

## Präventive Sicherheitspolitik

Was Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung beitragen können

**Rolf Nikel | Abrüstung und Rüstungskontrolle dienen der zivil orientierten Konfliktbearbeitung, dem Markenzeichen deutscher Außenpolitik. Doch unsere bewährten Instrumente bedürfen einer neuen Justierung – fünf Thesen zur Neuausrichtung und Neuformulierung einer aktiven, präventiven, global gedachten und agierenden Sicherheitspolitik.**

Mitte März 2013 kam es in der Nähe von Aleppo und Damaskus zu mehreren Zwischenfällen, bei denen Chemiewaffen eingesetzt worden sein sollen. Regime und Opposition wiesen sich gegenseitig die Verantwortung zu. Dass das Regime über Chemiewaffen verfügt, hatte es bereits im Sommer 2012 zugegeben.

Im Februar 2013 testete Nordkorea zum dritten Mal einen atomaren Sprengsatz, nachdem es im Dezember 2012 eine Interkontinentalrakete in den Weltraum geschickt hatte. Als Reaktion auf die erneute Verschärfung der Sanktionen des UN-Sicherheitsrats drohte es den USA mit einem atomaren Erstschlag, Südkorea mit Krieg und erklärte den Waffenstillstand für null und nichtig.

Im Februar und im April dieses Jahres trafen die fünf Vetomächte des Sicherheitsrats und Deutschland, die sogenannten P5 + 1, mit dem Iran in Kasachstan zusammen. Die gute Nachricht: Die Gespräche werden

fortgesetzt, der Einstieg in substanzielle Verhandlungen bleibt aber schwierig. Gleichzeitig treibt der Iran sein Nuklearprogramm voran.

Diese Ereignisse verdeutlichen, warum Abrüstungs-, Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungspolitik für die Bundesregierung ein Schwerpunkt der Außen- und Sicherheitspolitik sind. Die bewährten Instrumente unserer Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik kommen dabei an einer Neujustierung nicht vorbei.

*Konfliktprävention und -nachsorge sind aktuell die größten Herausforderungen.*

Abrüstung und Rüstungskontrolle dienen einer zivil orientierten Konfliktbearbeitung, dem Markenzeichen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Waren in der Vergangenheit die Staaten im Wesentlichen selbst für die Umsetzung von Abrüstungsergebnissen verantwortlich, so müssen wir heute anderen Ländern mehr denn je beim Abrüsten helfen. Deutschland

hat sich zwar auch schon früher engagiert, wie bei der Abrüstung von Chemiewaffen in Russland. Durch unsere verstärkten Aktivitäten zur Sicherung konventioneller und chemischer Waffen sowie radioaktiver Materialien und hochpathogener Stoffe von Nordafrika bis Zentralasien tragen wir jedoch jetzt mehr denn je zur Prävention und Nachsorge von Konflikten bei.

Diese Orientierung auf Prävention und Nachsorge wird im Fall der syrischen Chemiewaffen deutlich. Für die Prävention war zunächst entscheidend, allen Konfliktparteien unmissverständlich klar zu machen, dass mit einem Einsatz von Chemiewaffen eine „rote Linie“ überschritten würde. Gleichzeitig gilt es, die Menschen in Syrien und den Nachbarländern vor einem möglichen Chemiewaffeneinsatz zu schützen. Wir prüfen derzeit, wieweit wir gemeinsam mit unseren Partnern technische und medizinische sowie Schulungsmaßnahmen für die Zivilbevölkerung in den Nachbarstaaten und möglicherweise auch in Syrien selbst durchführen können.

Mit Blick auf einen möglichen Regimewechsel in Damaskus müssen wir frühzeitig darauf hinarbeiten, dass eine neue Regierung diese Waffen so schnell wie möglich sichert und unter internationaler Kontrolle vernichtet. Parallel dazu gelten unsere Bemühungen einem Beitritt Syriens, aber auch der übrigen Nichtvertragsstaaten zum Chemiewaffen-Übereinkommen. Darüber sind wir auch mit der syrischen Opposition im Gespräch.

Das Beispiel Libyen zeigt, wie wichtig eine Abrüstungspolitische Nachsorge von Konflikten ist: Erst nach dem Sturz des Regimes wurde klar, welch

gefährliche Arsenale Muammar al-Gaddafi angehäuft hatte. Wir haben mit unseren Partnern rasch reagiert und finanzieren Projekte zur Sicherung von Chemiewaffen, konventionellen Waffenbeständen und Nuklearmaterialien. Gemeinsam mit den USA wollen wir durch die Finanzierung eines Sprengofens dafür sorgen, dass die noch vorhandenen Chemiewaffen bis Ende 2013 zerstört werden, und zusammen mit der EU unterstützen

wir ein mehrjähriges Programm zum Kapazitätsaufbau für die Sicherung und Vernichtung von konventionellen Waffen und Munition.

Sicherungsmaßnahmen setzen ein sicheres Umfeld voraus. Da dies in Libyen nicht sofort gegeben war, gerieten konventionelle Waffen noch nach dem Sturz des Gaddafi-Regimes in die falschen Hände. Die Krise in Mali führt uns die „Ansteckungsgefahr“ für andere Staaten drastisch vor Augen. Unsichere Waffenbestände müssen also reduziert und illegaler Waffenhandel eingedämmt werden. Kapazitätsaufbau in den Krisenländern für Kleinwaffenkontrolle vor allem im Krisenbogen von Nordafrika bis Zentralasien ist ein Schlüssel zum Erfolg. Entscheidende Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang auch effizienten Exportkontrollen zu. Ein Meilenstein auf dem Weg zu mehr Sicherheit, Stabilität und Entwicklung ist dabei der internationale Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty, ATT), der von der UN-Generalversammlung am 2. April 2013 angenommen wurde. Der Vertrag schafft erstmals rechtlich bindende, gemein-

## Deutschland hilft bei der Zerstörung libyscher Chemiewaffenbestände

same internationale Mindeststandards für den Handel mit konventionellen Rüstungsgütern.

Im Fall des Iran heißt präventive Sicherheitspolitik, eine atomare Bewaffnung des Landes zu verhindern, um eine massive Bedrohung Israels, einen regionalen Dominoeffekt und den Zerfall des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) zu verhindern. Es geht nicht um Regimewechsel, sondern um eine Änderung der Nuklearpolitik durch die Teheraner

**Wir sollten die IAEA  
in ihrer Aufsichtsfunktion  
weltweit stärken**

Führung. Wir bleiben bei unserem Dialogansatz, der zu konkreten Schritten führen muss, die die Wiederherstellung des Vertrauens in die rein friedliche Natur des iranischen Nuklearprogramms ermöglichen. Sollte dies nicht fruchten, ist die Fortsetzung der Sanktionen unausweichlich. Gleichzeitig wollen wir die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) weiter in ihrer Aufsichtsfunktion stärken – im Iran und weltweit.

Trotz jahrelanger Bemühungen der Staatengemeinschaft ist Prävention im Fall Nordkorea faktisch gescheitert. Das Regime lehnt einen Dialog ab und droht mit radikaler Eskalation als Antwort auf neue Sanktionen der Weltgemeinschaft, ohne die geringste Rücksicht auf die eigene notleidende Bevölkerung. Hier muss China seinen Einfluss noch verstärken, damit Pjöngjang vollständig, nachprüfbar und unumkehrbar auf alle Nuklearprogramme verzichtet. China wird dabei geostrategische Interessen am nordkoreanischen Puffer zum US-Verbündeten Südkorea gegen die Risiken eines atomar bewaffneten Nordkorea

abwägen müssen. Ein stärkeres Engagement Chinas in der internationalen Nordkorea-Politik erhöht die Chancen auf eine mittelfristige Entspannung der Lage.

*Wer eine stabile euroatlantische Sicherheitsarchitektur will, muss sich für Abrüstung und Rüstungskontrolle einsetzen.*

Die euroatlantische Sicherheit ist auf Dauer nicht stabil, solange Russland in ihr keinen festen Platz hat. Es geht darum, Misstrauen abzubauen und die Sicherheit in Europa und darüber hinaus kooperativ zu gestalten. Abrüstung und Rüstungskontrolle kommen dabei eine zentrale Bedeutung zu.

Dank des amerikanisch-russischen „New START“-Abkommens werden sich nach dessen vollständiger Umsetzung 2018 nicht nur Träger und Sprengköpfe der nuklearstrategischen Systeme beider Seiten erheblich reduziert haben. Das Abkommen spielte auch eine wichtige Rolle beim „Reset“ in den Beziehungen zwischen den USA und Russland. Dass sich diese inzwischen wieder schwieriger gestalten, liegt nicht am Bereich Rüstungskontrolle. Umso wichtiger ist es, weitere Abrüstungsschritte anzugehen. Es gibt ermutigende Anzeichen, dass die US-Regierung mit neuem Elan das Ziel eines „Global Zero“ vorantreiben will. Der Zwang zu Einsparungen spricht ebenfalls für weitere Abrüstung.

Eine weitere Abrüstungsrunde zwischen den USA und Russland muss russische und amerikanische Arsenale genauso umfassen wie die substrategischen Nuklearwaffen der NATO. Ihr militärischer Nutzen wird selbst von US-Militärs angezweifelt,

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

und ihr politischer Wert darf mehr als 20 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges hinterfragt werden. Einige NATO-Partner teilen unsere Sicht der Dinge; andere sehen in substrategischen Nuklearwaffen eine Garantie für das US-Engagement in Europa. Um die Bemühensklausel des Koalitionsvertrags in einem Bündnis durchzusetzen, das jahrzehntelang unsere Existenz sicherte, sind wir gut beraten, auf einvernehmliche Lösungen zu setzen. Wir erhoffen uns von weiteren amerikanisch-russischen Schritten zu nuklearer Rüstungskontrolle eine konkrete Abrüstungsdividende auch für Deutschland.

Die Behauptung, diese Waffen sollten mit unserer Unterstützung „modernisiert“ werden, entbehrt jeder Grundlage. Die Verlängerung ihrer Lebensdauer ist angesichts des Alterungsprozesses unter Sicherheitsgesichtspunkten geboten. Deshalb haben die USA in einer nationalen Entscheidung dafür Vorsorge getrof-

fen. Die Zukunft der deutschen Trägersysteme hat mit dieser Entscheidung nichts zu tun. Die Bundesregierung wird darüber befinden, wenn ein Beschluss ansteht – und das wird in absehbarer Zeit nicht der Fall sein.

Die NATO hat mit der Überprüfung ihres Abschreckungs- und Verteidigungsdispositivs (DDPR) die Weichen gestellt. Sie ist nach wie vor primär eine Organisation kollektiver Verteidigung und der Krisenbewältigung. Aber die DDPR hat der NATO auch eine aktive Rolle bei Abrüstung und Rüstungskontrolle zugewiesen. Der neue Abrüstungsausschuss des Bündnisses muss jetzt die ihm übertragenen Aufgaben aktiv in Angriff nehmen. Zunächst geht es um mehr Transparenz bei den substrategischen Waffen. Wir sind im Dialog mit Russland, um es von den Vorteilen reziproker Transparenzmaßnahmen zu überzeugen. Dadurch kann die NATO weitere Abrüstungsschritte zwischen den USA und Russland begleiten.

Auch bei der NATO-Raketenabwehr setzen wir uns für Kooperation mit Russland ein. Wenn man sich den stufenweisen Aufbau des NATO-Systems vor Augen führt, wird klar, dass es Zeit für eine kooperative Lösung gibt. Vorschläge für weitgehende Transparenzmaßnahmen sind ausge-

## Konventionelle Rüstungskontrolle muss nicht bei null anfangen

arbeitet, gemeinsame Übungen können Misstrauen zerstreuen. Im Übrigen ist Raketenabwehr im Bündnis so angelegt, dass die Planungen aktuellen Bedrohungsanalysen angepasst werden können. Die Entscheidung der US-Regierung, auf die Phase 4 des europäischen Raketenabwehrsystems zu verzichten, weist in die richtige Richtung.

### *Konventionelle Rüstungskontrolle braucht neuen Schwung.*

Nukleare Abrüstung, Raketenabwehr und die Kontrolle der konventionellen Waffen in Europa stehen in einem Zusammenhang. Ohne Fortschritte bei den konventionellen Streitkräften in Europa sind Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung kaum denkbar. Russland verweist offen auf seine Unterlegenheit in diesem Bereich.

Die Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa steckt in einer Sackgasse. Der Status quo ist unhaltbar geworden, nachdem Russland 2007 die Anwendung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) einseitig suspendiert hat. Die Chancen, den Vertrag in seiner jetzigen Form zu retten, sind gering. Der an die neuen Realitäten nach dem Kalten Krieg angepasste Vertrag über konventionelle Streit-

kräfte in Europa ist erst gar nicht in Kraft getreten. Konventionelle Rüstungskontrolle bedarf daher dringend der Neuausrichtung in einem Dialog, der die Sicherheitsinteressen aller beteiligten Staaten berücksichtigt.

Die gute Nachricht: Wir beginnen nicht bei null. Die Bundesregierung hat mit Überlegungen für eine Neuausrichtung der Konventionellen Rüstungskontrolle in Europa die Diskussion angestoßen. Wir wollen weg von Obergrenzen bei einzelnen Ausrüstungsgegenständen hin zu einem Transparenzansatz bei militärischen Fähigkeiten, flankiert von Verifikationsmechanismen. Der Vorteil: Dabei würden auch qualitative Kriterien wie etwa die Durchhaltefähigkeit einbezogen, die sich gerade nicht an einzelnen Waffensystemen festmachen lassen.

Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa kann nicht von regionaler Sicherheit abstrahieren. Schwierig ist u.a. die Einbeziehung der Konfliktregionen Abchasien, Südossetien, Berg-Karabach oder Transnistrien. Diese Konflikte sind mit Mitteln der Rüstungskontrolle nicht zu lösen; sie dürfen Fortschritte in der Rüstungskontrolle jedoch auch nicht auf Dauer blockieren. Im Gegenteil, eine funktionierende konventionelle Rüstungskontrolle könnte durchaus einen Beitrag zur Entspannung leisten.

### *Stagnation bei Abrüstung heißt Erosion des Nichtverbreitungsvertrags.*

Der Bestand des Nichtverbreitungsvertrags ist gefährdet. Sollte sich der Iran nuklear bewaffnen, könnte dies eine Kettenreaktion auslösen und der gesamte Vertrag scheitern. Belastet wird der NVV auch durch das nicht eingelöste Versprechen einer Konfe-

renz zur Errichtung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten.

Wenn der NVV eine Zukunft haben soll, müssen alle nuklearen Arsenale weiter glaubwürdig reduziert werden. Andernfalls wird die Bereitschaft der Nichtnuklearstaaten weiter nachlassen, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Die USA und Russland müssen bei der nuklearen Abrüstung eine Vorreiterrolle übernehmen. Die in Artikel VI des NVV festgelegte Abrüstungsverpflichtung meint aber alle ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats.

Wir setzen uns mit unseren Partnern für realistische Fortschritte ein. Dazu gehört die universelle Akzeptanz des IAEO-Zusatzprotokolls als „Goldstandard“ für Sicherheitsabkommen mit der IAEO. Dazu gehört ein rasches Inkrafttreten des Atomteststoppvertrags. Auch wenn sein Kontrollsystem ausgereift ist – wie beim dritten Nukleartest in Nordkorea unter Beweis gestellt –, fehlen wichtige Ratifizierungen. Wir hoffen, dass die Regierung von US-Präsident Barack Obama den Kongress für eine Zustimmung gewinnen kann. Gleichzeitig dürfen sich andere nicht hinter den USA verstecken. Außerdem wollen wir die Verhandlungsaufnahme zum Verbot der Produktion von Nuklearmaterial für Waffenzwecke, die Kernwaffenprogrammen langfristig den Nährboden entziehen würde. Hier blockiert Pakistan, das die Einbeziehung bereits vorhandener Vorräte spaltbaren Materials fordert. Letztlich geht es um Gleichbehandlung mit Indien. Unsere Möglichkeiten, auf den indisch-pakistanischen Konflikt Einfluss zu nehmen, sind allerdings be-

grenzt; immerhin sind vertrauensbildende Maßnahmen im Gespräch.

Schließlich wollen wir mit unseren Partnern der Nichtverbreitungs- und Abrüstungsinitiative (NPDI), einer Gruppe von zehn Staaten aus unterschiedlichen Regionen mit hohem abrüstungspolitischen Profil, auch die Rolle von Nuklearwaffen in militärischen Sicherheitsdoktrinen zum Thema ma-

chen. Auch wenn es in den vergangenen Jahren in der NATO Fortschritte gegeben hat, so muss doch mehr getan werden, um das „nukleare Tabu“ zu stärken. Diesem Ziel dienen auch die regionalen nuklearwaffenfreien Zonen in weiten Teilen der Welt.

*Rüstungskontrolle für die Waffen von morgen beginnt heute.*

Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik hinkt dem rüstungstechnischen Fortschritt oft hinterher. Es bleibt daher eine Herausforderung, neue Entwicklungen frühzeitig mit Überlegungen für eine Kontrollpolitik zu begleiten. So gälte es, möglichst frühzeitig Spielregeln für den Cyberraum festzulegen. Zwar dient die große Mehrheit der Cyberangriffe heutzutage Spionage- oder kriminellen Zwecken. Kollabierende kritische Infrastrukturen nach Cyberangriffen sind aber nicht nur Science Fiction. Da die Urheber von Cyberangriffen oft kaum zu ermitteln sind, stoßen die klassischen Methoden der Rüstungskontrolle, die Verifizierbarkeit voraussetzen, an Grenzen. Wir brauchen dringend eine Diskussion, wie Staaten für Handlungen von Personen in ihrer Verantwor-

**Um das „nukleare Tabu“ zu stärken, muss noch mehr getan werden**



tung haftbar gemacht werden können und wie verantwortliches Staatenhandeln im Cyberraum aussieht. Vertrauensbildende Maßnahmen als erster Schritt zu mehr Sicherheit im Cyberraum sind vordringlich. Gleiches gilt für den Weltraum.

## Der Dialog mit der Zivilgesellschaft bereichert unsere Arbeit

Hier unterstützen wir die Bemühungen der EU um einen Verhaltenskodex zur Sicherheit und Nachhaltigkeit, von dem wir uns positive Auswirkungen auf weitere Maßnahmen erhoffen.

Eine präventive Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik ist auch bei den Risiken gefordert, die sich aus den Fortschritten der modernen Biologie und der Gentechnik ergeben. Das Abkommen über biologische und toxische Waffen verbietet zwar den Einsatz, die Produktion und Lagerung biologischer und toxischer Waffen. Es verfügt aber weder über eine ausreichende Implementierungsbehörde wie das Chemiewaffenübereinkommen noch bietet es Schutz gegen unbefugten Zugriff durch Terroristen.

Nach dem erfolgreichen Abschluss der G-8-Projekte mit Russland haben wir jetzt beschlossen, diese Bedrohungen anzugehen. Die regionalen Schwerpunkte dieser Projekte liegen in Afrika und Asien, wo die Risiken hoch und die Kapazitäten, damit umzugehen, begrenzt sind. Wir versprechen uns von unserem Einsatz mit Mitteln im zweistelligen Millionenbereich auch einen Gewinn für die Gesundheitssysteme der betroffenen Staaten. Wir wollen Laboratorien sicherer machen und Experten schulen, damit sie Gefahren erkennen und rechtzeitig gegensteuern können.

Für unsere Arbeit gerade auch in den neuen Bereichen sind Impulse aus Parlament und Zivilgesellschaft unverzichtbar. Der Deutsche Bundestag begleitet unsere Arbeit konstruktiv, auch wenn es um die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen geht. Der Zivilgesellschaft verdanken wir Meilensteine der humanitären Rüstungskontrolle und Abrüstung wie etwa das Ottawa-Übereinkommen zur Ächtung von Antipersonenminen. Sie prägt die Tagesordnung mit, hinterfragt zu Recht die Entwicklung von Kampffrobotern oder problematisiert die Einsätze bewaffneter Drohnen. Das heißt nicht, dass wir am Ende der Diskussion immer einer Meinung sein müssen. Aber der Dialog bereichert unsere Arbeit.

Abrüstung und Rüstungskontrolle sind bedeutsame Teile deutscher Sicherheitspolitik. Die bewährten Instrumente – überprüfbare Reduzierung von Waffen und Vertrauensbildung durch Dialog und Transparenz – sind unverzichtbar. Deutschland darf sich allerdings nicht mehr primär nur als Anwalt der Abrüstung und Rüstungskontrolle im euroatlantischen Raum verstehen. Wir müssen global denken und nicht nur in Verhandlungssälen für Abrüstung und Nichtverbreitung eintreten, sondern uns verstärkt auch in der Projektarbeit engagieren. Wir müssen dorthin, wo es brennt.



**Rolf Nikel**  
ist Beauftragter der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle. Der Artikel gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.