung erscheint sogar als ein zusätzliches Problem, wenn durch sie militärische Optionen eingeschränkt zu werden drohen, die für die Abwehr von wahrgenommenen Bedrohungen für unverzichtbar gehalten werden.

Umgekehrt liefert Rüstung, vor allem qualitative Rüstung, Gegenargumente zur Abrüstung. Waffentechnologische Sprünge enthalten das (problematische) Versprechen, dass moderne Kriege mit Aussicht auf Erfolg und zu vertretbarem Preis geführt werden können. Technologische Überlegenheit gilt als unabhängiger Vorteil gegenüber den abhängigen Effekten kooperativer Abrüstung. Im Idealfall sollen technologische Vorsprünge konserviert werden. Diesem Kurs sind vor allem die USA im letzten Jahrzehnt gefolgt. In ihrem Schlepptau befinden sich jedoch auch andere Staaten. Neue Runden des Wettrüstens – oder präziser – nachholenden und asymmetrischen Rüstens sind die Folge. Sicherheitsdilemmata bilden sich neu heraus: bezogen auf Waffenkategorien oder bestimmte geographische Räume.

2. Perspektiven der Abrüstung als sicherheitspolitisches Konzept

Die Aussichten für weitergehende und verhandelte Abrüstung im Sinne gleicher, kooperativer Sicherheit sind unter den genannten Vorzeichen nicht gut. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Abrüstung gar keine Zukunft besitzt. Der Erhalt ihrer bisher vertrauensbildenden und krisenstabilisierenden Funktion durch Verhandlungen und Verträge steht jedoch in Frage.

Abrüstung – d.h. im engeren Sinne der Abbau von Waffen, die Verringerung oder Rücknahme der Dislozierung von Streitkräften – ist aber weiter möglich vor allem in Form *einseitiger Schritte* zum

- zum Abbau überschüssiger oder veralteter Waffen im Zuge von Modernisierungen,
- zur Optimierung von Streitkräftestrukturen und – stationierungen,
- zur Entlastung bzw. Umstrukturierung von Militärausgaben.

Abrüstung ist ferner möglich in Form *einseitiger kollektiver Schritte*

- im Falle einer Neubewertung erforderlicher militärischer Potenziale infolge ihrer Zusammenlegung bzw. kollektiver Rüstungs- und Streitkräfteplanungen (z.B. im Rahmen der EU, aber auch im Falle der Bildung einer Europäischen Armee).

Abrüstung bleibt auch möglich in Form anreizender *gradualistischer Schritte*

- in Reaktion auf Veränderungen oder vor allem das Entfallen bisher wahrgenommener Bedrohungen.

Abrüstung kann schließlich aber auch weiterhin *ausgehandelt* werden, zum Beispiel

- als begleitendes Forum für ohnehin vorgesehene Reduzierungen von Waffen und die Verlegung von Streitkräften
- als Instrument zur Förderung regionaler Krisen- und Wettrüstenstabilität, sowie
- als Mittel, um den Erwerb von bestimmten Waffen oder Technologien durch Staaten, die bisher nicht über sie verfügen, zu unterbinden. In letzterem Falle ist die Bereitschaft auf Verzicht nur durch die Gewähr von negativen Sicherheitsgarantien sowie in der Regel weiteren Leistungen zu erreichen.

Abrüstung behält im weiteren Sinn als Rüstungskontrolle und kooperative Rüstungssteuerung eine wichtige, wenn auch gegenwärtig in einigen Staaten leider stark unterschätzte Funktion. Ausgehandelte Abrüstung besitzt eine deutlich höhere internationale politische Legitimation als einseitige Maßnahmen. Größere Erfolgsaussichten als beim Abbau von Rüstungen und Streitkräften versprechen derzeit Initiativen für das Verbot von bestimmten Waffenarten oder –entwicklungen sowie für die Beschränkung des Transfers von Rüstungen, weil

- Verbote und Transfers von Waffen leichter zu kontrollieren sind als die verhandelte Reduzierung von Waffen; und
- der Besitz oder Erwerb v.a. von in der Wirkung besonders inhumanen Waffenarten, grenzüberschreitend wirksame politische Gegenpotenziale für Abrüstung erzeugt.

Ähnlich wie im Falle des Verbots von APM könnte auch ein Verbot von *Streubomben* durch politische und gesellschaftliche Mobilisierung erreicht werden. Hier laufen zwei parallele Projekte. Im Februar 2007 begann der sogenannte Oslo-Prozess. Die USA, Russland, China, Indien, Israel lehnen das Verbot ab. Immerhin akzeptierten in Oslo 46 der teilnehmenden 49 Regierungsvertreter die dort erklärte Verbotsabsicht. Polen, Rumänien und Japan verweigerten die Zustimmung. Inzwischen führen aber mehr als 90 Staaten die Initiative fort. Der zweite Ansatz zielt auf die Ergänzung der Protokolle des UN-Waffenabkommens. Der deutsche Entwurf zur Expertenkonferenz vom Juni 2007 konnte sich leider nicht zu einem konsequenten Verbotsansatz durchringen, sondern enthielt „Back Doors“ für Neuentwicklungen „nicht gefährlicher“ Waffen (z.B. bei Blindgängerquote <1%). Der Oslo-Prozess hat Fahrt aufgenommen, während die Genfer Verhandlungen auf der Stelle treten. Die Bundesrepublik steht mit ihrem inkonsequenten Ansatz zunehmend in Kritik und sollte dem Beispiel ihrer EU-Partner Österreich, Ungarn, Belgien und Irland folgen, und auf diese Waffenart verzichten.

3. Europäische Abrüstungsinitiativen und Europäische Armee

Der rüstungskontrollpolitische Aktionsplan der EU und die Ernennung einer Sonderbeauftragten für Nichtverbreitung ist ein positives Signal. Angesichts der politischen Uneinigkeit innerhalb der EU sind weitreichende konsensuale Initiativen aus dem Kreis der EU-Staaten vorläufig jedoch eher unwahrscheinlich. Dies sollte jedoch Einzel- und Gruppeninitiativen nicht ausschließen. Im nuklearen Bereich gibt es hierfür bereits anknüpfungsfähige Ansätze (Shultz, Perry, Kissinger, Nunn). Die neue US-Regierung könnte aufgefordert werden, weitergehende gradualistische Initiativen zu ergreifen (Abzug von Kernwaffen aus Staaten, die nicht über sie verfügen; einseitige Reduzierungen von Kernwaffen), aber auch ausgehandelte Abrüstungsschritte zu fördern (z.B. Vertrag über den nuklearen Brennstoffkreislauf, Behandlung der Weltraumrüstung im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz, Zustimmung zum CTBT). Beim AKSE-Vertrag sollten aus dem Umstand, dass die Suspendierung des Vertrags durch Russland nicht aus mangelndem Einverständnis mit dem angepassten Vertrag erfolgte, politische Konsequenzen gezogen

werden. Der drohende vertragslose Zustand ist vor allem für die östlichen Nachbarstaaten der EU ein Verlust an Sicherheit, aber auch für die EU-Mitgliedstaaten und für Russland.

Die Verbindlichkeit des 1998 vereinbarten Verhaltenskodex für Waffenexporte auf der Grundlage konkreter Standards (Vertragstreue, Achtung von Menschenrechten, Ausschluss von Wiedereinfuhren usw.) zumindest als „Gemeinsamen Politischen Standpunkt“ herzustellen, ist überfällig. Eine zügige Vereinbarung könnte zudem die Vereinbarung eines Vertrags über den Waffenhandel (ATT) im UN-Rahmen erleichtern. Insbesondere für den kritischen Bereich der kleinen und leichten Waffen und ihrer illegalen Verbreitung fehlen Initiativen, für die der ATT eine wichtige Plattform wäre.

Abschließend: Kann die Bildung einer Europäischen Armee Abrüstung fördern? Eine erste Bewertung führt zu positivem Befund, denn für diesen Fall wären weniger Soldaten und Waffen als bisher erforderlich (Aufhebung von Redundanzen bei Truppen, Ausrüstungen und Fähigkeiten). Der Unterhalt einer gemeinsamen Armee würde Abstimmungsnotwendigkeiten erhöhen und hemmende Wirkungen partikularer Interessen verringern. Auch die Koordination von politischen Initiativen im euroatlantischen und euroasiatischen Rahmen dürfte durch klarere Akteurskonstellationen vereinfacht werden. Die Entwicklung eines Gesamtkonzepts für Abrüstung und Rüstungskontrolle könnte darüber hinaus auch die langfristige Streitkräfteplanung positiv beeinflussen, sie in der Außenperspektive berechenbarer machen und insofern etwaige Bedrohungsängste von Sicherheitspartnern im Keim beseitigen.