



# **2019 /** Rüstungs- kontrolle schärfen / **RÜSTUNGSDYNAMIKEN**

**3.1** ↘ Militärausgaben, Rüstungsexporte und Rüstungskontrolle

**3.2** ↘ Militärische Risiken in Osteuropa

## ↓ EMPFEHLUNGEN

## 3

94

- 1 **Für den INF-Vertrag eintreten** Die Bundesregierung darf die Aufkündigung des INF-Vertrags nicht tatenlos hinnehmen und muss ein Veto gegen neue Raketenstationierungen einlegen. Wir wollen ein Europa ohne Atomraketen und weltweite nukleare Abrüstung.
- 2 **Risiken in Osteuropa begrenzen** Die Bundesregierung sollte sich zur Stabilisierung der Sicherheitsbeziehungen in Europa dafür einsetzen, dass die EU auf höchster Ebene einen Dialog mit Russland beginnt.
- 3 **Regionale Rüstungskontrolle stärken** Die Bundesregierung sollte sich für Entflechtungs-, Transparenz- und Konfliktregulierungsmaßnahmen stark machen, die geeignet sind, schnelle und verdeckte offensivfähige Streitkräftekonzentrationen in den Kontaktzonen zwischen NATO und Russland zu verhindern.
- 4 **Zivilen Waffenbesitz kontrollieren** Kleinwaffen in der Hand von Zivilisten und nicht-staatlichen Akteuren treiben bewaffnete Konflikte an. Die Bundesregierung sollte ihr Engagement in der Kleinwaffenkontrolle in Krisenregionen verstärken und die Suche nach neuen Formaten regionaler Rüstungskontrolle unterstützen.
- 5 **Tödliche autonome Waffensysteme verbieten** Die Entscheidung über Leben und Tod darf nicht einer Maschine überlassen sein. Die Bundesregierung sollte auf ein Verbot autonomer Waffensysteme hinwirken und eine Stärkung bestehender Regime gegen Drohnenproliferation anstreben.
- 6 **Chemiewaffeneinsätze verhüten** Die Bundesregierung muss die Untersuchungen von Chemiewaffen-Einsätzen in Syrien durch die Organisation für das Verbot von Chemiewaffen weiter unterstützen und sich aktiv für die Akzeptanz der Ergebnisse einsetzen.
- 7 **NATO-Militärausgaben sicherheitspolitisch begründen** Eine Debatte über die Notwendigkeit des Zwei-Prozent-Ziels der NATO ist überfällig. Defizite in der Ausrüstung der Bundeswehr sollten vorrangig über eine effizientere Verwendung der Finanzmittel behoben werden.
- 8 **Waffenembargo verhängen** Die Bundesregierung muss ein unbegrenztes Waffenembargo gegen alle Kriegsparteien im Jemenkrieg beschließen.
- 9 **Rüstungskooperation nicht gegen Rüstungsexportregeln ausspielen** Die EU-Staaten müssen sich bei gemeinsamen Rüstungsprojekten auf eine Whitelist möglicher Empfänger einigen und dabei den Gemeinsamen EU-Standpunkt zu Rüstungsexporten respektieren.
- 10 **Restriktives Rüstungsexportkontrollgesetz vorlegen** Erforderlich ist ein Rüstungsexportkontrollgesetz, das den Nachweis der Unbedenklichkeit den Befürwortern von Rüstungsexporten abverlangt.

# RÜSTUNGSDYNAMIKEN / Rüstungskontrolle schärfen /

Die Welt ist in eine Phase globaler Hochrüstung eingetreten. Die Militärausgaben liegen höher als zu den Spitzenzeiten im Kalten Krieg. Der internationale Waffenhandel folgt diesem Trend. Deutsche Rüstungsexporte tragen dazu bei. Das in Jahrzehnten errichtete System der nuklearen Rüstungskontrolle steht vor dem Kollaps. Auch Europa ist in Gefahr, in ein neues konventionelles Wettrüsten hineinzuschlittern. Neue Technologien verstärken diese allgemeine Dynamik.

Rüstungsdynamiken werden durch das weltweite Konfliktgeschehen, neue Bedrohungen, wirtschaftliche Interessen, Machtprojektionen und den fortschreitenden wissenschaftlich-technischen Fortschritt angetrieben. Mit der Rüstungskontrolle verbindet sich die Hoffnung, diese Dynamiken einzuhegen. Doch sie befindet sich in einer schweren Krise, was sich insbesondere im Osten Europas in einem massiven Sicherheitsverlust niederschlägt. In unserem Schwerpunkt gehen wir den militärischen Risiken insbesondere dort nach, wo NATO-Staaten und Russland direkt benachbart sind. Zuvor aber widmen wir uns zwei Feldern, wo die Antriebe von Rüstungsdynamiken ihren konkreten Niederschlag finden: den Militärausgaben und dem Rüstungshandel, sowie dem Stand globaler rüstungskontrollpolitischer Vertragswerke.

## 3.1 ✓ Militärausgaben, Rüstungsexporte und Rüstungskontrolle

**D**ie globalen Militärausgaben steigen stetig an, getrieben von zunehmenden Ausgaben großer Militärmächte wie den USA und China, aber auch vieler kleinerer Staaten → 21/96. Sie lagen 2018 mit 1.600 Mrd. € fast 20 % über dem höchsten Niveau, das sie je während des Kalten Krieges erreicht hatten. Nach NATO-Angaben haben bis auf Griechenland und Kanada alle Mitgliedsstaaten 2018 ihre Militärausgaben erhöht. Russland hingegen hat, nach deutlich steigenden Ausgaben Anfang der 2010er Jahre, seine Ausgaben seit 2016 gesenkt. Auch für die nächsten Jahre sind, anders als in der

Öffentlichkeit häufig angenommen, keine Zuwächse zu erwarten (→ Cooper 2017). Westliche und russische Rüstungskonkurrenz sind gegenwärtig zeitlich verschoben: Während vor wenigen Jahren die Militärausgaben der europäischen NATO-Staaten stagnierten, stiegen die russischen. Nun sind die russischen relativ konstant, aber die der NATO nehmen deutlich zu.

## 3

**MILITÄRHAUSHALT DEUTSCHLAND**

96

Für Deutschland vermeldet die NATO für 2018 einen Anstieg von 3,6 % der Militärausgaben auf 41,9 Mrd. €. Der Anteil am Bruttosozialprodukt (BSP) lag konstant bei 1,23 %. Er dürfte allerdings 2019 deutlich steigen. Im Bundeshaushaltsgesetz für 2019 ist ein Anstieg des Einzelplans 14 des Bundesverteidigungsministeriums um elf % auf 43,2 Mrd. € vorgesehen. Der Anteil am BSP dürfte damit auf 1,35 % steigen. Ob es weitere Steigerungen geben wird, bleibt angesichts der unterschiedlichen Positionen der Regierungsfractionen offen. Geht es nach dem im März 2019 beschlossenen Finanzplan der Bundesregierung für die Jahre 2019-2023, dürfte der Anteil bis 2023 wieder sinken → **22**/96.

Die Haushaltsplanung steht damit nicht im Einklang mit den Ankündigungen aus der Bundesregierung, im Hinblick auf den Zwei-Prozent-Beschluss der NATO den Vertei-

**21** Globale Militärausgaben und ausgewählte AnteileQuelle → **3**/113

In Mrd. € (Preise von 2017)	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Global</b>	1.487	1.510	1.513	1.529	1.570
Anteile an Global in Prozent					
NATO	52,4	50,9	51,7	51,2	52,9
USA	36,9	35,4	35,9	35,1	35,6
EU	14,6	14,7	15,0	14,4	14,6
Deutschland	2,3	2,4	2,4	2,5	2,7
China	12,1	12,7	13,4	13,4	13,7
Russland	3,7	3,9	4,2	3,8	3,4

**22** Tatsächliche (2018) und im Bundesfinanzplan geplante deutsche MilitärausgabenQuelle → **3**/113

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anteile BMVg am						
Bundeshaushalt	11,2 %	12,1 %	12,4 %	12,1 %	11,9 %	11,8 %
Bundesinlandsprodukt	1,24 %	1,26 %	1,3 %	1,26 %	1,25 %	1,24 %

digungshaushalt weiter stark wachsen zu lassen. In welchen Stufen der Verteidigungshaushalt bis 2024 erhöht werden soll, bleibt damit offen und hängt auch von politischen Ereignissen wie Bundestagswahlen und sicherheitspolitischen Entwicklungen ab. So stellt der aktuelle Trend des russischen Militärhaushaltes die Angemessenheit der Beschlüsse der NATO in Frage, die 2014 auf dem Gipfel in Wales während einer Phase russischer Aufrüstung gefasst wurden.

Weiterentwicklung des deutschen Militäretats noch unklar

Ein weiterer NATO-Beschluss betrifft den Anteil der Beschaffungsausgaben am Verteidigungshaushalt, der in jedem Mitgliedsstaat auf 20 % gesteigert werden soll. Deutschland lag 2018 mit 14,1 % deutlich darunter. Die Finanzierung der bereits beschlossenen Großprojekte → **23**/97 und in der Planung befindlicher Projekte wird weitere Anstiege erfordern. Damit verbunden ist allerdings die Gefahr, dass Reformansätze in der Beschaffungsplanung, die seit 2014 eingeleitet worden sind, versanden, da der finanzielle Druck, Beschaffung effizienter zu organisieren, weiter abnimmt. Die erheblichen Kosten- und Zeitüberschreitungen bei den meisten Großprojekten sanken in den vergangenen Jahren nicht, trotz zunehmender finanzieller Mittel. Ein Beispiel betrifft das Transportflugzeug A 400M. Seit dem Parlamentsbeschluss zur Beschaffung verzögerte sich das Projekt um mehr als elf Jahre, die Kosten wurden nach Abzug der Inflation um 19 % überschritten. Trotzdem war 2018 weniger als die Hälfte der von Airbus abgelieferten Flugzeuge einsatzfähig.

## 23 Die größten laufenden Beschaffungsvorhaben der Bundeswehr

Quelle → 3 /113

Programm	Hauptauftragsnehmer	Programmkosten (Mrd. €)	Programmstart	Kostenüberschreitung Ende 2018 seit Programmstart, in Prozent	Zeitüberschreitung Ende 2018 seit Programmstart, in Monaten
EUROFIGHTER/ Kampfflugzeug	Airbus	17,6	1988	38	153
A400M Transportflugzeug	Airbus	9,3	2003	19	139
TIGER Kampfhubschrauber	Airbus	4,2	1995	23	80
NH90 Transporthubschrauber	Airbus	3,9	2000	32	134
Schützenpanzer PUMA	Kraus Maffei Wegmann/ Rheinmetall	3,2	2002	50	57
F125 Fregatten	Thyssen Krupp Marine Systems/ Lürssen	2,2	2009	40	51
Klasse K130 Korvetten (2. Los)	Lürssen/ Tyssen Krupp Marine Systems/ German Naval Yards	1,5	2017	3	4
NH90 NTH Marinehubschrauber	Airbus	1,2	2015	4	0

## ZWISCHEN MILITARISIERUNG UND EXTERNER FRIEDENSFÖRDERUNG

Militär- und Beschaffungsausgaben sind nur ein Indikator für Militarisierung. Der Globale Militarisierungsindex (GMI) des BICC berücksichtigt darüber hinaus weitere Indikatoren wie die Anzahl des militärischen Personals und der schweren Waffensysteme in Relation zur Gesamtbevölkerung. Gemessen am GMI liegt Deutschland weltweit eher im unteren Mittelfeld → **24** /99 (→ Mutschler/Bales 2018).

3

98

Nicht auf den Aspekt der Militarisierung beschränkt ist der Global Peace Index (GPI) des australischen Institute for Economics and Peace (→ IEP 2018). Darin werden zusätzlich Aspekte des inneren Friedens und der Gefahr von Terrorismus, aber auch der externen Friedensförderung berücksichtigt. Der GPI für alle erfassten Staaten hat sich seit 2014 langsam aber kontinuierlich verschlechtert, dabei überdurchschnittlich stark in Europa. Einen hohen Anteil daran hat Deutschland, dessen GPI zwischen 2014 und 2018 um 7,6 % gesunken ist. Hauptursachen dafür sind gestiegene Angst vor Kriminalität und Terror sowie eine Abnahme politischer Stabilität, ein wichtiger Indikator für gesellschaftliche (Un-)Sicherheit im GPI (minus 14 %). Aber auch die Militarisierung hat nach der Messmethode des GPI in Deutschland um 11 % zugenommen. Trotzdem bleibt Deutschland im Spitzenfeld der friedlichsten Staaten des GPI mit Platz 146 von 163 Staaten.

## RÜSTUNGSHANDEL

Nach Berechnungen des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) ist der internationale Handel mit Großwaffen im Zeitraum von 2014 bis 2018 gegenüber den fünf vorangegangenen Jahren (2009-2013) um 7,8 % gestiegen. Die fünf größten Exporteure sind die USA, Russland, Frankreich, Deutschland und China mit einem Anteil von 75 %. Deutschland liegt mit 6,4 % auf Platz vier (→ Wezeman, Fleurant, Kuimova, et al. 2019) → **25** /99.

Deutschland liegt auf einem der vorderen Plätze der größten Rüstungsexporteure weltweit. Die Bundesregierung hat 2017 Rüstungsexporte im Wert von 6,2 Mrd. € (Einzelausfuhrgenehmigungen) an 137 Staaten genehmigt; davon über 60 % an Drittstaaten (außerhalb der EU und NATO und gleichgestellte Länder) (→ BMWi 2018). 2018 genehmigte sie Rüstungsexporte im Wert von 4,8 Mrd. €; mehr als die Hälfte davon an Drittstaaten. Die Genehmigungen für den Export von Kleinwaffen sanken deutlich. An Länder außerhalb von EU-, NATO- und diesen gleichgestellten Staaten wurden nur noch Kleinwaffen im Wert von weniger als 14.000 € genehmigt. Es bleibt abzuwarten, ob sich der seit 2016 bestehende Trend zu geringeren Rüstungsexporten verfestigt oder ob es sich nur um Schwankungen in den Exportwerten handelt, die es auch in der Vergangenheit immer wieder gegeben hat → **26** /99.

Deutschland ist einer der weltweit größten Rüstungsexporteure

Nach Bewertungen des BICC hat die Bundesregierung in den vergangenen Jahren regelmäßig in großem Umfang Rüstungsexporte an Länder genehmigt, die mindestens hinsichtlich vier der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten problematisch sind. 2017 waren dies Rüstungsexporte im Wert von 1,5 Mrd. € an 22 Staaten. Darüber hinaus erhielten 52 Staaten mit einer als sehr schlecht eingestuften Menschenrechtssituation Rüstungsgüter aus Deutschland, in 27 Empfängerländern gab es interne Gewaltkonflikte (→ BICC 2018; GKKE 2019). Deutschland liefert in erheblichem Umfang an autoritäre Regime, in Spannungsgebiete und sogar an Kriegsparteien, die Kriegsverbrechen verüben. Besonders problematisch waren 2017 und 2018 die deutschen Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien. Trotz Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht der von Saudi-Arabien angeführten Jemen-Kriegs-Koalition war Saudi-Arabien einer der Hauptempfänger deutscher Rüstungsexporte. 2015 (Beginn der Militärintervention im Jemen) bis 2018 wurden Rüstungsexporte für das Königreich im Wert von 1,47 Mrd. € genehmigt. Obwohl laut Koalitionsvertrag keine Rüstungsausfuhren mehr an Länder genehmigt werden sollen, die unmittelbar

Hochproblematische  
Rüstungsexporte an  
autoritäre Regime  
und Kriegsparteien

## 24 Rang Deutschlands für verschiedene Indikatoren von Militarisierung und Friedlichkeit

Quelle → 3/113

Rang unter allen in den jeweiligen Quellen erfassten Staaten

Indikator	Rang Deutschlands unter erfassten Ländern
Militärausgaben (2018)	8 von 152 Staaten
Exporte von Großwaffen	5 von 181 Staaten
Militärausgaben als Anteil am Bruttosozialprodukt (2018)	92 von 149 Staaten
Militärausgaben als Anteil an Staatsausgaben (2018)	118 von 150 Staaten
Global Militarisation Index (GMI) (2018)	100 von 155 Staaten
Global Peace Index (GPI), invertiert (2018)	146 von 163 Staaten

## 25 Anteile an globalen Exporten von Großwaffen 2014-2018

Quelle → 3/113

USA	Russland	Frankreich	Deutschland	China	Großbritannien	Alle anderen
36,0 %	21,0 %	6,8 %	6,4 %	5,2 %	4,2 %	20,4 %

## 26 Deutsche Rüstungsexporte 2014-2018

Quelle → 3/113

	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamt in Mrd. €	4,0	7,9	6,8	6,2	4,8
Drittländer	61 %	59 %	54 %	61 %	53 %
Hoch problematische Länder	37 %	20 %	40 %	24 %	n.v.

am Jemen-Krieg beteiligt sind, genehmigte die Bundesregierung noch 2018 Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien im Wert von über 416 Mio. €. Hauptsächlich betraf dies Patrouillenboote, deren Auslieferung gerechtfertigt wurde mit dem Verweis auf „Vertrauensschutz“ für bereits nach Kriegswaffenkontrollgesetz genehmigte Rüstungsgeschäfte. Seit 2016 wurden 15 dieser Boote geliefert. Es ist nicht auszuschließen, dass sie an der Seeblockade beteiligt sind, die zur humanitären Katastrophe im Jemen beiträgt. Saudi-Arabien setzt Tornado- und Eurofighter-Kampfflugzeuge im Jemen-Krieg ein – beide enthalten Rüstungskomponenten aus Deutschland.

Erst nach der Ermordung des saudi-arabischen Journalisten Kashoggi erklärte die Bundesregierung im November 2018 einen vorläufigen Stopp deutscher Rüstungsexporte an Saudi-Arabien. Dieser wurde im März 2019 bis zum 30. September 2019 verlängert. Komponenten für Rüstungskoooperationen wie den Eurofighter dürfen aber wieder geliefert werden. Nicht betroffen sind zudem ausländische Tochterfirmen und Joint Ventures deutscher Rüstungsunternehmen, wie etwa die italienische Rheinmetall-Tochter RWM-Italia, die Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten Bomben liefern. Die Bundesregierung will sich gegenüber Großbritannien und Frankreich dafür einsetzen, dass gemeinsam produzierte Rüstungsgüter im Jemen-Krieg nicht zum Einsatz kommen.

Sie kann sich dabei nicht nur auf die Rüstungsexportbeschränkungen anderer EU-Staaten gegen Saudi-Arabien oder auf den Willen des Europäischen Parlaments berufen, sondern insbesondere auch auf den für alle EU-Mitgliedsstaaten rechtsverbindlichen Gemeinsamen Standpunkt der EU zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologie. Er legt unter anderem fest, dass der Export von Rüstungsgütern zu untersagen ist, wenn ein eindeutiges Risiko besteht, dass diese zur Verletzung des Humanitären Völkerrechts eingesetzt werden. Dies ist für viele Rüstungslieferungen an die Jemen-Kriegs-Koalition der Fall.

Gemeinsamer Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten weiter geschwächt

### **BESTEHENDE REGIME: ABRÜSTUNG, RÜSTUNGSKONTROLLE, NICHTVERBREITUNG**

Rüstungskontrolle dient der Bedrohungsminderung, Kriegsverhütung, Risikoreduzierung, Schadensminderung, der Regelung von destabilisierenden Rüstungsdynamiken und der Kostenersparnis. Enorme Schadenspotenziale erforderten im Kalten Krieg eine rationale Eindämmung der Eskalationsrisiken. Die folgenden Abschnitte widmen sich dem Stand der Rüstungskontrolle von Massenvernichtungswaffen und Kleinwaffen sowie der konventionellen Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung.



## MASSENVERNICHTUNGSWAFFEN

Unübersehbar befinden sich nukleare Rüstungskontrollverträge in einer schweren Krise. Gründe dafür sind Zweifel am Nutzen kooperativer Sicherheit, fehlendes Vertrauen in die Wirksamkeit von Verträgen und geringe Kenntnisse über deren Mechanismen. Die Einhegung der Weiterverbreitung von Nuklearwaffen und deren Eliminierung sind zentrale Ziele der gültigen multilateralen und bilateralen Rüstungskontrollverträge, deren Regelungen (Parität, Verifikation etc.) im Kalten Krieg entstanden und stetig weiterentwickelt wurden. Sie führten zu mehr Transparenz, Risikoreduktion und Berechenbarkeit. Letztlich konnte trotz der monumentalen nuklearen Bedrohung Vertrauen geschaffen und ein weltweiter oder regionaler Einsatz von Nuklearwaffen verhindert werden.

Die Säulen der weltweiten nuklearen Rüstungskontrollarchitektur bilden der Nichtverbreitungsvertrag (NVV), der umfassende Teststoppvertrag (CTBT) und die bilateralen Verträge INF und N-START. Während der multilaterale NVV durch den im Ratifikationsprozess befindlichen „Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons“ (TPNW) herausgefordert wird und der CTBT bisher nicht in Kraft getreten ist, befindet sich die bilaterale nukleare Rüstungskontrolle zwischen den USA und Russland in einer existenziellen Krise. Die Gefahr ist akut, dass bei Wegfall des INF auch der N-START nicht verlängert wird. Das würde bedeuten, dass die bilaterale nukleare Rüstungskontrolle auf einen Stand vor 1972 zurückfallen würde, als die USA und die Sowjetunion mit SALT I das erste Abkommen zur Begrenzung ihrer strategischen Atomwaffen abschlossen. Es wäre naiv anzunehmen, dass dies keinen Einfluss auf die nukleare Weiterverbreitung haben würde. Zu der anstehenden NVV-Überprüfungskonferenz 2020 kämen die Nuklearwaffenstaaten bzgl. ihrer Abrüstungsverpflichtung (Art. 6) mit leeren Händen. Es ist fraglich, ob der NVV diese Belastungsprobe auf längere Sicht bestehen könnte. Kurzum: Die Lage der nuklearen Rüstungskontrolle ist so kritisch wie seit Jahrzehnten nicht mehr → F/33.

Nukleare Rüstungskontrolle zerfällt

In der Chemiewaffenkontrolle → 27/102 vertieften sich 2018 die Spannungen zwischen Russland und Syrien einerseits und Großbritannien, USA, Frankreich und deren Partnern, auch Deutschland, andererseits. Dafür sorgten Attentate mit einem „Novichok“-Kampfstoff im britischen Salisbury, für die Großbritannien Russland verantwortlich macht, sowie erneute Chemiewaffeneinsätze in Syrien. Zahlreiche Staaten und die EU setzten gezielte Sanktionen gegen Personen ein, die sie mit dem syrischen Chemiewaffenprogramm in Verbindung bringen.

Die Kontroversen um die Einsätze in Syrien unterstreichen, wie wichtig unabhängige Untersuchungsmöglichkeiten sind. Allerdings durfte die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) bisher nur feststellen, ob Chemiewaffen eingesetzt wurden. Nach kontroversen Debatten und einer Mehrheitsentscheidung hat sie nun ein Mandat und Budget dafür bekommen, ein „Investigation and Identification Team“ einzurichten, das die Urheber solcher Einsätze ermitteln und im Laufe des Jahres 2019 die Arbeit aufnehmen soll. Russland und Syrien lehnen dies ab und zweifeln die Legitimität der Entscheidung an. Unter anderem darüber verhärteten sich die Fronten so sehr, dass bei der 4. Überprüfungskonferenz des Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ) kein Schlussdokument vereinbart werden konnte. Die Arbeit des neuen Teams dürfte in der hochpolitisierten Atmosphäre schwierig werden. Seine Einrichtung kann dennoch ein hilfreicher Schritt bei der Ahndung und Verhütung von Chemiewaffeneinsätzen sein.

### KLEIN- UND LEICHTWAFFEN: EFFEKTIVITÄT DES VN-KLEINWAFFENPROGRAMMS

Die 3. Überprüfungskonferenz des VN-Kleinwaffenaktionsprogramms wurde überschattet vom Streit der Staatenvertreter über die Frage, ob Munition in das Abschlussdokument einzubeziehen sei. Die Abstimmung konnte gegen den Widerstand der USA

## 27 Gültige Rüstungskontrollverträge im Bereich nicht-nuklearer Massenvernichtungswaffen und Trägersysteme

Quelle → 3 / 113

Abkommen	Datum (in Kraft getreten)	Inhalt	Inhalt / Mitglieder
Biowaffenübereinkommen	10.04.1972 (26.03.1975)	Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen	multilateral 187 Unterzeichnerstaaten und 182 Vollmitglieder Keine Verifikationsorganisation
Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ)	13.01.1993 (24.04.1997)	Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen	multilateral 194 Unterzeichnerstaaten und 193 Vollmitglieder Die OVCW mit Sitz in Den Haag überprüft durch Inspektionen die Einhaltung des Vertrages
Missile Technology Control Regime (MTCR)	16.04.1987	Informelle politische Übereinkunft zwischen Staaten, die die Weiterverbreitung von Flugkörpern und Flugkörpertechnologie begrenzen wollen	multilateral 35 Mitgliedsstaaten Keine Verifikationsorganisation, sondern Rüstungsexportverbote der Mitgliedsstaaten
The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation (HCOC)	25.11.2002	Völkerrechtlich nicht-bindender Vertrag gegen unkontrollierte Verbreitung ballistischer Trägerraketen, mit denen Massenvernichtungswaffen verschossen werden können	Ergänzt das MTCR-Trägertechnologiekontrollregime 139 Mitgliedsstaaten

und Israels gewonnen werden. Die Verweise auf Munition bekräftigen den Prozess, der mit Resolution 72/55 der VN-Generalversammlung eine VN-Expertengruppe zu globalen Standards im Umgang mit überschüssiger Munition und Sprengstoffen auf den Weg gebracht hat. Zudem finden sich im Abschlussdokument Empfehlungen zum Austausch von „best practices“ zur verbesserten Munitionskontrolle. Letztlich hatte die Abstimmung auch symbolischen Charakter und brachte die Frustration vieler Delegationen über den zähen Multilateralismus in den Vereinten Nationen zum Ausdruck. Dort verhinderte während der vergangenen 17 Jahre immer wieder eine Minderheit von Staaten die Stärkung des Aktionsprogramms. Beispielsweise hätte die Anerkennung des Ziels 16.4 der Nachhaltigen Entwicklungsziele der VN (Sustainable Development Goals, SDGs) Synergien zwischen SDG 16 und dem Aktionsprogramm schaffen und damit zu dessen verbesserter Umsetzung führen können.

Das SDG-Ziel 16.4 zielt darauf ab, illegale Kleinwaffen im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität zu reduzieren, was erstmals auch die Zustimmung der Kritiker fand. Die Mehrheit der Staatenvertreter favorisierte die Bezugnahme auf Ziel 16 insgesamt, das vorsieht, bis 2030 alle Formen der Gewalt und die Zahl der damit verbundenen Todesopfer weltweit zu reduzieren. Dass solche Ziele utopisch sind, zeigen neue Zahlen zum globalen Kleinwaffenaufkommen. Schätzungen gehen von 857 Mio. Kleinwaffen allein in den Händen von Zivilisten aus – 2006 waren es noch 650 Mio (→ Karp 2018). Auch werden deutlich weniger Waffen weltweit zerstört als gegenwärtig neue produziert werden. Den zivilen Waffenbesitz hat das Kleinwaffenaktionsprogramm bislang nicht berücksichtigt, was vor allem am Widerstand der USA lag. Vermutlich lohnt sich auch hier, in der Diplomatie andere Wege zu beschreiten, wie etwa den der VN-Expertengruppe als ersten Schritt, um die globalen Herausforderungen des zivilen und nicht-staatlichen Kleinwaffenbesitzes näher zu spezifizieren und zu bearbeiten.

Anzahl der Kleinwaffen weltweit steigt, ihre Kontrolle stagniert

## NEUE TECHNOLOGIEN UND PRÄVENTIVE RÜSTUNGSKONTROLLE

Während klassische Rüstungskontrolle meist zum Tragen kommt, wenn Waffensysteme bereits in großer Zahl beschafft wurden, versucht Präventive Rüstungskontrolle (PRK) bereits in frühen Stadien technologischer Entwicklungen rüstungskontrollpolitische Ansätze für absehbare künftige Waffensysteme zu identifizieren und auszuarbeiten, um so der destabilisierenden Wirkung von Rüstungswettläufen und den Gefahren militärischer Eskalation im Vorfeld zu begegnen. Bei neuen Technologien sind zunächst die friedens- und sicherheitspolitischen Folgen ihrer Einführung abzuschätzen. Auf dieser Basis lassen sich neue Verbotstatbestände für destabilisierende Entwicklungen und Waffeneinsätze etablieren. Die Kriterien, die auch klassischer Rüstungskontrolle zugrunde liegen, sind die Stabilität in der Krise, das Risiko eines Wettrüstens, das Proliferationsrisiko, das Schadenspotenzial (auch im Hinblick auf das humanitäre Völkerrecht) und die jeweiligen Verifikationsmöglichkeiten.

Damit PRK frühzeitig ihre Wirkung entfalten kann, müssen Staaten ein gemeinsames Verständnis für exzessive und destabilisierende Wirkungen von neuen Waffensystemen und Schadenspotenzialen entwickeln. Dies ist nicht immer einfach – besonders Technologieführer zögern, eine Technologie zu regulieren, bei der sie aktuell einen eigenen Vorsprung erkennen.

3  
104

Auch sind unterschiedliche Pfade künftiger militärischer Anwendungen möglich, je nach Akteur, Entwicklungskette und Verwertungszusammenhang. Erschwerend kommt hinzu, dass seit einigen Jahrzehnten neue Technologien hauptsächlich im Rahmen ziviler und kommerzieller Forschung und Entwicklung (F&E) geschaffen werden und damit über ein hohes Potenzial zur zivilen und militärischen Nutzung (Dual Use) verfügen. Da die Weiterentwicklung einer zivilen Technologie meist sehr schnell voranschreitet, bleibt für die Präventive Rüstungskontrolle meist nur ein knappes Zeitfenster, ehe auch militärische Anwendungen entwickelt werden.

Angesichts der Herausforderungen stellt sich die Frage, ob und wie präventive Rüstungskontrolle helfen kann, Probleme und Gefahren neuer Technologien einzuhegen, und wo möglicherweise schon Chancen vergeben wurden. Drei Beispiele:

**Künstliche Intelligenz:** Fast alle Industriestaaten und auch die EU haben 2017 oder 2018 zivile nationale Strategien zu künstlicher Intelligenz (KI) entwickelt, und praktisch alle wollen mindestens in Unterfeldern, wenn nicht in KI an sich, weltweit führend sein. Spätestens seit Vladimir Putins Aussage, wer KI beherrsche, beherrsche auch die Welt, ist die Diskussion auch im Sicherheitsbereich angekommen. Viele Militärs sehen im zunehmenden Einsatz von KI und maschinellem Lernen Chancen. Doch damit gehen ein Verlust an Transparenz darüber einher, wie Ergebnisse zustande kamen, und die Beschleunigung von Prozessen, was in Krisen Eskalationspotenzial birgt.

**Tödliche Autonome Waffensysteme:** Auch hier wird es sich um hochkomplexe Systeme handeln, die sich überwiegend aus zivilen Dual-Use-Technologien zusammensetzen. Insbesondere Softwaretechnologien und KI werden für die Entwicklung und Funktion von Lethal Autonomous Weapon Systems (LAWS) wesentlich sein. Darüber aber, was künftige LAWS ausmacht und wie sie sich von anderen Waffensystemen abgrenzen lassen, herrscht international bisher kein Konsens. Sowohl diese definitorische Unschärfe als auch der Dual-Use-Charakter der zugrundeliegenden Technologien erschweren die Bemühungen um eine PRK erheblich. Die relevanten Akteure – vor allem die USA, China und Russland – haben abweichende Interessen und Erwartungen in Bezug auf LAWS. Sichtbar werden diese Schwierigkeiten unter anderem bei den UN-Expertentreffen zu LAWS, die zwar, um deren Konformität mit dem humanitären Völkerrecht zu diskutieren, seit 2014 im Rahmen der UN-Waffenkonvention stattfinden, allerdings bisher ohne befriedigende Fortschritte blieben. Diese Konsultationen

werden auch 2019 fortgesetzt – jedoch in einem zeitlich reduzierten Format und mit einer zunehmend gedämpften Erwartungshaltung. Die friedens- und sicherheitspolitischen Auswirkungen von LAWS und ihr Einfluss auf Stabilität nehmen hingegen im internationalen Staatendiskurs bislang keine prominente Stellung ein.

**Ferngesteuerte militärische Drohnen:** Bei heutigen Drohnen (Unmanned Aerial Vehicles, UAVs) ist die Chance für PRK weitgehend vertan, denn UAVs verbreiten sich weltweit und werden, auch aufgrund von Fortschritten in der zivilen Forschung und Entwicklung, immer leistungsfähiger. Viele Länder sehen in UAVs – und auch vermehrt in unbemannten Wasser- oder Bodenfahrzeugen – militärische und wirtschaftliche Vorteile. Sie bergen aber zahlreiche Risiken. Bewaffnete UAVs können die Hemmschwelle senken, militärische Gewalt anzuwenden, und zu extralegalen Einsätzen führen. Drohnen können von außen gehackt oder manipuliert werden. Einige Terrorgruppen, z.B. der Islamische Staat, setzen zivile, nachträglich bewaffnete Drohnen ein. Die meisten westlichen Staaten verzichten aufgrund freiwilliger Abkommen auf Exporte leistungsstarker UAVs. Die USA haben hingegen ihre Export-Beschränkungen gelockert, um konkurrenzfähiger zu sein, v.a. gegenüber Chinas günstigeren und weniger restriktiv gehandelten Drohnen.

(Präventive) Rüstungskontrolle hat im Bereich moderner aufkommender Technologien also einen schweren Stand. In allen drei genannten Bereichen stehen zumindest einige Staaten einer Regulierung bestehender oder künftiger Systeme kritisch gegenüber. Auch ist der Anteil ziviler Forschungsinvestitionen in KI, Autonomie und Drohnen aufgrund des Dual-Use-Charakters hoch. Dies reduziert die Chancen für PRK. Das Wichtigste ist deshalb, so frühzeitig wie möglich das internationale Verständnis möglicher destabilisierender Folgen moderner Technologien zu schärfen und die sicherheitspolitischen Implikationen moderner Technologien stärker in den Blick zu nehmen. Dies wurde in der Vergangenheit zu oft versäumt.

Während es bei neuen Technologien zunächst darum geht, global für deren Destabilisierungspotenzial zu sensibilisieren, verfallen bewährte Mechanismen kooperativer Sicherheit, auch und insbesondere in Europa. Dem gehen wir in unserem Schwerpunkt nach.

### 3.2 ✓ Militärische Risiken in Osteuropa

**S**eit Beginn des Ukraine Konflikts bauen die europäischen Staaten ihre konventionellen Abschreckungsstrukturen aus. Der Wiederaufbau von Abschreckung bezieht sich in erster Linie auf die sensitiven Kontaktzonen zwischen NATO und Russland, insbesondere auf das Baltikum und die Schwarzmeer-Region, und wird von einem raschen Abbau der noch verbliebenen Abkommen kooperativer Sicherheit → **28**/106 begleitet. Diese Abkommen hatten in den ersten eineinhalb Jahrzehnten

nach dem Ende des Kalten Krieges wesentlich zu militärischer Berechenbarkeit und Stabilität in Europa beigetragen. Öffentlichkeit und Politik haben Tiefe, Tempo und Risiken dieser Entwicklung kaum zur Kenntnis genommen.

### DIE REKONSTRUKTION KONVENTIONELLER ABSCHRECKUNG IN EUROPA

3  
106

Bis in die 2000er Jahre hinein war die militärische Lage in Europa geprägt von einem Mix aus kooperativen und Abschreckungselementen. Dominant war jedoch die Ansicht, dass die Lage insgesamt stabil sei. Mit dem Beginn des Ukrainekriegs 2014 hat sich dies grundlegend verändert. Aktuell überwiegt die Einschätzung, dass die Absichten der Gegenseite aggressiv und die politisch-militärische Lage wenig berechenbar seien, wogegen man sich nur durch eine Verstärkung der eigenen Abschreckungsfähigkeit schützen könne. Dies prägt Bedrohungswahrnehmungen, Militärdispositive und das Übungsverhalten der Seiten.

#### 28 Die wichtigsten Verträge über Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung im Bereich konventionelle Waffen

Quelle → 3 / 113

Abkommen	Datum (in Kraft getreten)	Mitglieder
KSE-Vertrag	19.11.1988 (09.11.1992)	Eliminierung quantitativer Asymmetrien bei fünf Hauptwaffensystemen in vier Zonen vom Atlantik bis zum Ural. Parteien: NATO/WVO, suspendiert am 14. Juli 2007 durch Russland
Wiener Dokument 1999	16.11.1999 (01.01.2000)	Regionale Maßnahmen zur Transparenz und Vertrauensbildung im OSZE-Kontext, aufbauend auf den Wiener Dokumenten 1990, 1992 und 1994. Parteien: OSZE-Staaten
Vertrag über den offenen Himmel	24.03.1992 (01.01.2002)	Öffnung des Territoriums für unbewaffnete Überwachungsflüge. Parteien: 35 Staaten, davon 34 Ratifikationen (NATO/ehemalige WVO-Staaten)
Übereinkommen von Florenz im Rahmen des Dayton-Vertrages	14.06.1996 (14.06.1996)	Basiert auf dem Friedensabkommen von Dayton vom 21. November 1995, zwischen den Kriegsparteien im ehemaligen Jugoslawien. Enthält zwei Rüstungskontrollabschnitte zur Regionalen Stabilisierung: Obergrenzen für fünf Hauptwaffensysteme und nachprüfbarer Abbau von überflüssigen Waffen. Parteien: Republik Bosnien und Herzegowina, Republik Kroatien und Bundesrepublik Jugoslawien (Heutige Bezeichnungen: Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Montenegro, Serbien)
Landminen-Konvention (Ottawa-Konvention)	03.12.1997 (01.03.1999)	Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und des Transfers von Anti-Personenminen. 164 Unterzeichner- und 164 Ratifikationsstaaten, nicht jedoch USA, Russland, China, Indien, Pakistan
Konvention über Clustermunition (CCM, OS-LO-Konvention)	03.12.2008 (01.08.2010)	Verbot des Einsatzes, der Entwicklung, der Herstellung, des Erwerbs, der Lagerung und der Weitergabe von Streumunition. Staaten, die Streumunition nach wie vor herstellen und/oder über große Lagerbestände verfügen: u.a. USA, Russland, China, Pakistan, Brasilien und Indien. 108 Unterzeichner und 106 Mitgliedsstaaten
Konvention über bestimmte konventionelle Waffen (CCW)	10.04.1981 (02.12.1983)	Das „Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können“. Regelmäßige jährliche Expertentreffen und fünf jährliche Überprüfungskonferenzen. 50 Unterzeichner und 125 Mitgliedsstaaten



Noch Ende 2013 kam eine Studie des OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions zu dem Ergebnis, dass sich in den meisten europäischen Staaten die Bedrohungsperzeptionen auf transnationale und innenpolitische Konflikte fokussierten (→ vgl. Zellner 2014). Das hat sich fundamental geändert. Aus Sicht der NATO hat Russland die „grundlegenden Prinzipien der globalen und euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur“ infrage gestellt, während die NATO „keine Bedrohung für Russland“ (→ NATO 2018: Pkt. 4 und 5, eigene Übersetzung) darstellt. Diese Sichtweise, die das russische Verhalten als den Kern der militärischen Bedrohung in Europa ausmacht, teilen nicht nur die NATO-Staaten, sondern auch die neutralen Staaten Finnland und Schweden. Umgekehrt stufen die Militärdoktrin 2014 und die Nationale Sicherheitsstrategie 2015 der Russischen Föderation die Aktivitäten der NATO als relevantes Risiko ein, das sich zu einer direkten militärischen Bedrohung entwickeln könne.

Die Militärdispositive folgen den Bedrohungsperzeptionen. So hat die NATO als „Speerspitze“ 4.500 Frauen und Männer in den baltischen Staaten und Polen stationiert, innerhalb von 30 Tagen sollen Verstärkungskräfte im Umfang von 30 Kampfschiffen, 30 Bataillonen der Landstreitkräfte und 30 Luftwaffengeschwadern einsatzfähig sein. Polen hat die Aufstellung einer vierten Heeresdivision angekündigt und die USA eingeladen, eine US-Division in Polen zu stationieren. Aber auch Schweden hat nach 13 Jahren wieder Truppen auf der vorgelagerten Insel Gotland stationiert, Finnland hat seine Artillerie verstärkt. Umgekehrt verdoppelte Russland seine Streitkräfte auf der Krim auf 28.000 Personen (2016) und verstärkte seine Streitkräfte entlang der Grenze zur Ukraine (→ vgl. Klein 2018: 20).

Neue militärische  
Bedrohungslage zwischen  
NATO-Staaten  
und Russland

Beide Seiten intensivierten ihre Übungstätigkeit. Den Umfang des russischen Manövers ZAPAD 2017 gab das russische Verteidigungsministerium mit 12.700, die NATO hingegen mit 60.000-70.000 Soldaten an. Derlei Differenzen beruhen nicht (nur) auf Falschangaben, sondern auch auf den Zählregeln des Wiener Dokuments über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen 2011 (WD11), das bestimmte Streitkräftekategorien nicht erfasst. Die NATO führte im November 2018 in Norwegen, Island, der Ostsee und im Atlantik mit Trident Juncture ihr bisher größtes Manöver in dieser Region (50.000 Soldaten, 250 Flugzeuge, 65 Schiffe, 10.000 Fahrzeuge) seit dem Ende des Kalten Krieges durch. Mehr Übungen näher an den Grenzen und in den gleichen Meeresgebieten erhöhen die Gefahr von Unfällen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich die Bedrohungsperzeptionen wechselseitig ausschließen, die Staaten ihre Militärdispositive verstärken und näher aneinander rücken. Die Übungstätigkeit der jeweils anderen Seite nehmen sie als destabilisierend wahr. Obwohl erste Aufrüstungsschritte unübersehbar sind, ist die Schwelle zu einem allgemeinen Wettrüsten noch nicht überschritten. Dabei konzentrieren sich Bedrohungsperzeptionen wie militärische Maßnahmen auf jene beiden Zonen, in denen NATO-Staaten und Russland direkt benachbart sind: das Baltikum und die Schwarzmeer-Region.

## ABKOMMEN KOOPERATIVER RÜSTUNGSKONTROLLE IN AUFLÖSUNG

3  
108

Den Ausbau von Abschreckungsstrukturen begleitet ein Verfall der Abkommen kooperativer Rüstungskontrolle. 2007 „suspendierte“ Russland den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE Vertrag), der einst allgemein als „Eckpfeiler europäischer Sicherheit“ gepriesen wurde. Zuvor hatten sich die NATO-Staaten geweigert, den 1999 unterzeichneten Angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren, weil Russland seine Streitkräfte nicht vollständig aus Georgien und Moldau zurückgezogen hatte. Heute ist der KSE-Vertrag politisch tot, militärisch bietet er einen Restnutzen, etwa durch Inspektionen in Belarus und in der Ukraine. Wichtig ist der Vertrag immer noch als Modell für künftige Rüstungskontrollverträge in nicht blockbezogenen Fragen, etwa bei Informationsaustausch und Verifizierung.

Die Suspendierung des KSE-Vertrags durch Russland hat zu einem Transparenzverlust geführt, der durch die wenigen Inspektionen und Evaluationsbesuche nach dem zuletzt 2011 aktualisierten Wiener Dokument (WD) bei weitem nicht kompensierbar ist. Dies gilt umso mehr, als das WD11 relevante Elemente der Streitkräfte aus dem Informationsaustausch und den Beobachtungen ausschließt und die Schwellenwerte militärischer Übungen so hoch ansetzt, dass sie heute kaum noch erreicht werden. Es wäre darum angebracht, das WD11 grundlegend zu modernisieren. Während des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 wurden dafür zahlreiche Vorschläge vorgelegt. Russland ist jedoch derzeit nicht bereit, einer Modernisierung des WD11 zuzustimmen. Noch vor Jahren war die Situation umgekehrt: Da wollte Russland das WD11 modernisieren, während die NATO dies mit Blick auf den KSE-Vertrag ablehnte.

Transparenzverlust in  
der konventionellen  
Rüstungskontrolle in  
Europa

Das am wenigsten umstrittene Abkommen dürfte der Vertrag über den Offenen Himmel sein, ein Luftinspektionsregime, das auch das Territorium der USA einschließt. Aber auch hier führten Interpretationsdispute dazu, dass 2018 keine Inspektionsflüge durchgeführt werden konnten. Diese wurden jedoch 2019 wieder aufgenommen.

Weniger bekannt, jedoch nicht minder relevant sind Regelungen in zwei politisch verbindlichen Dokumenten – der NATO-Russland-Grundakte von 1997 und der KSE-Schlussakte von 1999. In der Grundakte verpflichteten sich die NATO-Staaten, keine zusätzliche ständige Stationierung „substanzieller Kampftruppen“ in den neuen NATO-Staaten vorzunehmen. Umgekehrt verpflichtete sich Russland in der KSE-Schlussakte, keine solchen Stationierungen in den Oblasten Kaliningrad und Pskow vorzunehmen. Obwohl der Begriff „substanzielle Kampftruppen“ niemals definiert worden ist, herrscht weithin Einvernehmen darüber, dass die gegenwärtige NATO-Speerspitze in den baltischen Staaten und Polen diese Regel nicht verletzt. Mit der Stationierung einer US-Division in Polen hingegen wäre diese Verpflichtung, die in der NATO mittlerweile umstritten ist, von der deutschen Bundesregierung aber verteidigt wird, obsolet. Dies käme einem rüstungskontrollpolitischen Dambruch gleich.



## ESKALATIONSRISEN KONVENTIONELLER ABSCHRECKUNG IN EUROPA

Jede Konstellation (konventioneller) Abschreckung birgt inhärente Risiken weiterer Eskalation. Politische, technologische und militärische Faktoren können diese Risiken erhöhen oder einhegen. In der aktuellen Situation sind die wichtigsten Eskalationstreiber die Verschlechterung der allgemeinen strategischen Lage, subregionale Konflikte, insbesondere der Ukrainekrieg, und die Unfähigkeit der Seiten, wachsende militärische Risiken kooperativ durch Rüstungskontrolle oder andere politische Schritte einzuhegen. Nationalismus und Unilateralismus sind zunehmend zu handlungsleitenden Faktoren geworden.

Ein Scheitern des INF-Vertrages würde nicht nur die globale strategische Lage, sondern auch die politisch-militärische Lage in Europa substanziell verschlechtern. Die nukleare und die konventionelle Dimension von Abschreckung sind so eng miteinander verbunden, dass die konventionelle Aufrüstung einen kräftigen Schub bekommen würde, wenn der INF scheitert. Dies würde die schon jetzt bestehende Unfähigkeit beider Seiten, militärische Risiken einzuhegen, weiter vertiefen und damit den Weg zu einer weiteren Militarisierung des Konflikts ebnen → F/32-35.

Ein weiterer Eskalationstreiber sind subregionale Konflikte. Im Falle Europas ist der gefährlichste Eskalationstreiber der Ukraine Konflikt, der zurzeit als stationärer low intensity-Krieg ohne größere Offensivoperationen klassifiziert werden kann. Das heißt nicht, dass nicht gekämpft würde: Die Besondere Beobachtermission (Special Monitoring Mission) der OSZE registriert durchgängig täglich mehrere Hundert, teilweise über Tausend Abschüsse aller Kaliber. Ende 2018 hat ein militärischer Zusammenstoß in der Straße von Kertsch, bei dem drei ukrainische Marineboote beschlagnahmt und ukrainische von russischen Marinesoldaten festgenommen wurden, für einen kräftigen Eskalationsschub gesorgt und die Militarisierung des Asowschen Meeres und der Straße von Kertsch sichtbar gemacht. Mit der direkten Konfrontation zwischen russischen und ukrainischen Sicherheitskräften und der geografischen Ausweitung auf die Schwarzmeer-Region hat der Ukraine Konflikt eine neue Eskalationsstufe erreicht.

Ukraine-Konflikt  
treibt die Eskalation  
in Europa an

Diese Entwicklungen sind umso besorgniserregender, als das wechselseitige Misstrauen und die Unfähigkeit, den „Anderen“ als Partner zu akzeptieren, derart angewachsen sind, dass bislang halbwegs funktionierende Konfliktregulierungsformate kaum mehr greifen. Ein Beispiel ist die nachlassende Wirksamkeit der Kontaktgruppe auf Regierungsebene zwischen Deutschland, Frankreich, Russland und der Ukraine zu Fragen des Ukraine-Konflikts (Normandie-Format). Von Juni 2014 bis Mai 2016 fanden drei Normandie-Gipfel- und zwölf Außenministertreffen statt, die unter anderem die beiden Minsker Abkommen vom September 2014 und vom Februar 2015 zustande brachten. Danach fanden – neben einigen Treffen auf Ebene der Politischen

Direktoren – nur noch zwei Außenministertreffen statt, im Februar 2017 am Rande der Münchener Sicherheitskonferenz und im Juni 2018. Dass das Normandie-Format kaum noch in der Lage ist, die Eskalationsdynamik einzuhegen, zeigt der Umstand, dass Russland derzeit mit dem Hinweis auf die Erfolglosigkeit des Formats weitere Außenministertreffen ablehnt.

3  
110

Insgesamt sind drei Gruppen von Eskalationstreibern zu beobachten, die sich wechselseitig verstärken. Regionalkonflikte, insbesondere der Ukrainekrieg, treiben die regionale Aufrüstung und Militarisierung voran. Die verschlechterte strategische Lage wirkt zusätzlich destabilisierend. Gerade ihre Multidimensionalität macht die destabilisierenden Faktoren so gefährlich. Zum einen ist ihre Dynamik schwerer zu erkennen, denn für sich genommen wirken weder der Ukrainekonflikt noch der Beginn der europäischen Aufrüstung besonders gefährlich. Zum anderen sind in jeder Konfliktdimension – subregional, europäisch, global – andere Akteurskonstellationen wirksam, was die Gesamtsituation schwerer adressierbar macht. Die komplexe Konstellation der Eskalationstreiber führt auch dazu, dass sich die Lage rasch zum Schlechteren, aber auch zum Besseren entwickeln kann. Eine wirksame Strategie der Risikobegrenzung muss darum auf allen relevanten Konfliktebenen abgestimmt ansetzen: global, regional und subregional.<sup>2</sup>

---

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Weitere Erhöhungen der deutschen Militärausgaben benötigen fundiertere sicherheitspolitische Begründungen als bisher vorliegen. Die Bundesregierung sollte darum Widerstand gegen eine mechanistische Umsetzung des Zwei-Prozent-Beschlusses der NATO leisten. Dies gilt insbesondere angesichts der zunehmend herangezogenen Begründung mit russischer Aufrüstung. Während die russischen Militärausgaben seit 2016 sinken, wendeten allein die europäischen NATO-Mitgliedsstaaten ein Mehrfaches der russischen Ausgaben für ihr Militär auf. Es käme vielmehr darauf an, durch Verbesserung der Effizienz der eingesetzten finanziellen Mittel bestehende Defizite zu beseitigen. Eine Erhöhung der Militärausgaben ohne überzeugende sicherheitspolitische Notwendigkeit schadet zudem Deutschlands internationaler Glaubwürdigkeit als friedensfördernde Nation.

Ein besonderes Ärgernis bleiben die hohen deutschen Rüstungsexporte, insbesondere auch an problematische Empfänger. Die Bundesregierung muss endlich ein umfassendes Waffenembargo gegen alle Staaten der von Saudi-Arabien angeführten Jemen-Kriegs-Koalition beschließen. In den Konsultationen mit den europäischen Partnern muss sie sich mit größtem Nachdruck für ein solches Waffenembargo einsetzen. Gelingt es nicht einmal hier, europäische Rüstungsexporte zu stoppen, dann darf es keine engere Rüstungskoooperation mit Frankreich geben, wie sie im Vertrag von Aachen angedacht ist.

Sonst wiederholt sich, was seit 2015 im Jemen passiert: Deutsche Rüstungstechnik trägt dazu bei, dass Krieg geführt und das Völkerrecht unterminiert wird. Deutschland muss sich mit Frankreich und weiteren Partnern auf mögliche Empfängerländer gemeinsamer Rüstungsprojekte einigen. Vor jeder Vereinbarung über ein solches Projekt müssten sich die Kooperationspartner auf eine Whitelist erlaubter Empfängerländer einigen, gegen die später kein unilaterales Veto möglich wäre. Umgekehrt bedürften alle Rüstungsexporte an Länder, die nicht auf der Liste stehen, der Genehmigung durch alle Partner.

Für Osteuropa ist eine Strategie der Risikobegrenzung auf allen relevanten Konfliktebenen dringend geboten. Auf subregionaler Ebene sollte das Normandie-Format (wieder)belebt werden. Auf regionaler Ebene ist es erforderlich, einen politisch-militärischen Dialog auf höchster Ebene zu initiieren mit dem Ziel, das derzeitige Abschreckungsszenario zumindest zu stabilisieren. Auch um einem Schub der konventionellen Aufrüstung aufgrund des Scheiterns von INF vorzubeugen, sollten die EU und ihre Mitgliedsstaaten und insbesondere die Mitglieder des VN-Sicherheitsrates sich für einen Neustart der nuklearen Rüstungskontrolle einsetzen.

Im Umgang mit Chemiewaffeneinsätzen sind die unabhängigen Untersuchungen der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) von großer Bedeutung. Sie sind politisch und gegebenenfalls logistisch oder finanziell auch künftig zu unterstützen. Auch die Möglichkeiten der strafrechtlichen Ahndung sollten weiterhin eruiert werden.

Neue Zahlen zum zivilen Waffenbesitz unterstreichen die Notwendigkeit globaler Kontrollen. Auf VN-Ebene werden solche Initiativen schwer umzusetzen sein, weil der Widerstand etwa der USA groß sein wird. Gleiches gilt für Rüstungskontrollbemühungen und Transferkontrollen im Hinblick auf nicht-staatliche Akteure. Hier sind Wege außerhalb der VN, etwa in Form regionaler Rüstungskontrolle, erfolgversprechender.

Die Bundesregierung sollte sich für ein völkerrechtliches Verbot letaler autonomer Waffensysteme einsetzen und Initiativen mit dem Ziel ergreifen, die Proliferation bewaffneter Drohnen und hierfür nutzbarer Dual-Use-Güter strenger Kontrolle zu unterwerfen. Sinnvolle Schritte bestünden darin zu verhindern, dass bewaffnete Drohnen aus bestehenden Rüstungskontrollverträgen wie dem Trägertechnologie-Kontrollregime (MTCR) und dem Wassenaar-Abkommen herausgenommen werden, Auskünfte über staatliche Flottenbestände zu erteilen und die Einhaltung des Völkerrechts bei Drohneneinsätzen überprüfen zu lassen.

<sup>1</sup> Die Angaben der NATO liegen über den Budgets des Bundesverteidigungsministeriums (BMVg), da auch nicht über das BMVg finanzierte Ausgaben erfasst werden.

<sup>2</sup> Einen Vorschlag zur Reduzierung von Risiken in den Kontaktzonen zwischen NATO und Russland hat eine Arbeitsgruppe des OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions Ende 2018 vorgelegt (vgl. Zellner 2018).

## Autorinnen und Autoren

---

### Dr. Christian Alwardt

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Dr. Una Becker-Jakob

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Prof. Dr. Michael Brzoska

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Dr. Margret Johannsen (Koordination)

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Dr. Max Mutschler

BICC – Bonn International Center for Conversion

### Prof. Dr. Götz Neuneck

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Johanna Polle

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Dr. Niklas Schörnig

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Simone Wisotzki

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Wolfgang Zellner

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

## Quellenverzeichnis

---

*Bonn International Center for Conversion (BICC)* 2018: <http://ruestungsexport.info/>; 21.03.2019.

*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* 2018: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2017, Berlin.

*Cooper, Julian* 2017: Prospects for Military Spending in Russia in 2017 and Beyond, CREES Working Paper Series, University of Birmingham, in: <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/crees/working-papers/prospects-for-military-spending-in-Russia-in-2017-and-beyond.pdf>; 21.03.2019.

*Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)* 2019: Rüstungsexportbericht 2018 der GKKE, Berlin, in: <http://www3.gkke.org/81.html>; 21.03.2019.

*Institute for Economics and Peace (IEP)* 2018: Global Peace Index 2018: Measuring Peace in a Complex World, Sydney, in: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf>; 21.03.2019.

*Karp, Aaron* 2018: Estimating Global Civilian-Held Firearms Numbers, Small Arms Survey Briefing Paper, June 2018.

*Klein, Margarete* 2018: Russlands Militärpolitik im postsowjetischen Raum, SWP-Studie, Berlin.

*Mutschler, Max M. / Bales, Marius* 2018: Globaler Militarisierungsindex 2018, Bonn: BICC, in: [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/BICC\\_GMI\\_2018\\_d.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_GMI_2018_d.pdf); 21.03.2019.

*NATO* 2018: Brussels Summit Declaration, 11-12 July 2018.

*Wezeman, Pieter D. / Fleurant, Aude / Kuimova, Alexandra / Tian, Nan / Wezeman, Simon T.* 2019: Trends in International Arms Transfers, 2018, SIPRI Fact Sheet, March 2019, Stockholm: SIPRI.

*Zellner, Wolfgang et al.* 2014: Threat Perceptions in the OSCE Area, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Vienna.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**21** /96*Globale Militärausgaben und ausgewählte Anteile*

Quelle: SIPRI Datenbank für Militärausgaben, SIPRI Press Release 29.4.2019

**22** /97*Tatsächliche (2018) und im Bundesfinanzplan geplante deutsche Militärausgaben*

Quellen: Haushaltsgesetz 2019; Bundesfinanzplan vom 20.3.2019; BIP: eigene Schätzung.

**23** /97*Die größten laufenden Beschaffungsvorhaben der Bundeswehr*Quellen: BMVG, Berichte des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten 2014-2018, <https://www.bmvg.de/de/themen/ruestung/ruestungsmanagement/ruestungsbericht>**24** /99*Rang Deutschlands für verschiedene Indikatoren von Militarisierung und Friedlichkeit*Quellen: Militärausgaben und Exporte von Großwaffen: SIPRI Datenbanken; GPI: [visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf](http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf); BICC GMI**25** /99*Anteile an globalen Exporten von Großwaffen 2014-2018*

Quelle: SIPRI Press Release 11.03.2019

**26** /99*Deutsche Rüstungsexporte 2014-2018*Quelle: GKKE Rüstungsexportberichte. Die Angaben für hochproblematische Länder erfolgen auf Grundlage der Einstufung der Rüstungsexportdatenbank des BICC ([ruestungsexport.info](http://ruestungsexport.info)). Als „hoch problematisch“ werden Länder eingestuft, die mindestens im Hinblick auf vier der insgesamt acht Kriterien der Datenbank als kritisch eingestuft werden. Die acht Kriterien der Datenbank orientieren sich dabei an den acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten. Hierzu zählen etwa die Menschenrechtssituation im Land, innere Gewaltkonflikte oder die regionale Stabilität. Aufgrund der seit 2017 geänderten methodischen Grundlage der Rüstungsexportdatenbank sind diese Angaben nur bedingt von Jahr zu Jahr vergleichbar.**27** /102*Gültige Rüstungskontrollverträge im Bereich nicht-nuklearer Massenvernichtungswaffen und Trägersysteme*

Quelle: eigene Recherche

**28** /106*Die wichtigsten Verträge über Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung im Bereich konventionelle Waffen*

Quelle: eigene Recherche