

*Pál Dunay*

## Was ist aus der Rüstungskontrolle geworden?<sup>1</sup>

### *Einführung*

Auch wenn zurzeit kein Systemkonflikt zwischen den bedeutendsten Militärmächten der Welt herrscht, heißt das noch lange nicht, dass die einflussreichsten Mächte keine Rivalen sind oder dass ihre strategischen Interessen nicht gelegentlich kollidieren. Das gilt auch für die Teilnehmerstaaten der OSZE. Europa ist heute außerdem weder das globale Macht- noch das globale Konfliktzentrum. In dieser Hinsicht hat der alte Kontinent mit einer fünf Jahrhunderte währenden Tradition gebrochen. Diese beiden Faktoren bestimmen die Konturen der gegenwärtigen militärischen Sicherheit Europas.

### *Strategische Herausforderungen*

#### *Systemische Herausforderungen und das System der internationalen Sicherheit*

Folgende Herausforderungen kennzeichnen derzeit die internationale Sicherheitssituation:

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben die Machtasymmetrien im internationalen System zugenommen, und zwar in einem solchen Ausmaß, dass das gegenwärtige System der internationalen Beziehungen, insbesondere mit Blick auf die internationale Sicherheit, in der Regel als unipolar bezeichnet wird. Dieses noch nie da gewesene internationale Umfeld verlangt dringend nach einer Anpassung der Rüstungskontrolle.

Das Interesse an Rüstungskontrolle hat infolge der Konzentration militärischer Macht und angesichts der umfangreichen Mittel zur Beeinflussung der internationalen Sicherheit abgenommen, insbesondere auf Seiten des Landes, das über diese militärische Machtfülle verfügt. Eine wesentliche Voraussetzung für eine Rüstungskontrolle von strategischer Bedeutung ist aber gerade die Bereitschaft der überlegenen Militärmacht, sich ihr zu unterwerfen. Das heißt im Übrigen nicht, dass Unipolarität nicht auch in einer Form auftreten kann, die die Bedeutung der Rüstungskontrolle anerkennt.

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag beruht auf dem Vortrag „Parameters for Future Security Cooperation Taking into Account the Existing Arms Control Obligations and Commitments in the OSCE Area“, den der Autor auf einer Sondertagung des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) über bestehende und zukünftige Maßnahmen zur Rüstungskontrolle und zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung im OSZE-Raum am 24. Oktober 2007 in Wien gehalten hat.

In einer Welt, in der es keinen Systemkonflikt gibt, besteht auch kein großer Anreiz, Partikularinteressen zurückzustellen und größere Gruppen von Staaten zur Einigung auf bestimmte Sicherheitsmaßnahmen, einschließlich Rüstungskontrolle, zu bewegen.

In einer technologisch, wirtschaftlich und kulturell weitgehend globalisierten Welt lässt ein internationales Sicherheitssystem, das – mit Ausnahme von Maßnahmen zur Nichtweiterverbreitung wie der Atomwaffensperrvertrag (NVV), das Übereinkommen über das Verbot biologischer Waffen (BWÜ), das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ), *Supplier Groups* und die *Proliferation Security Initiative* (PSI) – ein fast ausschließlich regionales Erbe ist, viel zu wünschen übrig. Natürlich sind Maßnahmen zur Verhütung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihren Trägersystemen unverzichtbar, da sie sich gegen eine der hauptsächlichen globalen Bedrohungen richten. Es hat jedoch den Anschein, als hätte sich die Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zunehmend von anderen Rüstungskontrollmaßnahmen abgekoppelt. So sehen es sicherlich auch einige Mitglieder der gegenwärtigen republikanischen US-Regierung. Andere Rüstungskontrollmaßnahmen, von denen die meisten in Europa entwickelt wurden, könnten auch in anderen Teilen der Welt angewendet bzw. imitiert werden. Die Einführung paralleler Maßnahmen in anderen Kontinenten könnte zwar zu gewissen Übereinstimmungen (oder Parallelen) zwischen den verschiedenen Rüstungskontrollregimen führen; das wäre allerdings noch keine Globalisierung der Rüstungskontrolle.

Seit Terrorismus zu einer Hauptbedrohung für die internationale Sicherheit geworden ist, sind nichtstaatliche Akteure ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Um die Sicherheitslage zu verändern, wäre es daher notwendig, Einfluss auf das Verhalten dieser Akteure auszuüben. Da jedoch Rüstungskontrollvereinbarungen mit terroristischen Gruppen kaum vorstellbar und ausschließlich im zwischenstaatlichen Bereich angesiedelt sind, sind Rüstungskontrollmaßnahmen derzeit gegenüber der weltweit wichtigsten Bedrohung der Sicherheit wirkungslos.<sup>2</sup>

Die Achtung des Völkerrechts hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges und der damit einhergehenden Beseitigung politischer Regime im KSZE/OSZE-Raum, die dem Recht gegenüber häufig eine nihilistische Haltung einnahmen, zweifellos insgesamt verbessert. In jüngster Zeit wächst jedoch in einigen Kreisen die Skepsis hinsichtlich der Durchsetzbarkeit rechtlich bindender Dokumente. Das gereicht der Rüstungskontrolle ebenfalls nicht zum Vorteil.

---

2 Die Organisation „Geneva Call“ versucht, Rebellen Gruppen in die Internationale Konvention zum Verbot der Antipersonenminen einzubeziehen. Die Erfahrungen dieser Initiative haben gezeigt, wie schwierig es ist, mit nichtstaatlichen Akteuren über Rüstungskontrolle zu sprechen.

### *Die geographische Verschiebung internationaler Sicherheit und der Bedeutungsverlust der Rüstungskontrolle*

Hier sind vor allem zwei Entwicklungen zu beobachten:

Seit dem Ende des Kalten Krieges steht Europa nicht mehr im Mittelpunkt einer globalen militärischen Konfrontation, sondern hat sich schrittweise zu einem Kontinent des Friedens entwickelt, dessen politische Agenda von anderen Themen als Sicherheitsfragen dominiert wird. Während des Kalten Krieges war die euro-atlantische Region nicht nur ein Zentrum militärischer Konfrontation, sondern auch von Rüstungskontrollbemühungen. Europäische Rüstungskontrolle war die Konsequenz eines zwar globalen Konflikts, dessen Zentrum jedoch in Europa lag. Die Abwendung von Europa ist damit auch gleichzeitig eine Abwendung von der Region mit dem umfassendsten Regelwerk zur Rüstungskontrolle. Obwohl der Ost-West-Konflikt des Kalten Krieges nicht *per se* ein bewaffneter Konflikt war, entstand häufig der Eindruck, dass er einer sei.

Außerhalb der euro-atlantischen Region beschränkt sich Rüstungskontrolle weitgehend auf die Beteiligung an weltweiten Rüstungssteuerungsmaßnahmen. Es gibt zwar einige regionale Rüstungskontrollinitiativen (z.B. Vertrauensbildung in Grenzregionen Zentralasiens), diese sind jedoch noch rudimentär und insgesamt von geringer Bedeutung. Es ist also nicht davon auszugehen, dass Rüstungskontrollbemühungen in anderen Regionen genügend Impulse für eine allgemeine „Renaissance“ der Rüstungskontrolle geben können.

#### *Reaktionen*

Das Ende des Kalten Krieges hinterließ in Europa eine Reihe von Rüstungskontrollvereinbarungen sowie diverse offizielle Rüstungskontrollinstitutionen. Erstere mussten daraufhin überprüft werden, ob sie abgeschafft, beibehalten oder an die grundlegend veränderten Bedingungen angepasst werden sollten. Die Institutionen wiederum hatten eine Gruppe von Personen hervorgebracht, die ein berechtigtes Interesse an dem Prozess hatten.

Die seit dem Ende des Kalten Krieges vorgebrachten Argumente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Der Rüstungskontrollprozess war mit der Unterzeichnung von Abkommen nicht beendet, er umfasst vielmehr auch deren Implementierung, Verifikation und die Unterhaltung verschiedener Foren, die im Zusammenhang mit den Verträgen eingerichtet wurden (z.B. Überprüfungskonferenzen, Diskussions- und Beschlussforen zum START- und zum INF-Abkommen, zum KSE-Vertrag und zum Vertrag über den Offenen

- Himmel sowie zum Wiener Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen).
2. Die Verhandlungen über neue Rüstungskontrollmaßnahmen wurden trotz der fundamentalen Veränderungen der ihnen zugrunde liegenden strategischen Beziehungen fortgesetzt. Noch zum Ende des Kalten Krieges fanden Verhandlungen über verschiedene neue europäische Rüstungskontrollabkommen statt, andere bedurften der Überprüfung und Überarbeitung. Dazu gehörten die Gespräche über die Begrenzung der Personalstärken im Rahmen des KSE-Regimes, über den Vertrag über den Offenen Himmel und über ein Bündel neuer VSBM.
  3. Teilweise aus objektiver Notwendigkeit, teilweise aufgrund eines subjektiv wahrgenommenen Bedarfs gab es Bestrebungen, bestehende Verträge auf Länder auszudehnen, die ihnen bislang nicht als Vertragsstaaten angehörten. Dies betraf z.B. den KSE-Vertrag, der ursprünglich auf die Mitglieder der Militärbündnisse aus der Zeit des Kalten Krieges beschränkt war, von denen eines zum Zeitpunkt der Unterzeichnung jedoch bereits dem Untergang geweiht war. Der Wunsch nach Anpassung äußerte sich in Aufrufen zur „Harmonisierung“ von Rüstungskontrollverpflichtungen im Rahmen der KSZE/OSZE. Obwohl es als wichtig erachtet wurde, die harmonisierten Verpflichtungen vertraglich zu kodifizieren, geschah in dieser Hinsicht wenig bis nichts. Die Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags sowie die Erweiterung des Kreises der Mitgliedstaaten des Vertrags über den Offenen Himmel würden dieses Defizit zu einem guten Teil beheben.
  4. Seit Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts wird die Vereinbarung von Rüstungskontrollmaßnahmen häufig als Teil umfassenderer Abkommen zur Beilegung größerer Konflikte betrachtet. Vorbild hierfür ist das Dayton-Abkommen aus dem Jahr 1995, das sowohl Vertrauensbildung als auch Rüstungsbegrenzungen umfasst. Es gibt zwar nicht genügend Fälle, die belegen könnten, dass hierin die Zukunft der Rüstungskontrolle liegt, dennoch sollten solche Überlegungen im Hinblick auf Konflikte, die „reif“ für eine Lösung erscheinen, einbezogen werden. Solange es noch einige ungelöste „eingefrorene Konflikte“ in der euro-atlantischen Region gibt, können wir nicht beurteilen, ob dieser Teilbereich der Rüstungskontrolle gedeihen kann. Die Idee der Einbeziehung von Rüstungskontrolle in die Friedenskonsolidierung nach einem Konflikt wird am häufigsten im Zusammenhang mit der Beilegung des Konflikts um Berg-Karabach zwischen Armenien und Aserbaidschan genannt – eines Konflikts, der offensichtlich noch nicht „reif“ für eine Lösung ist.
  5. Ins Auge gefasst wurden auch Maßnahmen, die direkte Auswirkungen auf die Sicherheit von Menschen und nicht ausschließlich die von Regierungen haben. Die Begrenzung tragbarer Luftabwehrsysteme (*man-portable air defence systems*, MANPADS) ist solch ein Fall, über den

- gegenwärtig beraten wird; einige rechtlich nicht bindende Dokumente dazu wurden im Rahmen der OSZE bereits vereinbart. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben darüber hinaus die Verantwortung der euro-atlantischen Region für die Produktion und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen erkannt und dazu zwei Dokumente verabschiedet.
6. In einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten wurden verschiedene Maßnahmen zur Sicherung und Zerstörung von Munition und Kleinwaffenbeständen eingeführt. Diese sind speziell auf die Bedürfnisse eines Landes zugeschnitten und häufig in die Tätigkeit der OSZE-Missionen in den jeweiligen Gastgeberländern eingebettet. Obwohl sie äußerst nützliche Beiträge zur Sicherheit einiger Länder darstellen, haben sie wohl nicht die – auch symbolische – Bedeutung erlangt, die nötig wäre, um sie als wichtige richtungsweisende Möglichkeiten europäischer Rüstungskontrolle anzuerkennen. Dasselbe trifft auch für die Vernichtung flüssigen Raketentreibstoffs zu.

### *Das Dilemma der Rüstungskontrolle*

In den vergangenen anderthalb Jahrzehnten geriet die Rüstungskontrolle bei dem Versuch, ihre Bedeutung in den internationalen Beziehungen zu bewahren, in ein Dilemma: Der Konflikt, der sowohl Ausgangspunkt als auch Gegenstand von Rüstungskontrolle war, hat sich sowohl hinsichtlich seines Inhalts als auch seiner geographischen Ausdehnung verändert. Die gegenwärtige Konfliktsituation weist zwar auch zwischenstaatliche Aspekte auf, in der Hauptsache handelt es sich jedoch um einen Konflikt zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren, der nicht direkt mit Rüstungskontrollmaßnahmen bearbeitet werden kann. Er kann jedoch durch zwischenstaatliche Maßnahmen beeinflusst werden, wenn sich die Staaten beispielsweise verpflichten, keinen der nichtstaatlichen Akteure auf ihrem Staatsgebiet zu unterstützen.

Die ersten Gegenmaßnahmen zur Überwindung dieses Dilemmas trugen zum Überleben der Rüstungskontrolle in den 90er Jahren bei und führten dazu, dass in dem Jahrzehnt mehr Rüstungskontrollabkommen geschlossen wurden als in jedem anderen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Es scheint, als sei die Rüstungskontrollagenda, die wir gewohnt waren – eine Reihe rechtlich oder politisch verbindlicher Normen, die in Verhandlungen zustande kamen (sie waren nur selten unilateral oder reziprok unilateral) – weitgehend erschöpft. Der Umstand, dass der Rüstungskontrollbereich, der seit dem Ende des Kalten Krieges am erfolgreichsten war – Nichtweiterverbreitung –, eine gewisse Autonomie erlangt hat und im Allgemeinen als nur lose mit anderen Rüstungskontrollinstitutionen verbunden betrachtet wird, trägt hierzu ebenfalls bei.

Die Reaktion des „Rüstungskontrolleestablishments“ darauf bestand in dem Versuch, die Bandbreite der Rüstungskontrolle zu vergrößern. Die wichtigs-

ten Gebiete, die es auszubauen versuchte, waren kooperative Rüstungskontrollmaßnahmen wie die Abkommen über Kleinwaffen und leichte Waffen oder über Lagerbestände konventioneller Munition, Sicherheitssektorreformen sowie Modernisierungsmaßnahmen, „unterstützt“ von führenden Demokratien und ihren Verbündeten in verschiedenen Teilen der Welt. Zweifellos haben all diese Aktivitäten eine gewisse Relevanz für die Rüstungskontrolle, keine davon aber ähnelt dem, was traditionell unter dem Begriff verstanden wird.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass „weiche“ Maßnahmen, die sich mit Kleinwaffen und leichten Waffen, MANPADS, Munitionsbeständen und flüssigem Raketentreibstoff befassen, von einigen Staaten nicht als Kernfragen der Rüstungskontrolle angesehen werden. Anscheinend gibt es hierfür zwei Gründe: Erstens fehlt ihnen die Symbolkraft, die der Begrenzung und Reduzierung von Großwaffen innewohnt. Zweitens sind diese Maßnahmen in den meisten Fällen maßgeschneidert und beinhalten zudem ein Element der Unterstützung des Ostens durch den Westen in Form eines Transfers von Know-how und Ressourcen. Das wiederum missfällt vor allem Russland, das eine neue europäische Monroe-Doktrin vorziehen würde, die jegliche äußere Einmischung in seiner angestammten Einflussphäre untersagen würde. Es dürfte jedoch klar sein, dass Staaten, die eine komplette Runde offizieller Rüstungskontrollverhandlungen erwarten, gewissermaßen die Uhr zurückdrehen wollen. Für sie bedeutet Rüstungskontrolle Verhandlungen über die Reduzierung militärischer Großwaffensysteme. Mit ihrem Anspruch, die Rüstungskontrollverpflichtungen zu harmonisieren, vermitteln einige Staaten den Eindruck, dass die Sicherheitsbedürfnisse aller Teilnehmerstaaten weitgehend identisch seien; diese Annahme ist jedoch völlig unzutreffend.

Sowohl in Bezug auf die angewandten Verfahren als auch hinsichtlich der Ergebnisse hat Rüstungskontrolle infolge der Ausweitung ihrer Inhalte an Kohäsion verloren; ihre Konturen sind verschwommen. Das führt zu der Frage, ob es nicht nur eine im Kalten Krieg entstandene sprachliche Gewohnheit ist, bestimmte Dinge Rüstungskontrolle zu nennen und andere nicht. Die philosophischen und historischen Fragen der Rüstungskontrolle bleiben jedoch bestehen: Entweder ist sie ein breitgefächertes, wenn nicht sogar allumfassendes Konzept, das je nach Bedarf mit Inhalt gefüllt werden kann, oder sie ist ein Konzept, das zu einer bestimmten historischen Konstellation gehört, nämlich dem Kalten Krieg; in diesem Fall hätte sie weitgehend ausgedient.

Dieses Dilemma wird durch neue (sowohl vorgeschlagene als auch bereits vereinbarte) Maßnahmen verschärft, die Rüstungskontrolle zu einem weniger autonomen Element internationaler Sicherheit gemacht haben. Rüstungskontrolle tritt zunehmend in Konkurrenz zu anderen Fragen internationaler Sicherheit und Rüstungskontrollexperten müssen mit anderen Fachkreisen eng zusammenarbeiten. Insbesondere die Erfolge der Rüstungskontrolle nach dem Ende des Kalten Krieges sind eng mit humanitärer Rüstungs- und Ex-

portkontrolle verbunden und beziehen humanitäre Institutionen<sup>3</sup> ebenso wie die Privatwirtschaft mit ein. Rein militärische Überlegungen stehen infolgedessen weniger im Vordergrund. Nicht einmal sicherheitspolitische Überlegungen im weiteren Sinne können sich von anderen Einflüssen frei machen.

In jüngster Zeit sah sich die europäische Rüstungssteuerung mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert. Die Geschichte der Rüstungskontrolle in Europa ist eng mit der Entwicklung der KSZE/OSZE verbunden. Sie erlebte ihren Höhepunkt Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts. Seither hat sich die Balance zwischen den verschiedenen Dimensionen der OSZE verschoben und nach landläufiger Meinung hat die politisch-militärische Dimension einiges an Bedeutung verloren. Das ist jedoch nicht ganz richtig. Je mehr sich die Arbeit der OSZE in Missionen abspielt, umso schwieriger ist es, einzelne Tätigkeiten einer bestimmten Dimension zuzuordnen. Seitdem sich der Schwerpunkt der OSZE-Missionen auf multidimensionale Aktivitäten verlagert hat, haben die einzelnen Dimensionen als solche an Bedeutung eingebüßt.

Aus den oben genannten Gründen geht es bei der Rüstungskontrolle im Rahmen der OSZE nicht mehr um Maßnahmen zur Reduzierung von militärischem Großgerät, die auf alle 56 Teilnehmerstaaten gleichermaßen anwendbar sind. Diese sind vielmehr Maßnahmen gewichen, die darauf abzielen, einigen Teilnehmerstaaten dabei zu helfen, ihre Sicherheitsprobleme zu lösen, wobei sie sich auf ganz konkrete praktische Fragen konzentrieren. Ungeachtet ihrer wirklichen Bedeutung glauben manche, dass diese Maßnahmen keine ausreichende symbolische Bedeutung haben, um das schwindende Gewicht der politisch-militärischen Dimension zu kompensieren. Dabei wird allerdings vergessen, dass beispielsweise die subregionalen und bilateralen Maßnahmen, die auf der Grundlage des Wiener Dokuments 1999 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen vereinbart wurden, die Sicherheitsbeziehungen auf dem westlichen Balkan und im östlichen Mittelmeerraum zweifellos beeinflusst haben.

Ein interessantes Phänomen ist der Trend, dass Themen auf der Rüstungskontrollagenda der OSZE „den Besitzer wechseln“, d.h. dass andere Organisationen sie von der OSZE übernehmen, sobald sie eine gewisse Bedeutung erlangt haben, während Fragen, die für weniger wichtig gehalten werden, in der Zuständigkeit der politisch-militärischen Dimension der OSZE verbleiben. Daraus entstehen bestimmte Probleme für die Beziehungen zwischen den verschiedenen Institutionen im euro-atlantischen Raum.

Heutige Diskussionen über europäische Rüstungskontrolle sind untrennbar mit der Zukunft des KSE-Vertrags verbunden. Es ist verständlich, dass einige der KSE-Vertragsstaaten den gegenwärtigen Stillstand überwinden und gleichzeitig den KSE-Vertrag dazu nutzen möchten, wenigstens zwei Dimen-

---

3 Dies war in den Verhandlungen über die Konvention zum Verbot der Antipersonenminen deutlich zu beobachten, in denen sich in mehreren Fragen humanitäre Überlegungen gegenüber Sicherheitsbelangen durchsetzten.

sionen der OSZE (die politisch-militärische und die menschliche Dimension) neu auszubalancieren. Fraglich ist jedoch, ob der zukunftssträchigste Weg über die Demontage der Errungenschaften der Vergangenheit führt. Zweifellos hätte aber die Überwindung des Patts einige positive Nebeneffekte. Sie könnte dazu beitragen, die militärische Transparenz zu bewahren und sich mit subregionalen Ungleichgewichten zu befassen, und zwar zu einem Zeitpunkt, an dem Kooperation von einer Reihe wesentlich komplizierterer Beziehungsmuster abgelöst wird, die sogar Elemente begrenzter zwischenstaatlicher Konfrontation im OSZE-Raum einschließen.

Die guten Gründe, die für die Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags sprechen, bedeuten allerdings nicht, dass dieser symbolische Schritt die einzige Perspektive für die europäische Rüstungskontrolle ist. Das ist so offensichtlich, dass selbst die Staaten, die für ein Inkrafttreten des Vertrags plädieren, im Anschluss daran eine neue Verhandlungsrunde über konventionelle Rüstungskontrolle anstreben. Denkbare Themen solcher Verhandlungen sind die Harmonisierung der verschiedenen Rüstungskontrollverpflichtungen, maritime Rüstungskontrolle und schnelle Eingreifkräfte. Ob die kollektive Entschlossenheit groß genug ist, über die Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags hinauszugehen, ist fraglich. Je stärker hervorgehoben wird, dass der KSE-Prozess der Eckpfeiler europäischer Sicherheit ist, desto mehr werden die Bedeutung und das Potenzial anderer Rüstungskontrollmaßnahmen heruntergespielt.

Die Entwicklung der Rüstungskontrolle nach dem Kalten Krieg und insbesondere die jüngsten Ereignisse belegen die Bedeutung kooperativer Sicherheitsbeziehungen im euro-atlantischen Raum. Es scheint, dass der Geist der Zusammenarbeit aufgrund nicht immer berechtigter Forderungen auf der einen und einigen unbeugsamen Standpunkten auf der anderen Seite deutlich geschwunden ist. Es sollte allen Teilnehmerstaaten klar sein, dass die OSZE, einschließlich ihrer politisch-militärischen Dimension, nur dann erfolgreich arbeiten kann, wenn die Teilnehmerstaaten davon überzeugt sind, dass die Organisation in erster Linie dazu da ist, sie durch Zusammenarbeit und die Förderung des kooperativen Geistes zu unterstützen. Dazu bedarf es der Geduld und der Empathie gegenüber den Einstellungen anderer Teilnehmerstaaten.

### *Schlussfolgerungen*

Die wichtigste Schlussfolgerung, die sich aus dem oben Gesagten ziehen lässt, ist die, dass Rüstungskontrolle sich in einem Prozess der Anpassung, gleichzeitig aber auch des relativen Niedergangs befindet. Darüber hinaus hat sie sich zu einer weitgehend technischen Angelegenheit entwickelt, die nur selten einen Spitzenplatz auf der politischen Agenda einnimmt. Wenn Europa, die Region mit dem umfangreichsten Regelwerk zur Rüstungskontrolle

überhaupt, diesen Bereich nicht weiterentwickelt, wird es Probleme bekommen, dessen Verfahren *mutatis mutandis* andernorts zur Anwendung zu empfehlen. Dies ist ein äußerst bedauerlicher Nebeneffekt des allgemeinen Bedeutungsverlusts traditioneller (verhandelter, zwischenstaatlicher) Rüstungskontrolle.

Dass der Abschluss internationaler Rüstungskontrollabkommen, die zum Erhalt des internationalen Status quo beigetragen haben, von der Agenda verschwunden ist, liegt an der Neuordnung der internationalen Machtverhältnisse. Symbolische Rüstungskontrollabkommen würden den Status der führenden Weltmacht daher wohl kaum beeinflussen. Andere scheinen jedoch ein deutlich stärkeres Interesse an ihnen zu haben. Dies gilt insbesondere für Russland, den größten Nachfolgestaat des Landes, dessen Status und Einfluss traditionell mit der Anbahnung und dem Abschluss von Rüstungskontrollabkommen assoziiert wurde.

Der anhaltende Bedeutungsverlust der Rüstungskontrolle geht offenbar auf das Zusammentreffen zweier Faktoren zurück: Bei dem einen handelt es sich um die Veränderung der Sicherheitslage, die zu Problemen führte, die – wenn überhaupt – nur marginal von Rüstungskontrollmaßnahmen beeinflussbar sind; der andere besteht in dem Bedeutungsverlust anderer Bereiche, in denen Rüstungskontrolle eine wichtige Rolle spielte. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat Rüstungskontrolle bei der Lösung von Sicherheitsproblemen keinen besonderen Stellenwert mehr. Der Bedeutungsverlust der Rüstungssteuerung beruht demnach in erster Linie auf objektiven Faktoren.

In einigen Fällen wurde dieser Umstand durch die Reaktion des Rüstungskontrollestablishments noch verschärft. Nicht nur Generale neigen dazu, den letzten Krieg noch einmal zu führen und ihre Planungen entsprechend auszurichten. Auch diejenigen, die mit Rüstungskontrolle befasst sind, tendieren dazu, vergangene Konflikte mit bereits vereinbarten Maßnahmen zu bannen, anstatt sich auf neue Herausforderungen zu konzentrieren. Wenn Rüstungskontrolle so gestaltet werden könnte, dass sie zur Beruhigung der Lage nach Konflikten beiträgt, oder – noch besser – wenn sie bei der Konfliktverhütung eine Rolle spielen würde, könnte sie einiges von ihrer verlorenen Bedeutung zurückerlangen. Die Bemerkung des Experten, der kurz nach dem Ende des Kalten Krieges schrieb, dass Rüstungskontrolle „in einem Umfeld hoher Spannung zwangsläufig bedeutungslos und in einem Umfeld niedriger Spannung überflüssig“ sei, hat sich bewahrheitet.<sup>4</sup> Rüstungskontrolle, im engen Sinne des Kalten Krieges verstanden, ist auf absehbare Zeit dem Untergang geweiht. Entweder sie passt sich den gegenwärtigen Sicherheitsbedürfnissen an – dann sollte sie sich auf menschliche Sicherheit, d.h. auf Kleinwaffen und leichte Waffen, Munitionsbestände, MANPADS, flüssigen Raketentreibstoff und ähnliches konzentrieren –, oder sie wird sich auch weiterhin vor allem den Relikten der Vergangenheit widmen.

---

4 James Ferguson, The Changing Arms Control Agenda: New Meanings, New Players, in: Arms Control, September 1991, S. 197 (eigene Übersetzung).

*Wie geht es weiter?*

Man tut gut daran, die objektiven, subjektiven und zufälligen Faktoren bei der Analyse der Zukunft der Rüstungskontrolle auseinanderzuhalten. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass sich die objektiven Faktoren in absehbarer Zeit ändern werden, d.h. die wichtigsten Akteure und Konflikttypen werden gleich bleiben. Was subjektive Faktoren anbelangt, kann ein Wandel hingegen nicht ausgeschlossen werden. Auch wenn neue Regierungen in wichtigen Hauptstädten im OSZE-Raum, die neuen Überlegungen gegenüber aufgeschlossen sind, wohl kaum revolutionäre Veränderungen einleiten oder der Rüstungssteuerung eine Schlüsselrolle zuweisen werden, bringen sie verhandelten, rechtlich bindenden Sicherheitsmaßnahmen vielleicht doch weniger Vorurteile entgegen.

Europa könnte die Idee, seine Errungenschaften in der Rüstungskontrolle zu „exportieren“, weiterverfolgen und sich gleichzeitig mit einer Reihe von Themen befassen, die sich noch auf seiner eigenen Rüstungskontrollagenda befinden. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass die Einbeziehung von Rüstungskontrolle in die Beilegung von Konflikten oder ihr Export in andere Kontinente den politischen Bedeutungsverlust im euro-atlantischen Raum in absehbarer Zukunft kompensieren kann.

Im regionalen Zusammenhang besteht einige Hoffnung, dass einige Subregionen schrittweise Sicherheitsregime mit Rüstungskontrolle als integralem Bestandteil entwickeln. Zentralasien und der Persische Golf böten sich hier an. In Südasien könnten Verhandlungen über eine breite Palette vertrauensbildender Maßnahmen notwendig sein. Auch die Regionalisierung von Sicherheit im asiatisch-pazifischen Raum könnte „weiche“ Rüstungskontrollprozesse fördern. Offen ist jedoch, ob es in naher Zukunft möglich sein wird, den Schwerpunkt der Rüstungskontrolle von der subregionalen auf die regionale Ebene zu verlagern.

Insgesamt gesehen gibt es also keinen Grund anzunehmen, dass sich die heutige Funktion der Rüstungssteuerung grundsätzlich und dauerhaft ändern wird.