

Rüstungskontrolle für die nächste Bundesregierung: Ein Empfehlungsbericht

Fichtlscherer, Christopher; Fuhrhop, Pia; Graef, Alexander; Hansel, Mischa; Kelle, Alexander; Kühn, Ulrich; Kütt, Moritz; Meier, Oliver; Renic, Neil; Rosert, Elvira; Silomon, Jantje; Stärk, Franziska; Vieluf, Maren

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fichtlscherer, C., Fuhrhop, P., Graef, A., Hansel, M., Kelle, A., Kühn, U., ... Vieluf, M. (2021). *Rüstungskontrolle für die nächste Bundesregierung: Ein Empfehlungsbericht*. (IFSH Research Report, 006). Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). <https://doi.org/10.25592/ifsh-research-report-006>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0>

RESEARCH REPORT

#006



Rüstungskontrolle für die nächste Bundesregierung

Ein Empfehlungsbericht

Christopher Fichtlscherer, Pia Fuhrhop, Alexander Graef, Mischa Hansel,
Alexander Kelle, Ulrich Kühn, Moritz Kütt, Oliver Meier, Neil Renic,
Elvira Rosert, Jantje Silomon, Franziska Stärk, Maren Vieluf

Rüstungskontrolle für die nächste Bundesregierung

Ein Empfehlungsbericht

Inhalt

Zusammenfassung	6
Vorwort	7
<i>Christopher Fichtlscherer, Pia Fuhrhop, Alexander Graef, Mischa Hansel, Alexander Kelle, Ulrich Kühn, Moritz Kütt, Oliver Meier, Neil Renic, Elvira Rosert, Jantje Silomon, Franziska Stärk, Maren Vieluf</i>	
Unsere zentralen Empfehlungen	12
1 Nukleare Rüstungskontrolle in Europa: vor dem Aus oder vor dem Neuanfang? <i>Pia Fuhrhop und Ulrich Kühn</i>	14
2 Abrüstungsimpulse ernst nehmen – warum Deutschland konstruktiv mit dem Atomwaffenverbotsvertrag umgehen sollte <i>Franziska Stärk und Maren Vieluf</i>	20
3 Deutschlands Beitrag zu einer Sicherung und Fortschreibung der Nukleardiplomatie mit Iran <i>Oliver Meier</i>	26
4 Eingeschränkte Kooperation und prekäre Forschungsstrukturen: Deutschland und die Nukleare Abrüstungsverifikation <i>Christopher Fichtlscherer und Moritz Kütt</i>	30
5 Deutschland und das Verbot chemischer Waffen – zwischen Kontinuität und Neuausrichtung <i>Alexander Kelle</i>	36
6 Vertrauen stärken, neue Partner gewinnen – Deutschlands Beitrag für mehr Stabilität im Cyberraum <i>Mischa Hansel und Jantje Silomon</i>	42
7 Autonomie in Waffensystemen: Menschliche Kontrolle verbindlich vorschreiben, die UNCCW stärken <i>Elvira Rosert</i>	48
8 Deutschland und die Entscheidung über bewaffnete Drohnen <i>Neil Renic</i>	54
9 Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa: Zurück in die Zukunft <i>Alexander Graef</i>	60

Zusammenfassung

Die nächste Bundesregierung wird in den kommenden Jahren vor drei schwierigen Rüstungskontrollpolitischen Aufgaben stehen. Erstens muss sie an neuen Initiativen und Vertragswerken für bisher nicht regulierte, technologisch neue Waffengattungen arbeiten. Zweitens muss sie dabei helfen, die von akuten Krisen bedrohten, noch bestehenden Rüstungskontrollregime vor dem endgültigen Scheitern zu bewahren. Drittens muss sie ihren Teil dazu beitragen, die bewährten Mechanismen internationaler Rüstungskontrolle im Hinblick auf neue Herausforderungen weiterzuentwickeln. Keine dieser drei Aufgaben kann von den jeweils anderen losgelöst bearbeitet werden. Vielmehr wird die nächste Bundesregierung für das Gelingen einer solch ambitionierten Rüstungskontrollpolitik über eine Reihe von Zielkonflikten entscheiden müssen. Der vorliegende Bericht gliedert sich in neun Kapitel, die, jedes für sich, ein übergeordnetes Thema der Rüstungskontrolle behandeln und dabei konkrete Handlungsempfehlungen für die künftige Bundesregierung geben. Die Kapitel behandeln: die nukleare Rüstungskontrolle in Europa, den Atomwaffenverbotsvertrag, das Atomabkommen mit dem Iran, die nukleare Abrüstungsverifikation, das Chemiewaffenübereinkommen, die Cybersicherheit, die Regulierung vollautonomer letaler Waffensysteme, die deutsche Debatte um die Beschaffung bewaffneter Drohnen und die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa.

Keywords: Rüstungskontrolle, Neue Technologien, Nuklearwaffen, Chemiewaffen, Autonomie, Drohnen, Cyber

Vorwort

Christopher Fichtlscherer, Pia Fuhrhop, Alexander Graef, Mischa Hansel, Alexander Kelle, Ulrich Kühn, Moritz Kütt, Oliver Meier, Neil Renic, Elvira Rosert, Jantje Silomon, Franziska Stärk, Maren Vieluf

Internationale Rüstungskontrolle kann in konflikthaften staatlichen Beziehungen deeskalierend, stabilisierend und nicht zuletzt friedensfördernd wirken. Deshalb setzt sich Deutschland seit Jahrzehnten für die Schaffung, Bewahrung und Weiterentwicklung internationaler Rüstungskontrolle ein. Die nächste Bundesregierung wird in den kommenden Jahren vor drei schwierigen rüstungskontrollpolitischen Aufgaben stehen. Erstens muss sie kreativ und selbstbewusst an neuen Initiativen und Vertragswerken für bisher nicht regulierte, technologisch neue Waffengattungen arbeiten. Zweitens muss sie proaktiv dabei helfen, die von akuten Krisen bedrohten noch bestehenden Rüstungskontrollregime vor dem endgültigen Scheitern zu bewahren. Drittens muss sie ihren Teil dazu beitragen, die bewährten Mechanismen internationaler Rüstungskontrolle im Hinblick auf neue Herausforderungen weiterzuentwickeln. Keine dieser drei Aufgaben kann von den jeweils anderen losgelöst bearbeitet werden. Vielmehr wird die nächste Bundesregierung für das Gelingen einer solch ambitionierten Rüstungskontrollpolitik über eine Reihe von Zielkonflikten entscheiden müssen. Der vorliegende Bericht liefert dafür Denkanstöße und konkrete Handlungsempfehlungen.

NEUES ERSCHAFFEN

Der rapide technologische Fortschritt, und mit ihm die militärische Anwendbarkeit neuer Technologien, erschwert zukünftige Rüstungskontrolle. So verkürzen technologische Neuerungen die Reaktionszeiten, verdrängen menschliche Entscheidungsfindung oder verwischen die Unterscheidbarkeit zwischen offensiver und defensiver militärischer Aktion. Gleichzeitig eröffnen sich aber auch neue politische Gestaltungsspielräume auf multilateraler Ebene. Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren im Rahmen diverser multilateraler Initiativen und Konferenzen engagiert (z.B. „Stockholm Initiative“ und „Rethinking Arms Control“). Nun gilt es, diese anfänglichen Erfolge auch in konkrete Ergebnisse zu überführen.

So steht eine Regulierung vollautonomer letaler Waffensysteme (LAWS) weiterhin aus. Die Genfer Verhandlungen auf Ebene der Vereinten Nationen (UNCCW) stecken seit Jahren fest. Während erste Staaten ein Verbotsabkommen anstreben

und andere ein Verbot strikt ablehnen, nimmt Deutschland eine Mittelposition ein. Ebenso wären internationale Regeln, die den missbräuchlichen Einsatz bewaffneter Drohnen ausschließen, dringend erforderlich. Die anhaltende innerdeutsche Kontroverse um die mögliche Anschaffung bewaffneter Drohnen für die Bundeswehr zeigt, dass strikte und allgemeingültige Regeln zur Verhinderung missbräuchlichen Einsatzes sowohl international als auch national vereinbart werden müssen.

Die zentrale Cybernorm der Vereinten Nationen, keine kritischen Infrastrukturen durch Cyberattacken zu beeinträchtigen, wurde in den letzten Jahren wiederholt verletzt, etwa durch Angriffe auf die Stromversorgung in den USA, Russland und der Ukraine sowie auf industrielle Kontrollsysteme in Saudi-Arabien. Um die Norm zu stärken, müsste Deutschland solche Angriffe, egal von welcher Seite, konsequenter verurteilen. Im Sinne präventiver Rüstungskontrolle sollte Deutschland auch darauf drängen, Cyberoperationen gegen Kommandosysteme, die in einem Bezug zu Nuklearwaffen stehen, zu untersagen. Um international glaubwürdig zu sein, muss Deutschland zudem die richtigen Konsequenzen in der Innenpolitik ziehen. Rufe nach sogenannten „aktiven Verteidigungsmaßnahmen“ (einschließlich sog. „Hack-Backs“), die vermehrt auch für die Bundeswehr, die Polizei und die Nachrichtendienste in Deutschland gefordert werden, stehen teilweise im Widerspruch zu Deutschlands Bemühungen, auf internationaler Ebene für Transparenz und Vertrauen einzutreten. Denn insbesondere „Hack-Backs“ setzen oftmals das Zurückhalten und Ausnutzen von Schwachstellen voraus. Sie können zudem als Angriffsvorbereitungen fehlgedeutet werden oder auch tatsächlich als Vorwand dafür dienen. Damit tragen sie absehbar zu stärkerem Misstrauen und geringerer Eskalationskontrolle auf internationaler Ebene bei.

BESTEHENDES BEWAHREN

Nicht weniger bedeutsam wird die Bewahrung der von akuten Krisen bedrohten Rüstungskontrollregime. Nach dem Ausscheiden der USA und dem angekündigten Rückzug Russlands steht der Vertrag über den Offenen Himmel (OH) kurz vor dem Aus. Deutschland hat ein fortgesetztes Interesse an der Aufrechterhaltung des Regimes, um gegenseitige Transparenz sicherzustellen. Auch ohne die USA und Russland würde der OH-Vertrag noch zur Sicherheit in Europa beitragen. Um die verbliebenen Vertragsstaaten zusammenzuhalten, muss Deutschland eine Führungsrolle übernehmen. Gleiches gilt für die konventionelle Rüstungskontrolle unter dem Dach der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die am Desinteresse und der Verweigerungs-

haltung Russlands und der USA krankt. Das bevorstehende Jubiläum der Schlussakte von Helsinki in 2025 bietet einen geeigneten Anlass für konzeptionelle Vorschläge zur Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle.

Auch die Norm gegen den Einsatz chemischer Waffen ist in den vergangenen Jahren stark unter Druck geraten. Russland und Syrien haben das Verbot chemischer Kampfstoffe mehrfach verletzt und damit auch die Vertragsorganisation (OVCW) geschwächt. Als verantwortungsbewusste Gestaltungsmacht sollte Deutschland die konzeptionelle Neuausrichtung der OVCW vorantreiben. Im Fokus sollte dabei die Weiterentwicklung der Organisation nach Abschluss der Vernichtung aller Chemiewaffen stehen.

Mit der Verletzung des Wiener Atomabkommens mit dem Iran durch die Trump-Regierung drohte dieses zu scheitern. Gleichwohl waren es das Beharrungsvermögen und die Flexibilität Deutschlands und der anderen Vertragspartner, welche das Abkommen über die Zeit retteten. Mit dem Antritt der Biden-Administration ist diese Aufgabe jedoch noch längst nicht obsolet geworden. Vielmehr zeigt sich nun, dass auch die nächste Bundesregierung all ihr politisches Gewicht in die Waagschale werfen muss, um die Zukunft des Abkommens längerfristig abzusichern.

BEWÄHRTES WEITERENTWICKELN

Die kommenden Jahre bieten eine Reihe positiver Anknüpfungspunkte für die nächste Bundesregierung, um die bewährte Schutzmachtgarantie Amerikas im Rahmen der NATO kooperativ weiterzuentwickeln. Vor dem Hintergrund klarer nuklearer Aufrüstungsbestrebungen in Moskau, Washington oder London sollte die nächste Bundesregierung eine mehrjährige nukleare Aufrüstungspause für Europa mit reziproken Schritten der NATO und Russlands vorschlagen. Im Zentrum eines solchen deutschen Vorstoßes muss die Verhinderung eines Einsatzes nuklearer Waffen stehen. Dies kann durch die öffentliche Unterstützung einer amerikanischen Doktrin des „sole purpose“ vorbereitet und durch einen kritischen Abgleich der eigenen nuklearen Einsatzplanung mit den Erfordernissen des humanitären Völkerrechts untermauert werden. Mittelfristig ist das aktive Hinarbeiten auf ein Ende der bereits heute militärisch obsoleten Stationierung amerikanischer Nuklearwaffen in Deutschland zielführend.

Die NATO und die bald beginnende Aushandlung eines neuen strategischen Konzepts der Allianz bieten dafür den entsprechenden multilateralen Rahmen.

Auch ein solcher Vorstoß hätte eine direkte innenpolitische Dimension. Neben einer dringend nötigen Verringerung des militärischen Eskalationsrisikos für Europa würde die nächste Bundesregierung auch endlich der wiederholten Willensbezeugung einer Mehrheit der Deutschen nach einem Abzug amerikanischer Nuklearwaffen durch eine ergebnisoffene Debatte Rechnung tragen.

Mit dem Inkrafttreten des Atomwaffenverbotsvertrags (AVV) hat die internationale Gemeinschaft binnen kurzer Zeit eine wichtige Norm zur Ächtung dieser Massenvernichtungswaffen etabliert. Bisher argumentiert Berlin jedoch, dass der AVV keinen Beitrag zur nuklearen Abrüstung leisten kann. Wenn deutsche Abrüstungspolitik nicht einen zentralen Pfeiler ihrer Glaubwürdigkeit einbüßen will, muss sich das bald ändern. Die anstehende erste Vertragsstaatenkonferenz des Vertrags im Januar 2022 bietet für die nächste Bundesregierung die Möglichkeit, aktiv Brücken zwischen Unterstützern und Gegnern zu bauen. Eine solche Politik sollte sich auch in der Weiterentwicklung von Verifikationsverfahren widerspiegeln, die für erfolgreiche nukleare Abrüstung essentiell wichtig ist. Auch dort sollte Berlin zukünftig für eine stärkere Einbindung der AVV-Vertragsstaaten eintreten und gleichzeitig die in Deutschland in ihrer Existenz bedrohte nukleare Verifikationsexpertise stärken.

ZIELKONFLIKTE ENTSCHIEDEN

Eine ambitioniertere deutsche Rüstungskontrollpolitik wird unweigerlich vor Zielkonflikten stehen. Diese ergeben sich für die künftige Bundesregierung vor allem aus sich verschärfenden Großmachtkonflikten, Deutschlands Bündnisverpflichtungen und dem eigenen Anspruch als normative Friedensmacht. Auf globaler, regionaler und nationaler Ebene sollte Deutschland im eigenen Interesse Zielkonflikte im Sinne von mehr Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung entscheiden.

Global: Egal ob die zukünftige Weltordnung bi-, tri- oder multipolare Formen annehmen wird – Deutschland als eine global agierende Wirtschaftsmacht hat ein genuines Interesse daran, neuen Blockbildungen entgegenzuwirken. Gerade die präventive Regulierung neuer Technologien kann dabei eine zentrale Funktion einnehmen, denn die Risiken, die beispielsweise von der militärischen Nutzung künstlicher Intelligenz ausgehen, lassen sich eben nur global bearbeiten. Vor allem multilaterale Instrumente sind hierfür geeignet. Der schwierige Spagat für Deutschland wird darin bestehen, einerseits, wie bei LAWS, multilaterale Regulierung zu erreichen, aber andererseits die regulierungs-

unwilligen Großmächte nicht aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Dies wird vor allem im Hinblick auf China eminent wichtig werden.

Regional: Um die Rüstungskontrolle in Europa zu stärken, muss Deutschland wieder lernen, Allianzkonflikte innerhalb der NATO auszuhalten. Ohne Zweifel ist die Kohärenz des Bündnisses in Zeiten aggressiver russischer Militärpolitik ein hohes Gut. Gleichzeitig darf die Rüstungskontrolle deshalb aber nicht zu einer permanent abhängigen Variable der Sicherheitspolitik verkommen. Vielmehr sollte sie ein gleichberechtigtes außenpolitisches Instrument im Sinne der „Harmel-Doktrin“ sein. Auch deshalb sollte die nächste Bundesregierung auf einen Verzicht der Vornestationierung amerikanischer Nuklearwaffen in Europa drängen und für eine amerikanische Doktrin des „sole purpose“ eintreten. Ein Zielkonflikt, der sich dabei ergeben wird, besteht einerseits in der Verminderung der Bedeutung nuklearer Abschreckung und andererseits Deutschlands Bestreben, den Unsicherheitsperzeptionen der östlichen Bündnismitglieder Rechnung zu tragen. Eine nukleare Aufrüstungspause in Europa wäre deshalb wohl leichter zu erreichen, würde eine neue Bundesregierung die notwendigen und bereits zugesagten konventionellen Fähigkeiten für die osteuropäischen Verbündeten bereitstellen.

National: Die rüstungskontrollpolitische Glaubwürdigkeit Deutschlands leidet immer dann, wenn geforderte Standards selbst nicht eingehalten werden. So ist es inkonsequent und unglaubwürdig, Iran vom Nuklearwaffenverzicht zu überzeugen, wenn man gleichzeitig an der nuklearen Teilhabe festhält. Gleiches gilt für Forderungen nach bewaffneten Drohnen und digitalen „Hack-Backs“ vor dem Hintergrund eines gleichzeitigen Eintretens für schärfere internationale Regeln. Gerade bei besonders destabilisierenden Technologien sollte die nächste Bundesregierung deshalb mit gutem Beispiel vorangehen und Verzicht üben, zumindest so lange bis internationale Regelwerke existieren. Die sich ergebenden Zielkonflikte aus nationalem Prestige, wirtschaftlichen Interessen, Bündnisverpflichtungen und dem eigenen moralischen Anspruch sollten häufiger im Sinne bundesdeutscher Vorbildwirkung entschieden werden.

Wenn Deutschland seinen guten Ruf als Verfechter der Rüstungskontrolle aufrechterhalten möchte, muss es auf alle drei großen Herausforderungen der Rüstungskontrolle – Neues erschaffen, Bestehendes bewahren, Bewährtes weiterentwickeln – gute und tragbare Antworten finden. Die folgenden Handlungsempfehlungen vereinen im Hinblick auf politische Dringlichkeit unsere zehn zentralen Empfehlungen an die nächste Bundesregierung.

Unsere zentralen Empfehlungen

Neues erschaffen

1. Die nächste Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass zusätzlich zu einem rechtsverbindlichen Abkommen zur Regulierung von Autonomie in Waffensystemen auch das Prinzip „bedeutsamer menschlicher Kontrolle“ im humanitären Völkerrecht verankert wird.
2. Die nächste Bundesregierung sollte die Verwendung von Drohnen zur gezielten Tötung außerhalb aktiver Kampfhandlungen nachdrücklicher verurteilen und sich sowohl innerhalb als auch außerhalb der NATO dafür einsetzen, dass die neue US-amerikanische Regierung diese Praxis beendet.
3. Die nächste Bundesregierung sollte bei „aktiven Verteidigungsmaßnahmen“ die Beteiligung des Bundestags in Form eines ständigen Unterausschusses sicherstellen, der den Einbruch in fremde Netzwerke zum Stopp laufender Cyberattacken autorisieren müsste.

Bestehendes bewahren

4. Deutschland sollte sich dafür einsetzen, den Vertrag über den Offenen Himmel als Instrument kooperativer Luftbeobachtung auch ohne die USA und Russland zu erhalten und weiterzuentwickeln.
5. Deutschland sollte dafür eintreten, dass bestimmte, im Atomabkommen mit dem Iran enthaltene Transparenzmaßnahmen und Restriktionen des iranischen Atomprogramms in allgemeinere Kontrollbestimmungen des nuklearen Nichtverbreitungsregimes überführt werden.

Bewährtes weiterentwickeln

6. Die nächste Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die Konferenz der Vereinten Nationen über bestimmte konventionelle Waffen zwar Konsens als politisches Ziel beibehält, aber als Abstimmungsmodus zu Mehrheitsentscheidungen übergeht.
7. Die nächste Bundesregierung sollte sich innerhalb der NATO für eine nukleare Aufrüstungspause in Europa und eine Reform der nuklearen Teilhabe einsetzen, um mittelfristig einen im Bündnis abgestimmten Abzug der amerikanischen Atomwaffen aus Europa zu erreichen.
8. Deutschland sollte als Beobachterstaat an der ersten Vertragsstaatenkonferenz des Atomwaffenverbotsvertrags im Januar 2022 teilnehmen und die Weiterentwicklung des Vertrags aktiv begleiten.
9. Die nächste Bundesregierung sollte Forschung und Nachwuchsförderung im Bereich nuklearer Abrüstungsverifikation nachhaltig unterstützen und dafür ein nukleares Abrüstungslabor aufbauen.
10. Deutschland sollte im Vorfeld der Überprüfungskonferenz des Chemiewaffenübereinkommens 2023 die konzeptionelle Neuausrichtung der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen vorantreiben, um die Weiterentwicklung der Organisation nach Abschluss der Vernichtung aller Chemiewaffen sicherzustellen.

1 Nukleare Rüstungskontrolle in Europa: vor dem Aus oder vor dem Neuanfang?

Pia Fuhrhop und Ulrich Kühn

Europa ist von der sich verschärfenden Krise der nuklearen Rüstungskontrolle stark betroffen. Die Nuklearwaffenstaaten setzen den Ausbau und die Modernisierung ihrer Arsenale fort. Mit dem Ende des Mittelstreckenvertrags (INF) droht ein neues Wettrüsten in Europa. Gleichzeitig bieten die kommenden Jahre Gestaltungsspielraum für Deutschland. Dieser sollte im Sinne einer nuklearen Aufrüstungspause genutzt werden.

EUROPA IM SCHATTEN DER NUKLEAREN AUFRÜSTUNG

Nukleare Aufrüstung

In Europa wird wieder nuklear aufgerüstet. Jüngstes Beispiel ist die Entscheidung Großbritanniens, die Zahl der britischen Nuklearsprengköpfe zu erhöhen. Darüber hinaus will London keine öffentlichen Angaben über die Zahl seiner auf See stationierten Nuklearwaffen mehr machen. Russland setzt vermehrt auf die Entwicklung neuer strategischer Systeme, um sich gegen die wahrgenommene konventionelle Übermacht der USA und seiner Verbündeten sowie den stetigen Ausbau amerikanischer Raketenabwehr, beispielsweise auch durch Anlagen in Rumänien und Polen, zu behaupten. Auch in Washington setzt sich die kostspielige Modernisierung fort. Seit 2019 sind neue Nukleargefechtsköpfe mit geringerer Sprengkraft (W76-2) an Bord amerikanischer U-Boote stationiert. Die Absicht: einen Ersteinsatz taktischer Nuklearwaffen durch Russland, beispielsweise im Ostseeraum, zu verhindern. Die USA haben zwar nach Schätzungen die Zahl ihrer auf europäischem Festland stationierten Atomwaffen um ein Drittel von 150 auf 100 reduziert (Kristensen und Korda 2021: 43–63), dennoch hält Washington an der Modernisierung der US-Atombomben in Europa fest. Bis 2024 sollen sie durch den lenkbaren und zielgenaueren Typ B61-12 ersetzt werden.

INF-Vertrag

Im August 2019 verließen die USA den INF-Vertrag, der alle bodengestützten russischen und amerikanischen Mittelstreckenraketen eliminierte. Washington wirft Russland vor, vertragswidrig einen neuen Marschflugkörper entwickelt, getestet und stationiert zu haben. Seine kurzen Vorwarnzeiten würden das

militärische Risiko vor allem in Europa erhöhen. Russlands Präsident Wladimir Putin hat erstmals im August 2019 der NATO den Vorschlag eines Moratoriums unterbreitet, in dessen Rahmen Moskau anbietet, seine neuen Mittelstreckenraketen nicht im europäischen Teil Russlands zu stationieren (Reif und Bugos 2020). Im Gegenzug solle sich die NATO verpflichten, ebenfalls keine neuen Mittelstreckenraketen zu stationieren. Im November 2020 schlug Putin außerdem gegenseitige Verifikationsmaßnahmen für die Raketenabwehranlagen in Rumänien und Polen sowie für die russische Exklave Kaliningrad vor (ebd.). Bislang haben die USA und die NATO den russischen Vorschlag abgelehnt.

Doch mit der Einigkeit in der Allianz könnte es bald vorbei sein, wenn die Frage debattiert wird, wie die NATO militärisch auf die russische Aufrüstung reagieren soll. Eine Nachrüstung mit neuen konventionellen Mittelstreckenraketen erscheint zwar momentan als eher unwahrscheinliche Zukunftsmusik; generell gilt jedoch, dass die Frage einer möglichen Stationierung von Mittelstreckenraketen enormes Spaltpotenzial birgt. Während sich in Ländern wie den Niederlanden und Deutschland starker öffentlicher Widerstand zeigt, könnten andere Länder wie Polen durchaus gewillt sein, solche Raketen zukünftig auch auf eigenem Territorium zu stationieren. Bereits jetzt ist die Bedrohungswahrnehmung in den östlichen Bündnisstaaten ob des konventionellen Übergewichts Russlands auf sub-regionaler Ebene sehr hoch. Um eine solche Spaltung der Allianz zu vermeiden, müssen Rückversicherungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen eng verzahnt werden.

Neue
Mittelstrecken-
raketen?

VORSICHTIG POSITIVE SIGNALE

Trotz dieser negativen Entwicklungen steht die nukleare Rüstungskontrolle in Europa nicht zwingend vor dem Aus. Im Gegenteil gibt es hinreichend Anlässe für einen rüstungskontrollpolitischen Neuanfang. Diesen sollte die nächste Bundesregierung aktiv mitgestalten.

Die wichtigsten Impulse für einen Neuanfang setzt bislang die neue amerikanische Regierung unter Präsident Joseph Biden. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger möchte Biden die Alliierten stärker einbinden – eine Gelegenheit, die gerade Deutschland nicht ungenutzt verstreichen lassen sollte. Biden hat im Wahlkampf öffentlich erklärt, „dass der einzige Zweck [sole purpose] des US-Atomwaffenarsenals die Abschreckung – und, wenn nötig, die Vergeltung – eines nuklearen Angriffs sein sollte.“ (Biden 2020) Beobachter gehen davon

„Sole Purpose“

aus, dass die USA im Rahmen ihrer bald anstehenden „Nuclear Posture Review“ eine solche Doktrin des „sole purpose“ anstreben werden. Dies würde die Rolle von Nuklearwaffen in der amerikanischen Sicherheitsstrategie signifikant reduzieren. Darüber hinaus gibt es im Pentagon gewichtige Stimmen, die sich gegen die Stationierung neuer amerikanischer Mittelstreckenraketen in Europa aussprechen (Tennis 2017). Nicht zuletzt zeigt die Verlängerung des New-START-Vertrags, dass aus Sicht Washingtons eine härtere Gangart gegenüber Moskau im Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen und regionale Krisen konstruktiven Verhandlungen in der Rüstungskontrolle nicht länger entgegensteht.

Die deutsche Debatte um die Zukunft der nuklearen Teilhabe bietet weitere Chancen, um die Rolle von Nuklearwaffen zu reduzieren. Bislang sind in Deutschland vermutlich 20 amerikanische Atombomben gelagert (Kristensen und Korda 2021: 43–63). Diese könnten im Krisen- oder Kriegsfall von Tornados der Luftwaffe eingesetzt werden. Die Flugzeuge sind seit Anfang der 1980er Jahre in Dienst und könnten durch ein moderneres, ebenfalls nuklearwaffenfähiges System ersetzt werden. Im Gespräch ist der Kauf von 45 Maschinen des Typs Boeing F-18. Gleichzeitig entschied das Verteidigungsministerium aber jüngst auch, dass die 85 Tornados bis 2030 in Dienst bleiben sollen (Bundeswehr 2021). Ein Nachfolgemodell für die altersschwachen Flieger müsste somit nicht sofort angeschafft werden. Damit bietet sich aber auch die Chance für eine generelle Reform der nuklearen Teilhabe.

EINE AUFRÜSTUNGSPAUSE FÜR EUROPA

Reform der Teilhabe

Eine Möglichkeit, die Bedeutung von Nuklearwaffen zu reduzieren, wäre das Ende der Stationierung amerikanischer Atombomben auf deutschem Boden. Ein überzeugendes militärisches Einsatzszenario für die in Deutschland stationierten Nuklearwaffen gibt es nicht. Klar ist auch, dass ein solcher Schritt nicht zwingend ein Ende der deutschen Mitsprache in der Nuklearpolitik der Allianz nach sich ziehen würde. Andere Verbündete, wie Kanada und Griechenland, haben das vorgemacht. Nichtsdestotrotz würde eine unilaterale deutsche Beendigung der Teilhabe die NATO über Gebühr belasten und der Verantwortung Berlins, vor allem gegenüber seinen östlichen Bündnispartnern, nicht gerecht.

Die künftige Bundesregierung sollte die vorhandenen Stränge bündeln. Die amerikanische Diskussion zur Verringerung der Rolle von Nuklearwaffen, die deutsche Debatte um die Zukunft der nuklearen Teilhabe und eine umfassende

Neuausrichtung der NATO im Hinblick auf Rückversicherung und Rüstungskontrolle müssen zusammen konzipiert werden. Nicht nur bilaterale Konsultationen mit den USA, sondern vor allem die anstehenden Arbeiten der NATO an ihrem neuen strategischen Konzept bieten dafür den richtigen Anlass. Leitgedanke sollte eine Aufrüstungspause in Europa sein, die vor allem besonders destabilisierende Waffensysteme umfasst. In den kommenden Jahren könnten eine neue deutsche Regierung und die Biden-Administration eng zusammenarbeiten. Berlin müsste gegenüber der NATO und gegenüber Russland darauf hinwirken, dass ein solches „window of opportunity“ gemeinsam genutzt wird. Dafür müsste die NATO dem Kreml konkrete, reziproke und politisch verbindliche Schritte vorschlagen, die beide Seiten bereit wären, in den kommenden Jahren zu unternehmen.

Aufrüstungspause

LITERATUR

- Biden, Joseph R. (2020). Why America Must Lead Again. Foreign Affairs, März/April 2020. Verfügbar unter <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again> (Zugriff am 11. Mai 2021).
- Kristensen, Hans M. & Korda, Matt (2021). United States nuclear weapons, 2021. Bulletin of the Atomic Scientists, 77:1, 43-63, DOI: 10.1080/00963402.2020.1859865
- Pfingsten, Stefanie & Engelking, Niklas (2021). Verlängerte Lebenszeit: Tornado hebt wieder ab, 10. Februar 2021. Verfügbar unter <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/luftwaffe/aktuelles/verlaengerte-lebenszeit-tornado-hebt-wieder-ab-5029012> (Zugriff am 11. Mai 2021).
- Reif, Kingston & Bugos, Shannon (2020). Russia Expands Proposal for Moratorium on INF-Range Missiles. Arms Control Today, November 2020. Verfügbar unter <https://www.armscontrol.org/act/2020-11/news-briefs/russia-expands-proposal-moratorium-inf-range-missiles> (Zugriff am 11. Mai 2021).
- Tennis, Maggie (2017). Republicans Aim to Produce Banned Missile. Arms Control Today, September 2017. Verfügbar unter <https://www.armscontrol.org/act/2017-09/news/republicans-aim-produce-banned-missile> (Zugriff am 11. Mai 2021).

Empfehlungen für die nächste Bundesregierung:

- | **Nukleare Aufrüstungspause für Europa.** Deutschland sollte sich für konkrete und reziproke Schritte der nuklearen Risikominimierung zwischen NATO und Russland einsetzen. Russland könnte sich verpflichten, keine landgestützten nuklearfähigen Kurz- und Mittelstreckenwaffen in seinem europäischen Teil zu stationieren und endlich Transparenz bei den zentralen Lagerstätten dieser Waffen herzustellen. Die NATO wiederum würde sich verpflichten, ihrerseits keine neuen landgestützten Raketen in Europa zu stationieren, die Stationierung der B61-12 auszusetzen und mindestens Transparenz bei den Raketenabwehranlagen in Rumänien und Polen herzustellen sowie die Inbetriebnahme der Anlage in Polen zu verschieben.
- | **Unterstützung von „sole purpose“.** Die Bundesregierung sollte öffentlich die Annahme einer amerikanischen Doktrin des „sole purpose“ unterstützen und im Rahmen des anstehenden Konsultationsprozesses in der NATO aktiv für eine Verringerung der Bedeutung nuklearer Waffen eintreten.

- | **Gespräche über nukleare Teilhabe.** Deutschland sollte sich im Rahmen der NATO für eine Reform der nuklearen Teilhabe einsetzen. Dazu sollte Deutschland das Gespräch mit den Stationierungsstaaten suchen, die überwiegend mit ähnlichen innenpolitischen Widerständen kämpfen. Auch im Rahmen der Aushandlung eines neuen strategischen Konzepts muss Berlin auf eine klare rüstungskontrollpolitische Agenda der NATO drängen. Mittelfristig muss das Ziel der Abzug der amerikanischen Bomben aus Europa sein.
- | **Konventionelle Rückversicherung.** Eine rüstungskontrollpolitische Neuausrichtung und eine Verringerung der Bedeutung von Nuklearwaffen wäre wohl deutlich leichter zu erreichen, wenn gleichzeitig die Rückversicherung der östlichen Alliierten gewährleistet ist. Hierfür muss eine neue Bundesregierung die notwendigen und bereits zugesagten konventionellen Fähigkeiten bereitstellen.

2 Abrüstungsimpulse ernst nehmen – warum Deutschland konstruktiv mit dem Atomwaffenverbotsvertrag umgehen sollte

Franziska Stärk und Maren Vieluf

Am 22. Januar 2021 ist mit dem Atomwaffenverbotsvertrag (AVV) erstmals eine umfassende völkerrechtliche Ächtung von Atomwaffen für die 54 Vertragsstaaten in Kraft getreten. Weitere 34 Staaten haben den Vertrag bereits unterzeichnet, Deutschland gehört nicht dazu. An der ersten AVV-Vertragsstaatenkonferenz im Januar 2022 in Wien kann und sollte Deutschland als Beobachter teilnehmen und langfristig einen konstruktiven Umgang mit dem Vertrag finden.

EINE WELT OHNE ATOMWAFFEN

Der AVV ist das Ergebnis jahrelanger multilateraler und zivilgesellschaftlicher Bemühungen. Mit dem umfassenden Verbot werden die verheerenden humanitären Folgen eines Einsatzes, aber auch von Entwicklung, Herstellung und Tests von Atomwaffen anerkannt. Mit dem Gebot, Opfer des Einsatzes und Tests von Atomwaffen finanziell wie medizinisch zu unterstützen und bei der Restauration kontaminierter Gebiete zu helfen, stellt der AVV ein weiteres Novum dar. Vor allem aber ist der AVV auch Ausdruck der wachsenden Unzufriedenheit mit der Umsetzung des wichtigsten nuklearen Rüstungskontrollvertragswerkes, dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen (NVV).

Unzufriedenheit
mit dem NVV

Das dem NVV zugrundeliegende Versprechen – Abrüstungsbemühungen seitens der fünf im Vertrag anerkannten Atomkräfte (USA, Russland, Großbritannien, Frankreich und China) und im Gegenzug Verzicht auf Atomwaffen durch die anderen Vertragsstaaten – verliert zunehmend an Glaubwürdigkeit. Zwar verpflichtet der NVV die Atomwaffenstaaten dem Ziel der nuklearen Abrüstung, nicht aber zu konkreten Abrüstungsschritten. Hinzu kommt, dass die weiteren vier Atomkräfte (Indien, Pakistan, Nordkorea und Israel) keine Mitglieder des NVV und somit nicht an ihn gebunden sind. Der AVV soll nun, den NVV ergänzend, insbesondere normativen Druck auf Besitzer*innen und

Befürworter*innen von Atomwaffen ausüben. Denn die Geduld vieler Nicht-atomwaffenstaaten schwindet.

Die Atommächte und ihre Verbündeten haben sich der Debatte um das neue Vertragswerk weitestgehend entzogen oder lehnen den AVV ab. So argumentiert die NATO, die sich selbst als „nukleare Allianz“ versteht, dass der AVV die Legitimität des NVV schwächen und globale Abrüstungsbemühungen fragmentieren könne. Der Vertrag spiegele nicht die zunehmend herausfordernde internationale Sicherheitslage wider (NATO 2020). Zudem wirft die Allianz dem Vertrag technische Unzulänglichkeiten insbesondere im Bereich der Verifikation vor. Für die Befürworter*innen des AVV stellt dieser eine vollständig kompatible Ergänzung des NVV dar und stärkt das gemeinsame Ziel einer atomwaffenfreien Welt (Hajnoczi 2020). Da der AVV ohne Beteiligung von Atomwaffenstaaten verhandelt wurde, musste dieser bisher auch ohne deren Expertise im Bereich der Verifikation auskommen. Etwasige Nachsteuerungen, wie die Etablierung eines regelmäßigen Austauschs zwischen Initiativen zur Abrüstungsverifikation und AVV-Vertragsparteien, wären im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenzen möglich und wünschenswert.

Verifikation

DEUTSCHLAND UND DER ATOMWAFFENVERBOTSVERTRAG

Auch die Bundesregierung lehnt einen Beitritt zum AVV bislang ab. Zu hoch wären die politischen Kosten, die das Unterzeichnen des Vertrags als NATO-Mitglied mit sich bringen würde (Meier 2021). Der AVV schließt nämlich nicht nur den Besitz von Atomwaffen aus – auch die Androhung oder die Mitwirkung bei einem Einsatz von Nuklearwaffen sind verboten. Somit wäre ein Vertragsbeitritt unvereinbar mit Deutschlands Beteiligung an der erweiterten Abschreckungsstrategie der USA und der Stationierung von derzeit geschätzt 20 US-amerikanischen Atomwaffen (Kristensen 2019) im Rahmen der nuklearen Teilhabe der NATO.

Deutschlands ablehnende Haltung

Grundsätzlich versteht Deutschland sich als aktiver Partner für die weltweite Abrüstung von Nuklearwaffen und ist Mitglied in zahlreichen multilateralen Initiativen. Zudem hat Deutschland auch an wichtigen Meilensteinen auf dem Weg hin zum AVV, wie den drei Vorläuferkonferenzen von 2013 und 2014 zu den Humanitären Auswirkungen von Atomwaffen und der Open-ended Working Group (OEWG) der Vereinten Nationen (VN) zum AVV, teilgenommen. Trotzdem stimmte Deutschland 2016 in der VN-Generalversammlung gegen die Resolu-

tion zur Erarbeitung eines Vertrags zum Verbot von Atomwaffen. An den weiteren Verhandlungen und Abstimmungen zum AVV innerhalb der VN hat Deutschland nicht teilgenommen.

Gesellschaftlicher Zuspruch

Starken Rückhalt für abrüstungspolitische Initiativen gibt es in der Zivilgesellschaft und politisch auf kommunaler und regionaler Ebene. Über 120 deutsche Städte haben bisher den Städteappell der „International Campaign on the Abolition of Nuclear Weapons“ (ICAN) unterzeichnet, welcher die Unterstützung des AVV fordert (ICAN 2021). In den Landesparlamenten und im Bundestag stellen Abgeordnete vermehrt Anfragen und Anträge zu einem möglichen deutschen Beitritt zum AVV. Derzeit haben fast 600 Landtags- und Bundestagsabgeordnete die ICAN-Erklärung zur Unterstützung des AVV unterschrieben. In repräsentativen Umfragen im Auftrag von ICAN und Greenpeace spricht sich jeweils eine große Mehrheit – 2018 insgesamt 71 Prozent (ICAN 2018) und 2021 sogar 80 Prozent (Greenpeace 2021) – der Befragten für einen Beitritt Deutschlands zum AVV aus.

Der AVV zeigt die sich zuspitzenden Konfliktlinien in der globalen nuklearen Ordnung auf. Bei Deutschlands zukünftiger Positionierung geht es somit nicht nur um den Umgang mit einem Vertragswerk, sondern auch um eine vorausschauende Antwort auf die Krise der nuklearen Abrüstung. Eine impulshafte Verweigerung der Diskussion ist hier der falsche Weg. Die zukünftige Bundesregierung sollte daher einen konstruktiven Umgang mit dem AVV finden – unter Benennung seiner Schwächen und bei gleichzeitiger Wertschätzung seiner positiven Abrüstungsimpulse.

LITERATUR

- Greenpeace (2021). Aktuelle Greenpeace Umfrage zu Atomwaffen in Deutschland, 1. April 2021. Verfügbar unter https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/umfrage_atomwaffen_gp_2021.pdf (Zugriff am 04.05.2021).
- Hajnoczi, Thomas (2020). The Relationship between the NPT and the TPNW. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 3:1, 77–91, DOI: <https://doi.org/10.1080/25751654.2020.1738815>.
- ICAN (2018). One Year on: European Attitudes Toward the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. Verfügbar unter https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/ican/legacy_url/1383/YouGov_ICAN_EUNATOTPNW2018.pdf?1619776227 (Zugriff am 04. Mai 2021).
- ICAN (2021). ICAN-Städteappell und Bundesländerbeschlüsse. Verfügbar unter <https://www.icanw.de/ican-staedteappell/> (Zugriff am 31. Mai 2021).
- Kristensen, Hans M. (2019). Urgent: Move US Nuclear Weapons Out of Turkey. *Federation of American Scientists*, 16. Oktober 2019. Verfügbar unter: <https://fas.org/blogs/security/2019/10/nukes-out-of-turkey/> (Zugriff am 04. Mai 2021).
- Meier, Oliver (2021). Between rejection and accession: Germany and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. *IFSH*, 8. März 2021. Verfügbar unter: <https://ifsh.de/en/news-detail/between-rejection-and-accession-germany-and-the-treaty-on-the-prohibition-of-nuclear-weapons> (Zugriff am 31. Mai 2021).
- NATO (2020): North Atlantic Council Statement as the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons Enters Into Force, 15. November 2020. Verfügbar unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_180087.htm (Zugriff am 04. Mai 2021).

Empfehlungen für die nächste Bundesregierung:

- **Einflussmöglichkeiten nutzen.** Um Gesprächsbereitschaft zu signalisieren und konstruktiv an der Weiterentwicklung des Vertrags beteiligt zu sein, sollte Deutschland als Beobachter an der ersten Konferenz zum AVV im Januar 2022 teilnehmen. Dort könnte Deutschland sich einbringen, um Kritikpunkte am Vertrag zur Diskussion zu stellen und sich für ein robustes Verifikationsregime sowie ein konstruktives Verhältnis von NVV und AVV einzusetzen.
- **Andere Staaten ins Boot holen.** Zwei europäische Staaten, Schweden und die Schweiz, haben bereits ihr Interesse bekundet, als Beobachter an der ersten Vertragsstaatenkonferenz teilzunehmen. Die Bundesregierung sollte sich anschließen und andere Staaten, die ein Interesse an einer konstruktiven Diskussion über die Zukunft nuklearer Abrüstung haben, dazu bewegen, ebenfalls Beobachter der Vertragsstaatenkonferenz zu werden. Die 16 Staaten der „Stockholm-Initiative“, die die Abrüstungsdiplomatie im Rahmen des NVV stärken soll, oder die Europäische Union wären hier die richtigen Adressaten.
- **Die richtigen Fragen stellen.** Der AVV betont die inakzeptablen humanitären Folgen von Nuklearwaffen. Deutschland kann zeigen, dass es diese Bedenken ernst nimmt, indem es bei seinen Verbündeten für mehr Transparenz in den Nukleardoktrinen wirbt und eine Diskussion, ob und wie Anforderungen des humanitären Völkerrechts in der nuklearen Einsatzplanung der NATO berücksichtigt werden, anstößt.

- **Verantwortung übernehmen.** Die Bundesregierung sollte sich an der im AVV vorgesehenen Unterstützung von Opfern des Einsatzes und Tests von Nuklearwaffen finanziell beteiligen. Dies würde ein wichtiges Signal senden, das die humanitären Folgekosten von Atomwaffen anerkennt und diese auf internationaler Ebene auf die Agenda setzt.
- **Debatten ermöglichen.** Deutschland kann durch eine ergebnisoffene, inklusive Debatte über die Rolle von Atomwaffen in der deutschen wie globalen Sicherheitspolitik nur profitieren. Zivilgesellschaftliches Engagement und der Wunsch nach demokratischer Beteiligung in diesem Politikbereich sollten daher als gestalterische Impulse aufgefasst und ihnen von Seiten der Bundesregierung wertschätzend begegnet werden. Der Bundestag sollte für die nächste Legislaturperiode die Einrichtung einer Enquête-Kommission „Nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert“ anstreben, in der Abgeordnete und Sachverständige den Themenkomplex Atomwaffen betrachten und konkrete Empfehlungen in Bezug auf den konstruktiven Umgang mit dem AVV erarbeiten.

3 Deutschlands Beitrag zu einer Sicherung und Fortschreibung der Nukleardiplomatie mit Iran

Oliver Meier

Der Abschluss des Umfassenden Gemeinsamen Aktionsplans (JCPOA) mit Iran ist der größte Erfolg deutscher und europäischer Nichtverbreitungsbemühungen. Es war das europäische Beharrungsvermögen, das 2015 den JCPOA ermöglichte und die Trump-Administration in ihrem Bemühen, das Abkommen zu Fall zu bringen, ins Leere laufen ließ. Berlin wird aber in den nächsten Jahren eine selbstbewusstere Haltung einnehmen und eine aktivere Politik betreiben müssen, wenn es die Atomvereinbarung mit Iran auf solidere Füße stellen und damit das nukleare Nichtverbreitungsregime insgesamt stärken will (Meier 2020). Scheitert das Abkommen, wächst die Gefahr eines Krieges im Mittleren Osten.

ZEITNOT UND DILEMMATA

Anstehende Fristen

Die Zeit drängt. Im Oktober 2023 laufen Beschränkungen des iranischen Raketenprogramms aus. 2025 schließt der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) gemäß VN-Sicherheitsratsresolution 2231 die Behandlung der iranischen Nuklearfrage ab. Auch wenn einige Beschränkungen des iranischen Atomprogramms, etwa in Bezug auf bestimmte Urananreicherungsaktivitäten oder die Produktion von Plutonium, bis 2030 bestehen bleiben: Das iranische Nuklearprogramm wird ab 2025 in der gleichen Weise behandelt wie das jedes anderen Nichtkernwaffenstaats, der Vertragspartei des Nichtverbreitungsvertrags ist, das heißt, Teheran darf Nukleartechnologie ohne Einschränkungen für zivile Zwecke nutzen solange diese Aktivitäten durch die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) überwacht werden.

Regionale Sicherheit

Es gibt ein Dilemma hinsichtlich der thematischen Spannweite des sicherheitspolitischen Dialogs mit Iran. Der Abschluss des JCPOA war erst möglich, als die Nuklearfrage getrennt von anderen Problemen wie der regionalen Sicherheit und der Menschenrechtslage mit Iran diskutiert wurde. Eine Vermengung dieser Themen dürfte Chancen für eine Stärkung der Nuklearkontrollen auch künftig verringern. Eine nachhaltige Reduzierung der Proliferationsgefahren im Nahen und Mittleren Osten wird allerdings erst gelingen, wenn auch regionale Spannungen abgebaut werden.

Kernaufgabe des Dialogs mit Iran bleibt aber, die Nuklearvereinbarung so zu stärken, dass das Vertrauen in den friedlichen Charakter des iranischen Atomprogramms langfristig gestärkt wird. Erst dann werden zusätzliche Schritte möglich, um Rüstungswettläufe zu vermeiden und Regionalkonflikte zu befrieden.

KOMPLEMENTÄRE GESPRÄCHSFORMATE

Iran wird eine dauerhafte Sonderbehandlung durch zusätzliche Beschränkungen seines Atomprogramms oder Verifikationsmaßnahmen auch weiterhin kaum akzeptieren. Die von den USA aufgestellte Forderung nach einem „längeren und stärkeren“ (Blinken 2021) Atomabkommen dürfte also erst dann Erfolgsaussichten haben, wenn es in den kommenden Jahren gelingt, solche Schritte reziprok zu gestalten und/oder sie in regionale, beziehungsweise globale Vereinbarungen einzubetten.

Proliferationsrelevante Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsaktivitäten könnten über die im JCPOA genannte Frist von 2030 hinaus begrenzt werden, wenn auch regionale Gegenspieler wie Saudi-Arabien mitziehen. Ein regionaler Verzicht auf (zusätzliche) Brennstoffkreislaufaktivitäten wäre ein solcher Schritt, um die Gefahr des Missbrauchs ziviler Nuklearaktivitäten für militärische Schritte zu beschränken.

Regionaler
Verzicht

Die Choreographie der Gespräche und Verhandlungen über eine Verstärkung bestimmter Kontroll- und Transparenzmaßnahmen im JCPOA und damit zusammenhängender Fragen der wirtschaftlichen Kooperationen und regionaler Sicherheitsthemen ist entscheidend. Deutschland und die EU sollten bestehende Gesprächsforen nutzen und, wo immer nötig, neue Formate initiieren. Die gemeinsame Kommission der Teilnehmer an der Nuklearvereinbarung (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, EU sowie China, Russland und USA), in der der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, den Vorsitz hat, wird dabei zentral bleiben.

LITERATUR

Blinken, Antony (2021). Transcript: NPR's Full Interview With Secretary of State Tony Blinken. National Public Radio, 16.02.2021. Verfügbar unter <https://text.npr.org/968332308> (Zugriff am 11. Mai 2021).

Meier, Oliver (2020). Yes, we can? Europäische Antworten auf die Krise der Rüstungskontrolle. IFSH Policy Brief, 07/20. Verfügbar unter https://ifsh.de/file/publication/Policy_Brief/20_07_Policy_Brief.pdf (Zugriff am 11. Mai 2021).

Empfehlungen für die nächste Bundesregierung:

- Begrenzung von proliferationsrelevanten Nuklearaktivitäten und -transfers.** Deutschland und die EU könnten darauf dringen, dass der von den USA propagierte „Goldstandard“ für zivile nukleare Kooperationsprojekte mit Iran und den Golfstaaten eingehalten wird. Dieser beinhaltet eine Verpflichtung der nuklearen Lieferländer, friedliche Nuklearkooperationen nur dann zu genehmigen, wenn Empfängerländer, die den nuklearen Brennstoffkreislauf noch nicht geschlossen haben, sich verpflichten, dies auch künftig nicht zu tun.
- Verstetigung von Transparenzmaßnahmen.** Iran ist der am stärksten von der IAEO überwachte Staat. Eine Verlängerung bestimmter Verifikationsmaßnahmen dürfte allenfalls möglich sein, wenn es gelingt, der Wiener Behörde insgesamt zusätzliche Inspektionsrechte zu geben, um eine Sonderbehandlung Irans so zu vermeiden. Berlin kann sich im europäischen Verbund für eine solche allgemeine Ausweitung der IAEO-Kompetenzen einsetzen.
- Fortschritte in Richtung auf eine Zone frei von Nuklearwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen im Nahen und Mittleren Osten.** Bemühungen um eine solche Zone gibt es seit fast 50 Jahren. Im Rahmen des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) hat das Problem seit 1995 an Bedeutung gewonnen. Die EU hat sich als Mittler von Diskussionen engagiert und kann beispielsweise weiter auf Irans und Israels Ratifikation des Vertrags über das umfassende Verbot von Atomtests (CTBT) drängen. Europa sollte auch auf Israel einwirken, sich an vertrauensbildenden Maßnahmen im Nuklearbereich in der Region stärker zu beteiligen. Niedrigschwellige Kooperationen, etwa im Rahmen zur technischen Umsetzung von multilateralen Verträgen wie dem CTBT, können hier einen wichtigen ersten Schritt bilden. Die EU kann solche Formate politisch und finanziell unterstützen.

- I Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie.** Der NVV und das JCPOA gebieten die Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Je intensiver die internationale Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung von Kernenergie, desto geringer ist das Risiko des Missbrauchs solcher Anlagen für militärische Zwecke. Dieses Thema ist für Deutschland, das Kernenergie nach 2022 nicht mehr zur Energiegewinnung nutzen wird, schwierig. Berlin und die EU können aber die Zusammenarbeit bei der Sicherheit von Nuklearanlagen, der Konversion des Schwerwasserreaktors in Arak und der Anreicherungsanlage in Fordow unterstützen. Die EU hat bereits in der Vergangenheit mit Iran über Fragen der nuklearen Sicherheit gesprochen. Dieser Dialog sollte weitergeführt werden.

- I Regionale Rüstungswettläufe verhindern.** Rund ein Drittel aller globalen Waffentransfers geht in den Nahen und Mittleren Osten. Die JCPOA-Teilnehmer (außer Iran) sind unter den zehn größten Waffenexporteuren. Saudi-Arabien ist weltweit der zweitgrößte Waffenimporteur. Deutschland sollte daher auf Waffenexporte in die Krisenregion Naher und Mittlerer Osten ganz verzichten. In der EU sollte Berlin auf eine strenge Auslegung des Gemeinsamen Standpunkts, der Kriterien für europäische Waffenexporte beschreibt, drängen. Irans Raketen sollen regionale Konkurrenten abschrecken. Teheran dürfte Begrenzungen dieser Fähigkeiten allenfalls nur dann zustimmen, wenn sie in regionale Vereinbarungen eingebettet werden. Eine Begrenzung der Waffentransfers in die Region wird Teil einer Strategie zum Abbau militärischer Spannungen sein müssen.

4 Eingeschränkte Kooperation und prekäre Forschungsstrukturen: Deutschland und die Nukleare Abrüstungsverifikation

Christopher Fichtlscherer und Moritz Kütt

Die nukleare Abrüstungsverifikation umfasst die Authentifizierung von Kernwaffen und die Überwachung ihrer Zerlegung, genauso wie die Überprüfung von Rüstungskontrollvereinbarungen und die Einhaltung von Nichtverbreitungsverpflichtungen. Internationale Kooperation zu Verifikationsverfahren und die Forschung an entsprechenden Technologien können durchaus vor der Verhandlung konkreter Abrüstungsvereinbarungen erfolgen und erhöhen den zukünftigen Handlungsspielraum der Staaten. Fortschritte bei der Abrüstungsverifikation können somit unmittelbar zu nuklearer Abrüstung beitragen.

KOOPERATION, ABER NUR TEILWEISE

Internationale Verifikationsinitiativen

Deutschland nimmt an einer Reihe multilateraler Aktivitäten zur nuklearen Abrüstungsverifikation teil. Die Internationale Partnerschaft zur Verifikation nuklearer Abrüstung (IPNDV) wurde 2014 von den USA und einer Nichtregierungsorganisation ins Leben gerufen. In ihr tauschen sich Expert*innen aus über 25 Staaten in regelmäßigen Treffen zu technischen Verfahren und Inspektionskonzepten aus. 2019 wurde die Verifikationsübung „NuDiVe“ („Nuclear Disarmament Verification“) von Deutschland organisiert. Ein internationales Novum war dabei die Beteiligung des Kernwaffenstaates Frankreich. Daneben nehmen deutsche Diplomaten*innen seit 2018 an den von der VN-Generalversammlung eingesetzten Gruppen von Regierungsexpert*innen (GGE) teil, die sich mit Abrüstungsverifikation befassen.

Es gibt weitere Bemühungen einzelner Staaten, wie beispielsweise die von Großbritannien und Norwegen gestartete „UK-Norway Initiative“, die inzwischen mit zusätzlicher Beteiligung von Schweden und den USA unter dem Namen „Quad-Initiative“ fortgeführt wird. In den USA, Großbritannien und China wird

Forschung zu Abrüstungsverifikation auf nationaler Ebene auch von den jeweiligen Kernwaffenlaboren vorangetrieben.

Die Verifikation internationaler Abkommen sollte idealiter alle beteiligten Staaten einbinden und individuelle Sicherheitsbedenken überzeugend adressieren. Es ist deshalb problematisch, dass es heute kaum vertrauensbildende Kooperation der Kernwaffenstaaten untereinander beim Thema Abrüstungsverifikation gibt. Kooperationen auf technischer Ebene, wie sie in den 1990er Jahren zwischen amerikanischen und russischen Kernwaffenlaboren stattfanden, wurden schon vor Jahren beendet. Bei IPNDV nehmen die Kernwaffenstaaten Russland, China und Pakistan zwar teil, jedoch nur mit Beobachterstatus.

Gleichzeitig findet kaum Austausch zwischen den Kernwaffenstaaten und der Mehrheit der Nichtkernwaffenstaaten, insbesondere den AVV-Vertragsparteien, statt. Initiativen wie die IPNDV oder die „Quad-Initiative“ sind zentriert auf die USA und enge Verbündete, die dem AVV ablehnend gegenüberstehen. Lediglich vier bei IPNDV beteiligte Staaten sind AVV-Vertragsparteien; drei weitere haben den Vertrag unterzeichnet. Diese Abgrenzungsmentalität verhindert, dass internationale Foren zur Abrüstungsverifikation als Instrument zur Brückenbildung zwischen Kernwaffenstaaten, ihren Verbündeten und den AVV-Vertragsparteien genutzt wird.

Austausch mit
AVV-Vertragsstaaten

LANGFRISTIGE HERAUSFORDERUNGEN BEI GLEICHZEITIG PREKÄREN FORSCHUNGSSTRUKTUREN

Die Forschung und Entwicklung neuer Technologien und Verfahren der nuklearen Abrüstungsverifikation steht vor einer Reihe langfristiger Herausforderungen. So müssen beispielsweise die Sicherungsmaßnahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation zum Schutz gegen den militärischen Missbrauch ziviler Kernenergieprogramme erweitert werden. Denn in einer kernwaffenfreien Welt müssten sie auch verpflichtend auf dann ehemalige Kernwaffenstaaten ausgedehnt werden. Auch der neue Atomwaffenverbotsvertrag (AVV) stellt erweiterte Erfordernisse an die nukleare Abrüstungsverifikation. So ist im Vertrag etwa vorgesehen, die Eliminierung oder Konversion vollständiger Kernwaffenprogramme zu verifizieren (VN 2017). Die Ausgestaltung der Verifikationsmaßnahmen muss spätestens im Falle des Beitritts eines Kernwaffenstaates von den Vertragsstaaten konkretisiert werden. Es gibt zum Beispiel derzeit noch keine etablierte Definition der Bestandteile eines Kernwaffenprogramms.

Technische
Herausforderungen

„Prekäre“
deutsche
Forschungs-
landschaft

Dem gegenüber steht eine deutsche Forschungslandschaft der naturwissenschaftlich-technischen Friedens- und Konfliktforschung, die in einem Gutachten des Wissenschaftsrats von 2019 als „in ihren Strukturen prekär“ (Wissenschaftsrat 2019: 55) und „von eklatantem Kompetenzverlust geprägt“ (ebd.: 11) beschrieben wird. Der Forschungszweig zur nuklearen Abrüstungsverifikation wird maßgeblich von einer kleinen Gruppe technischer Expert*innen an Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen (unter anderem in Aachen, Darmstadt, Dortmund, Euskirchen, Hamburg und Jülich) getragen. Einzelne Projekte werden zwar punktuell vom Auswärtigen Amt und der Deutschen Stiftung Friedensforschung finanziert, die Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Stärkung der naturwissenschaftlich-technischen Friedens- und Konfliktforschung, etwa zur Schaffung neuer, dauerhafter Leitungsstellen, wurden bisher jedoch nicht umgesetzt.

Zusätzliche Probleme zeigen sich im Bereich der Forschungsförderung. Trotz wichtiger Beiträge im Bereich der Nichtverbreitung von Kernwaffen fördern die Forschungseinrichtungen der EU derzeit keine Forschung zur Verifikation der Abrüstung von Kernwaffen. Damit bleibt die europäische Expertise in diesem wichtigen Feld weitgehend ungenutzt. Trotz unterschiedlicher politischer Auffassungen zu nuklearen Abrüstungsschritten könnten EU-Mitglieder durch gemeinsame wissenschaftliche Beiträge, offene Zusammenarbeit und Austausch die nukleare Abrüstungsverifikation voranbringen.

DEUTSCHLANDS ROLLE NACHHALTIG AUSBAUEN

Deutschland sollte sein politisches Engagement für nukleare Abrüstungsverifikation im nächsten Jahrzehnt mit nachhaltigen Initiativen für mehr internationale Kooperation und nachhaltige Forschung ausbauen. Es besitzt dazu sowohl das wirtschaftliche als auch wissenschaftliche Potential. So bringt sich Deutschland bereits aktiv in die verschiedenen internationalen Initiativen ein, jedoch vornehmlich durch bereits bestehende Expertise und existierende Forschungsergebnisse. Keine der beschriebenen internationalen Initiativen ging ursprünglich von Deutschland aus. „NuDiVe“ entstand lediglich als Teil von IPNDV.

„Group of
Scientific Experts“

Ein schon früher genutztes Instrument auf VN-Ebene für die Entwicklung von Verifikationsmaßnahmen wäre die Einrichtung einer „Group of Scientific Experts“. Eine solche Gruppe wurde bereits erfolgreich im Vorfeld der Verhandlungen zum Vertrag über das umfassende Verbot von Atomtests eingesetzt.

Intensive wissenschaftliche Studien haben die Grundlagen für das Überwachungssystem des Vertrages gelegt. Durch den speziellen Wissenschaftsfokus könnte die Gruppe nationale und multilaterale Forschungsinitiativen international zusammenbringen.

Auch im Hinblick auf die deutsche Verifikationsforschung muss die nächste Bundesregierung aktiver werden und dem Verlust an wissenschaftlicher Expertise entgegenwirken. Eine nationale Forschungslandschaft existiert zwar derzeit noch. Für intensivere Grundlagenforschung, etwa zur Identifikation neuer, innovativer Verifikationsansätze, genauso wie für den Erhalt von Expertise durch kontinuierliche Nachwuchsausbildung, fehlen jedoch langfristige Strategien und Perspektiven.

Schwindende
Expertise

Nur durch mehr deutsches Engagement für verstärkte internationale Kooperation und eine Stärkung der deutschen Forschungsstrukturen lässt sich das von der aktuellen Bundesregierung erklärte Ziel einer kernwaffenfreien Welt auf lange Sicht glaubwürdig vertreten. Fortschritte bei der Abrüstungsverifikation vereinfachen nicht nur zukünftige Abrüstung, sie unterstützen auch langfristig das Sicherheitsinteresse der Bundesrepublik. Auch wenn der Weg zu einer kernwaffenfreien Welt umstritten ist, die nukleare Abrüstungsverifikation wird dabei auch weiterhin ein zentraler Baustein sein.

LITERATUR

Vereinte Nationen (2017). Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. Verfügbar unter https://treaties.un.org/doc/Treaties/2017/07/20170707%2003-42%20PM/Ch_XXVI_9.pdf (Zugriff am 11. Mai 2021).

Wissenschaftsrat (2019). Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Friedens- und Konfliktforschung. Verfügbar unter https://www.wissenschaftsrat.de/download/2019/7827-19.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (Zugriff am 11. Mai 2021).

Empfehlungen für die nächste Bundesregierung:

- | **Stärkere Einbindung von AVV-Mitgliedsstaaten in Abrüstungsverifikationsinitiativen.** Deutschland sollte deutlich für eine stärkere Einbindung von AVV-Mitgliedsstaaten in Abrüstungsverifikationsinitiativen werben. Während auf politischer Ebene Konflikte zwischen Kernwaffenstaaten und AVV-Mitgliedern derzeit nur schwer überwindbar scheinen, könnte die Arbeit an gemeinsamen technischen Fragestellungen zwischenstaatliches Vertrauen stärken. Dabei ist es wichtig, die geografische Lage und wirtschaftliche Stärke einer Mehrzahl der AVV-Staaten zu berücksichtigen, etwa durch Treffen auf der Südhalbkugel oder auch durch finanzielle Unterstützung von reicheren Staaten.
- | **Einrichtung einer „Group of Scientific Experts“ auf VN-Ebene.** Deutschland sollte sich in der VN-Generalversammlung, der Genfer Konferenz für Abrüstung und der GGE für die baldige Einrichtung einer unabhängigen, wissenschaftlichen Expert*innengruppe zu nuklearer Abrüstung stark machen. Ausgestattet mit einem langfristigen VN-Mandat sollte die Gruppe den aktuellen Stand nuklearer Abrüstungsverifikation analysieren und neue Maßnahmen entwickeln.

- I Aufbau eines deutschen nuklearen Abrüstungslabors.** Zur Bündelung und Stärkung der deutschen Abrüstungsverifikationsforschung sollte die nächste Bundesregierung den Aufbau eines nuklearen Abrüstungslabors anstoßen. Als interdisziplinäre Einrichtung an einer Universität oder außeruniversitären Forschungseinrichtung muss ein solches Labor mittelfristig zu einem europäischen Kompetenzzentrum für Forschung und Ausbildung im Bereich nuklearer Abrüstungsverifikation werden. Davon wird auch die Forschung zu nuklearer Nichtverbreitung profitieren. Deutschland hat die Chance, durch das gezielte Erschließen und die Förderung dieses Forschungsfeldes zu einer weltweit führenden Kraft im Bereich der Verifikationsforschung zu werden, und so mehr Einfluss auf zukünftige Diskussionen um nukleare Abrüstung zu gewinnen.

- I Abrüstungsverifikation unter dem Dach der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission bündeln.** Die Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission stellt den EU-Gremien und -Mitgliedsstaaten unabhängige wissenschaftliche Expertise zur Verfügung und bearbeitet eigenständige Forschungsfragen. Deutschland sollte sich in der Kommission für die Aufnahme von Abrüstungsverifikation als eines der über zwei Dutzend Forschungsthemen im Bereich „Nuclear Safety and Security“ einsetzen. Dies würde die Koordination europäischer Forschung stärken und für die Gemeinschaft eine feste Anlaufstelle für Fragen rund um die nukleare Abrüstungsverifikation bieten.

5 Deutschland und das Verbot chemischer Waffen – zwischen Kontinuität und Neuausrichtung

Alexander Kelle

Die Entwicklung, Produktion, Lagerung, Weitergabe, sowie der Einsatz chemischer Waffen (CW) sind verboten. Dessen ungeachtet wurden diese in den letzten Jahren wiederholt eingesetzt, vor allem in Syrien. Zudem jährt sich am 29. April 2022 das Inkrafttreten des Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ) zum 25. Mal und die USA planen, ihre noch verbliebenen CW-Bestände bis Ende 2023 zu vernichten. Diese Meilensteine bieten die Gelegenheit, die bisher erzielten Erfolge des Übereinkommens zu beleuchten, bestehende und neue Herausforderungen zu analysieren, und unter den Vertragsstaaten das Verhältnis zwischen Kontinuität und Neuausrichtung in der Umsetzung des CWÜ zu bestimmen.

AUF DEM WEG ZU EINEM WICHTIGEN ETAPPENZIEL

Vernichtung
deklarerter
CW-Bestände

Die Vernichtung der deklarierten CW-Bestände nähert sich ihrem Ende. Damit wird eines der Kernziele des CWÜ erreicht. Dies ist sowohl auf symbolischer als auch auf praktisch sicherheitspolitischer Ebene ein großer Erfolg für die Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW). Zudem hat die Verifikation der Vernichtung der CW-Bestände in wenigen OVCW-Mitgliedstaaten seit Inkrafttreten des CWÜ einen großen Teil der finanziellen und personellen Ressourcen der Organisation gebunden. Diese werden zukünftig für diese Aufgabe nicht mehr, oder nur noch in sehr viel begrenzterem Umfang benötigt. Gleichzeitig bleibt eine Vielzahl der Aufgaben der OVCW etwa in den Bereichen Industrieverifikation, Untersuchung von CW-Einsätzen und der nationalen Umsetzung der Vertragsvorschriften des CWÜ vom Ende der CW-Vernichtung unberührt.

Implementie-
rungsgefälle

Insbesondere im letztgenannten Bereich sind nicht nur Kontinuität, sondern verstärkte Anstrengungen geboten. Hier zeigen die jährlichen Berichte der OVCW noch immer ein starkes Implementierungsgefälle zwischen Mitgliedstaaten mit einer weit entwickelten chemischen Industrie, die regelmäßig Inspektionen der OVCW empfangen, und Staaten ohne nennenswerte chemische Industrie, die praktisch nie inspiziert werden. Letztgenannte Staaten könnten leicht zum

Umschlagplatz für illegale Beschaffungsprogramme werden. Darüber hinaus muss die Expertise der OVCW im Bereich chemischer Waffen und ihrer Vernichtung aufrechterhalten werden. Diese wird sowohl für zukünftige Einsatzszenarien von CW und damit verbundenen Untersuchungen durch die OVCW, als auch den Beitritt möglicher CW-Besitzer, wie etwa Nordkorea, zum CWÜ zukünftig benötigt. Auch die Aufklärung und Ahndung der CW-Einsätze in Syrien stellt eine fortdauernde Herausforderung der OVCW dar, welche die Aufrechterhaltung und Anpassung ihrer CW-Expertise dringend erforderlich macht.

Zukünftige
Herausforderungen

Während die Bereiche der nationalen Umsetzung des CWÜ und der Bewahrung von CW-relevantem Wissen und Kenntnissen in der OVCW ein gerüttelt Maß an Kontinuität erfordern werden, sind beim Umgang mit fortgesetztem CW-Einsatz und der Frage, wie der mit dem Ende der CW-Vernichtung entstehende konzeptionelle Freiraum inhaltlich gefüllt werden soll, neue Ansätze von Nöten.

Bei letzterem Punkt hat das Technische Sekretariat der OVCW bereits begonnen, das Konzept der „Verhinderung des Wiederauftauchens von chemischen Waffen“ („preventing the re-emergence of chemical weapons“) mit Inhalten zu füllen (OPCW 2015). Auch seitens der Vertragsstaaten wurden im Vorfeld der CWÜ-Überprüfungskonferenz 2018 dazu einige Überlegungen angestellt. Diese blieben jedoch unverbindlich, da die Konferenz kein konsensuelles Abschlussdokument verabschiedete.

VON DER ABRÜSTUNG CHEMISCHER WAFFEN ZUR AHNDUNG IHRES EINSATZES

Der wiederholte CW-Einsatz in Syrien, aber auch in Großbritannien, Russland, und Malaysia stellt eine Bedrohung der internationalen Norm gegen chemische Waffen dar. Dieser gilt es mit aller Entschiedenheit zu begegnen. Bislang hat Deutschland dabei die vorhandenen analytischen Kapazitäten der Bundeswehr zur Verfügung gestellt und im Rahmen der OVCW nachdrücklich Aufklärung durch die russische Regierung für die Nowitschok-Einsätze in Großbritannien und Russland gefordert. Auch hat Deutschland die institutionelle Stärkung der OVCW durch ein neues Untersuchungsteam im Sekretariat der Organisation unterstützt. Mit dessen Etablierung und fortdauernder Tätigkeit, sowie der bei der Vertragsstaatenkonferenz im April 2021 verabschiedeten Aussetzung einiger Rechte Syriens in der OVCW geraten aber die Möglichkeiten der Abrüstungs-

Wiederholte
CW-Einsätze

politik im Rahmen des CWÜ zusehends an ihre Grenzen. Deshalb müssen die Ziele des CWÜ mit anderen als abrüstungspolitischen Mitteln weiterverfolgt werden. Dies sind die Mittel des humanitären Völkerrechts und der Durchsetzung der Menschenrechte.

Weltrechtsprinzip Deutschland wendet das sogenannte Weltrechtsprinzip bei schweren Verstößen gegen die Menschenrechte und Verbrechen gegen die Menschlichkeit an. Es ist somit gut positioniert, hier eine Führungsrolle einzunehmen. So verurteilte das Oberlandesgericht Koblenz im Februar 2021 einen syrischen Angeklagten zu viereinhalb Jahren Gefängnis wegen der Beihilfe zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Baumstieger 2021). Zugleich liegt der Bundesanwaltschaft in Karlsruhe eine im Oktober 2020 von drei Nichtregierungsorganisationen – „Syrian Archive“, „Syrian Center for Media and Freedom of Expression“ und „Open Society Justice Initiative“ – erstattete Anzeige vor (Schülke-Gill 2020). Diese konzentriert sich auf die syrischen CW-Einsätze in Ghouta 2013 und in Khan Sheikhoun 2017. Die eingereichten Unterlagen enthalten neue Fakten und Ermittlungshinweise auf die Verantwortlichen für die Angriffe. Bislang spiegelt der politische Diskurs in Deutschland diese Verschiebung von Abrüstungsrecht hin zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit und massiven Menschenrechtsverletzungen kaum wider.

LITERATUR

- Baumstieger, Moritz (2021). Folterprozess zu Syrien: Historischer Schuldspruch gegen syrischen Folterhelfer. Süddeutsche Zeitung, 24. Februar 2021. Verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/syrien-folter-prozess-baschar-al-assad-1.5216109> (Zugriff am 11. Mai 2021).
- OPCW (2015). Note by The Technical Secretariat. The OPCW in 2025: Ensuring a World Free of Chemical Weapons. Dokument S/1252/2015, 6. März 2015. Verfügbar unter https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/S_series/2015/en/s-1252-2015_e_.pdf (Zugriff am 11. Mai 2021).
- Schülke-Gill, Birgitta (2020). Wird Deutschland Syriens Machthaber Assad wegen Kriegsverbrechen anklagen? Deutsche Welle, 28. November 2020. Verfügbar unter <https://p.dw.com/p/3lt94> (Zugriff am 11. Mai 2021).

Empfehlungen für die nächste Bundesregierung:

- **Verbesserte nationale Umsetzung.** Um den im CWÜ verankerten Normen universell Geltung zu verschaffen, sollte sich Deutschland für eine verbesserte nationale Umsetzung des CWÜ in allen Vertragsstaaten einsetzen. Dies kann durch eine Aufstockung des OVCW-Haushalts in diesem Bereich erfolgen.
- **Sicherstellung der Fachkompetenz für chemische Waffen und ihre Vernichtung.** Im Bereich der chemischen Abrüstung und seiner Verifikation sollte Deutschland dazu beitragen, die CW-Fachkompetenz im Technischen Sekretariat der OVCW durch ausreichende Haushaltsmittel und geeignete Strukturen in der Organisation sicherzustellen. Daneben sollte die Bundesregierung die bereits existierenden OVCW-Referenzlabore bei der Bundeswehr so ausstatten, dass sie auch weiterhin in der Lage sind, zukünftige Bedrohungen, auch mit neuartigen CW, zu erkennen und zu analysieren.
- **Konzeptionelle Neuausrichtung vorantreiben.** Deutschland sollte sich im Vorfeld der CWÜ-Überprüfungskonferenz 2023 dafür einsetzen, den mit dem Ende der CW-Vernichtung entstehenden Gestaltungsspielraum zu nutzen. Dazu sollte die deutsche Diplomatie mit eigenen Vorschlägen die notwendige Diskussion unter den Vertragsstaaten im Rahmen der Vorbereitungen für die Überprüfungskonferenz vorantreiben.

- | **Bessere innenpolitische Verzahnung von Abrüstungsrecht mit Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht.** Um eine höhere Gewähr zu haben, dass die übergeordnete Zielsetzung der Bestrafung der Verantwortlichen für die CW-Einsätze in Syrien erreicht wird, sollten diese Rechtsbereiche besser verzahnt werden. Dazu sollte die Bundesregierung die beteiligten Institutionen, allen voran Generalbundesanwaltschaft und Abrüstungsdiplomatie, personell besser ausstatten und mit entsprechenden Kompetenzen versehen.

- | **Internationale Stärkung des Weltrechtsprinzips.** Schließlich sollte die deutsche Diplomatie im internationalen Rahmen darauf hinwirken, dass auch weitere Staaten das Weltrechtsprinzip mit seinem Fokus auf schwere Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit als Fortsetzung des im CWÜ festgeschriebenen Abrüstungsrechts anwenden. Eine solche Einflussnahme sollte zunächst im Rahmen der OVCW erfolgen. Da das Mandat der Organisation aber begrenzt ist, sollte Deutschland dies auch im Rahmen des Menschenrechtsrats der VN verfolgen, der bereits eine unabhängige internationale Kommission zur Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen in Syrien etabliert hat.

6 Vertrauen stärken, neue Partner gewinnen – Deutschlands Beitrag für mehr Stabilität im Cyberraum

Mischa Hansel und Jantje Silomon

Gesellschaftliche Verwundbarkeiten im Cyberraum wachsen und überfordern vielfach vorhandene Abwehrmechanismen. Das wurde gerade in der Pandemie überdeutlich. Zugleich wird die internationale Kooperation zur Verringerung von Cyberrisiken durch Misstrauen und divergierende Interessen erschwert. Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung verstärkt vertrauensbildende Schritte unternehmen und beispielsweise transparenter mit IT-Schwachstellen umgehen. Zudem muss das Risiko einer internationalen Eskalation von Cyberkrisen begrenzt werden. Deutschland kann dazu beitragen, indem es Cyberoperationen gegen besonders sensible Ziele ausschließt und nicht vorschnell auf Konzepte einer „aktiven Verteidigung“ setzt.

WACHSENDE BEDROHUNGEN – BEGRENZTE LÖSUNGEN

Bemühungen um größere internationale Kooperation in der Cybersicherheit leiden seit Jahren unter geopolitischen Spannungen. Dabei sind die Auswirkungen von Cyberattacken tagtäglich und überall spürbar – umso wichtiger gerade für die Zivilgesellschaft wären rüstungskontrollpolitische und andere kooperative Sicherheitsmaßnahmen. Gesellschaftliche Verwundbarkeiten wurden gerade in der Pandemie überdeutlich, als Cyberkriminelle Krankenhäuser durch sogenannte Ransomware-Attacken (die Verschlüsselung kritischer Daten) erpressten und die medizinische Versorgung gefährdeten. Oder als die Impfstoffproduktion und -verteilung durch aufwendige Phishing-Kampagnen beeinträchtigt wurde, hinter denen staatliche Nachrichtendienste vermutet werden (MacGee 2021). Die Aufdeckung des „SolarWinds“-Hacks Ende 2020, dem hunderte Unternehmen und Behörden zum Opfer fielen, hat zudem die Verwundbarkeit digitaler Lieferketten drastisch vor Augen geführt. Denn die verwendete Schadsoftware verbreitete sich über Updates, die das texanische Unternehmen regelmäßig auf den Systemen seiner Kunden aufspielte.

Gesellschaftliche
Verwundbarkeiten

Viele Angriffe könnten verhindert werden, wenn Staaten ihre Anstrengungen gegen die Verbreitung von Schadsoftware stärker bündeln und ihr Wissen um IT-Sicherheitslücken rechtzeitig transparent machen würden. Angriffe auf zivile Infrastrukturen wie das Gesundheitssystem oder die Energieversorgung stehen zudem im Widerspruch zu den Normen verantwortlichen Staatenverhaltens, mit denen auf Ebene der Vereinten Nationen (VN) eine Begrenzung von Cyberoperationen außerhalb bewaffneter Konflikte angestrebt wurde. Die „VN-Cybernormen“ wurden 2015 von Regierungssachverständigen erarbeitet und durch die VN-Generalversammlung bestätigt (VN 2015). Zu diesen Normen zählt auch die Verpflichtung, keine privaten Hackergruppen zu unterstützen oder zu tolerieren. Dennoch wird diese Praxis von vielen Staaten fortgesetzt. Mehr Transparenz sowie wirksame und überprüfbare Schritte der Normumsetzung und -durchsetzung sind daher dringend notwendig.

Internationale
Normen

Globale Dilemmata und Zielkonflikte

In einem Klima gegenseitiger Verdächtigungen und Vorwürfe setzen viele Staaten jedoch eher auf nationale Strategien. Problematisch sind insbesondere Konzepte der „aktiven Verteidigung“ gegen Cyberattacken durch „Hack-Backs“ oder das präventive Auskundschaften fremder Computersysteme. Das Sicherheitsdilemma im Cyberraum wird dadurch verschärft, und das bei zweifelhafter Wirksamkeit. Die unter US-Präsident Donald Trump tonangebende Doktrin der „Vorwärtsverteidigung“, der zufolge Cyberattacken möglichst früh und nahe an ihrem Ursprung gestört und gestoppt werden sollten, ist ein gutes Beispiel. Sie hat international für erhebliche Irritationen, auch unter Alliierten und Partnern, gesorgt. Zugleich gelang es damit nicht, den Schaden durch den „SolarWinds“-Hack zu begrenzen, geschweige denn diesen zu verhindern. Solche Erfahrungen sind auch für die deutsche Cybersicherheitspolitik relevant. Denn auch hier gibt es seit ein paar Jahren verstärkt eine Debatte über die rechtliche Zulässigkeit sowie die politischen Folgen einer „aktiven Verteidigung“ im Cyberraum, beispielsweise durch die Bundeswehr, die Polizei oder die Nachrichtendienste.

„Aktive
Verteidigung“

Auch Cybersanktionen werden kontrovers diskutiert. Die EU hatte 2020 zum ersten Mal mit Reisebeschränkungen und dem Einfrieren von Vermögenswerten auf Cyberattacken reagiert. Betroffen waren Personen, Geheimdienste und Firmen in Russland, China und Nordkorea. Solche Sanktionen könnten ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung globaler Cybernormen sein. Wenn von außen aber nicht nachvollziehbar ist, aufgrund welcher Erkenntnisse und anhand wel-

Cybersanktionen

cher Kriterien sie ausgesprochen werden, dann kann dieses Instrument nicht die nötige internationale Akzeptanz finden. Die Verpflichtung auf Mindeststandards der Attribution (Feststellung der Urheberschaft einer Cyberattacke) sowie ein stärkeres Engagement für den Aufbau multilateraler Analysekapazitäten könnten die internationale Legitimität der EU-Cybersanktionen stärken.

DEUTSCHLANDS ROLLE

Deutschland ist nicht irgendein Staat in der internationalen Cybersicherheitspolitik. Vielmehr nimmt es im renommierten „Cyber Power Index“ der Harvard Universität weltweit momentan den siebten Platz ein (Voo et al. 2020). Insofern kann Deutschland einen wirksamen Beitrag zur Behebung der internationalen Vertrauenskrise und für größere Stabilität im Cyberraum leisten. Ein wichtiger Schritt dazu war das Positionspapier zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Cyberraum (Bundesregierung 2021). Darauf aufbauend sollte die Bundesregierung noch mehr Staaten ermutigen, ihre Sichtweise ebenfalls offenzulegen. Idealerweise würde dieser Prozess durch das VN-Generalsekretariat koordiniert werden und im Rahmen einer standardisierten und regelmäßigen Umfrage zur Implementierung der VN-Cybernormen erfolgen, wie u.a. von Australien, Frankreich, Polen, den Niederlanden und Südafrika vorgeschlagen (Australian Government 2020).

IT-Sicherheitsgesetz 2.0

Weniger vertrauenserweckend ist hingegen das IT-Sicherheitsgesetz 2.0, das Bundestag und Bundesrat im Mai 2021 verabschiedet haben (Bundesrat 2021). Damit schlägt die Bundesregierung einen Kurs ein, der nationalen und internationalen Forderungen nach mehr Transparenz beim Umgang mit Schwachstellen entgegenläuft. Das liegt unter anderem an der Rolle des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), dessen Ressourcen und Kompetenzen erheblich ausgeweitet wurden. Dabei ist das BSI weiterhin nicht verpflichtet, alle gefundenen Schwachstellen an Hersteller und Öffentlichkeit zu melden, sondern es kann diese auch zurückhalten. Zugleich erhält das BSI erweiterte Befugnisse zum Eingriff in Informationssysteme, wenn dies der Abwehr von Schadprogrammen dient.

Eskalationsrisiken

Schließlich hat sich Deutschland bisher zu wenig dafür eingesetzt, gravierende Lücken der internationalen Regulierung zu schließen. So gibt es im Cyberraum besondere Eskalationsrisiken, die weder durch das Völkerrecht noch die VN-Cybernormen, die nur für Friedenszeiten gelten, abgedeckt sind.

Dazu zählen militärische Cyberoperationen gegen Kommandosysteme, die im Rahmen einer bewaffneten Auseinandersetzung rechtlich zulässig sein könnten, jedoch die Wahrscheinlichkeit von Fehlkalkulationen mit dramatischen Auswirkungen erhöhen würden. Auch die Vorbereitung solcher Optionen in Friedenszeiten, durch das Ausspähen solcher Systeme, kann gefährliche Krisen herausbeschwören.

LITERATUR

- Australian Government (2020). Proposed National Survey of Implementation of United Nations General Assembly Resolution A/RES/70/237, 16. April 2020. Verfügbar unter <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/joint-oewg-proposal-survey-of-national-implementation-april-2020.pdf> (Zugriff am 25. Mai 2021).
- Bundesrat (2021). Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Drucksache 16/2021. Verfügbar unter <https://www.bundesrat.de/drs.html?id=16-21> (Zugriff am 13. Mai 2021).
- Bundesregierung (2021). On the Application of International Law in Cyberspace, März 2021. Verfügbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2446304/2ae17233b62966a4b-7f16d50ca3c6802/on-the-application-of-international-law-in-cyberspace-data.pdf> (Zugriff am 13. Mai 2021).
- MacGee, Marianne (2021). Phishing Campaign Targeting COVID Vaccine ‚Cold Chain‘ Expands. *govinfosecurity.com*, 14. April 2021. Verfügbar unter <https://www.govinfosecurity.com/phishing-campaign-targeting-covid-vaccine-cold-chain-expands-a-16406> (Zugriff am 11. Mai 2021).
- VN-Generalversammlung, Vereinte Nationen (2015). A/Res/70/237. 23. Dezember 2015. Verfügbar unter <https://undocs.org/A/RES/70/237> (Zugriff am 11. Mai 2021).
- Voo, Julia, Hemani, Ifran, Jones, Simon, DeSombre, Winnona, Cassidy, Dan & Schwarzenbach, Anina (2020). National Cyber Power Index 2020. Verfügbar unter <https://www.belfercenter.org/publication/national-cyber-power-index-2020> (Zugriff am 11. Mai 2021).

Empfehlungen für die nächste Bundesregierung

- | **Mehr Transparenz beim Schwachstellenmanagement.** Die Bundesregierung sollte innerhalb der nächsten Legislaturperiode klare Kriterien für den Umgang mit Schwachstellen kommunizieren. Dabei sollte insbesondere das BSI dazu verpflichtet werden, alle bekannten Verwundbarkeiten gegenüber den Herstellern und, gegebenenfalls in einem zweiten Schritt, der Öffentlichkeit offenzulegen.
- | **Einheitliche Begründungen von Sanktionen.** Um die internationale Akzeptanz von EU-Cybersanktionen zu sichern, sollten die Kriterien für den Einsatz stärker auf Verletzungen der VN-Cybernormen ausgerichtet werden. Zudem sollten Sanktionen einheitlich und koordiniert begründet werden.
- | **Unabhängige und standardisierte Attribution.** Auf europäischer und internationaler Ebene sollte sich Deutschland für klarere Standards zur Attribuiierung von Cyberattacken einsetzen. Zudem sollte die Bundesregierung einen Vorschlag zur Organisation und Finanzierung eines transnationalen Attributionskommittees machen, das von unabhängigen Forschungsinstituten zu besetzen wäre.

- | **Nukleare Kommandostrukturen als Ziele ausschließen.** Verstöße gegen die VN-Cybernorm, keine kritischen Infrastrukturen anzugreifen, sollte Deutschland konsequent verurteilen, unabhängig davon, wessen Systeme vom wem angegriffen werden. Im Sinne präventiver Rüstungskontrolle sollte Deutschland im NATO-Kontext darauf drängen, einen einseitigen Verzicht auf Cyberoperationen gegen Kommandostrukturen, die in Bezug zu Nuklearwaffen stehen, zu erklären.

- | **Stärkere Beteiligung des Bundestages.** Mit Blick auf „aktive Verteidigungsmaßnahmen“ durch die Bundeswehr oder andere Sicherheitsbehörden müssen die praktischen Erfahrungen in anderen Ländern sowie ein möglicher Glaubwürdigkeitsverlust der deutschen Cyberdiplomatie stärker berücksichtigt werden. Das betrifft insbesondere Taktiken, die den Einbruch in fremde Netzwerke voraussetzen und international eskalierend wirken können. In solchen Fällen muss die Beteiligung des Bundestages beispielsweise durch einen ständig erreichbaren Unterausschuss gesichert sein.

7 Autonomie in Waffensystemen: Menschliche Kontrolle verbindlich vorschreiben, die UNCCW stärken

Elvira Rosert

Je weiter die Entwicklung von Autonomie in Waffensystemen voranschreitet, desto näher rückt die Möglichkeit, dass Maschinen die Entscheidung über Leben und Tod treffen. Der Einsatz von Systemen mit sogenannten „kritischen Funktionen“, die es ihnen erlauben, ihre Ziele eigenständig auszuwählen und anzugreifen, wirft ethische, rechtliche und (militär)strategische Probleme auf. Seit einigen Jahren versuchen deshalb Staaten sowie zivilgesellschaftliche Gruppen, internationale Regelungen für den Umgang mit Autonomie zu finden. In diesem Prozess sollte Deutschland auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen, indem es sich für innovative institutionelle Optionen einsetzt.

VERHANDLUNGEN IN DER UNCCW: VON DER AUTONOMIEDEFINITION ZUR MENSCHLICHEN KONTROLLE

Seit 2014 befasst sich die Konferenz der Vereinten Nationen über bestimmte konventionelle Waffen (UNCCW), mit dem Problem der Autonomie in Waffensystemen – zunächst bei informellen Treffen und seit 2017 in einer Gruppe von Regierungsexperten. Die Diskussionen der ersten Jahre waren dominiert vom erfolglosen Versuch, Autonomie im Zusammenhang mit Waffensystemen zu definieren. Im Zuge dessen brachte die Nichtregierungsorganisation „Article 36“ das Konzept „bedeutsamer menschlicher Kontrolle“ („meaningful human control“) ein, was sich seitdem zu einem Schlüsselbegriff in der Debatte entwickelt hat. Der Fokus verschob sich dadurch auf die Interaktion zwischen Menschen und Maschinen und damit auf die Frage, welche Steuerungs-, Eingriffs- und Entscheidungsmöglichkeiten unbedingt dem Menschen vorbehalten werden müssen, wenn militärische Ziele gesucht, verfolgt, ins Visier genommen und bekämpft werden (Dahlmann et al. 2021: 3).

„Bedeutsame
menschliche
Kontrolle“

Dass die Verantwortung für den Waffeneinsatz stets beim Menschen liegen muss, bekräftigten die CCW-Mitgliedsstaaten in den 2019 verabschiedeten

elf Leitprinzipien. Diese Prinzipien besagen darüber hinaus, dass der Einsatz autonomer Systeme dem humanitären Völkerrecht unterliegt und dass die Entwicklung von Waffensystemen eine Prüfung der humanitärvölkerrechtlichen Konformität sowie eine Abwägung der Risiken beinhalten muss (UNCCW 2019). Die Coronapandemie hat diesen Prozess ausgebremst, doch als nächster Schritt ist weiterhin vorgesehen, einen normativen und operativen Rahmen für den Einsatz von Autonomie in Waffensystemen zu entwickeln. Einige Experten sehen in dieser konkreten Zielsetzung einen möglichen Fortschritt (Sauer 2021: 913), jedoch zweifeln führende Nichtregierungsorganisationen daran, dass ein Verbot autonomer Waffen im VN-Rahmen gelingen kann (Campaign to Stop Killer Robots 2020, Rosert 2021).

DEUTSCHLANDS ROLLE: BEHUTSAMER VERMITTLER

Deutschland hat sich schon früh, nämlich im Koalitionsvertrag von 2013, erstmals dazu verpflichtet, auf eine Ächtung autonomer Waffen hinzuarbeiten und das Ziel seitdem immer wieder bekräftigt (Auswärtiges Amt 2021). Ob, wie und wo es erreicht werden kann, ist unsicher: der Prozess geht langsam voran, die inhaltlichen Debatten stocken immer wieder und einige militärisch fortgeschrittene und regulierungsskeptische Staaten (etwa Israel, Russland, Südkorea und die USA) lehnen ein Verbot ab. Unter den derzeit 30 Verbotsunterstützern finden sich mehrheitlich technologisch schwächere Entwicklungsländer.

Deutsche
Vermittlungs-
bemühungen

Mit Ausnahme von Österreich fehlen die sonst rüstungskontrollfreundlichen Länder, wie etwa die skandinavischen Staaten, bislang in dieser Gruppe (Campaign to Stop Killer Robots 2021). Auch Deutschland ist nicht dabei. Es versucht stattdessen, gemeinsam mit Frankreich und mit Unterstützung anderer EU-Staaten, einen Kompromiss zu finden, der zwischen den beiden Polen (keine Regulierung vs. rechtliches Verbot) liegt – und setzt dabei auf ein schrittweises Vorgehen sowie auf weichere, das heißt nicht rechtsverbindliche, Instrumente wie politische Erklärungen (Barbé und Badell 2019).

REGULIERUNGSOPTIONEN: SOFT LAW UND HARD LAW, ABSTRAKTE NORMEN UND KONKRETE PRINZIPIEN

In der Tat können solche weichen Instrumente, zu denen auch die elf Leitprinzipien oder der vielfach unterstützte Austausch von „Best Practices“ (Kayser und Beck 2018) zählen, erste Schritte in der Bildung neuer Normen darstellen.

Normbildung

Doch alleine auf solche Soft-Law-Instrumente zu setzen ist nicht genug, will man die Entwicklung und die Diffusion einer strategisch wie taktisch derart attraktiven Technologie wirksam beschränken. Wie sich vielfach – im Bereich der Rüstungskontrolle, aber auch in anderen Politikfeldern – gezeigt hat, haben rechtsverbindliche, in Verträgen festgeschriebene Normen höhere Chancen, eingehalten zu werden, und zwar selbst von Staaten, die den Verträgen nicht angehören (Bower 2015).

Internationale Rechtslage

Sowohl das Problem als auch die Rechtslage stellen sich in diesem Fall anders dar als bei bisherigen Waffenverbotsprozessen. Letztere bezogen sich allesamt auf eine klar unterscheidbare Waffenkategorie und stützten sich auf ein bereits verankertes, abstraktes humanitärvölkerrechtliches Prinzip – in der Regel das Diskriminierungsgebot (Rosert 2017). In diesem Fall fehlt beides: So haben wir es nicht mit einer Waffenkategorie zu tun, sondern mit Autonomie als Fähigkeit, die sich grundsätzlich in unterschiedlichen Systemen implementieren lässt. Während zudem unbestritten ist, dass das humanitäre Völkerrecht auch für autonomiesgestützte Waffensysteme gilt, ist der Einsatz von Waffen mit autonomen Zielfähigkeiten bislang nicht grundsätzlich verboten beziehungsweise menschliche Kontrolle über kritische Funktionen nicht grundsätzlich vorgeschrieben.

LITERATUR

- Auswärtiges Amt (2021). Außenminister Maas zur Einigung auf Leitprinzipien zum Einsatz vollautonomer Waffensysteme, 10. Mai 2021. Verfügbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-letale-autonome-waffensysteme/2276738> (Zugriff am 17. Mai 2021).
- Barbé, Esther & Badell, Diego (2020). The European Union and Lethal Autonomous Weapons Systems: United in Diversity? In: Johansson-Nogués, Elisabeth, Vlaskamp, Martijn & Barbé, Esther (Hrsg.): *European Union Contested. Foreign Policy in a New Global Context*. Springer, Cham. Verfügbar unter https://doi.org/10.1007/978-3-030-33238-9_8 (Zugriff am 17. Mai 2021).
- Bower, Adam (2015). Norms Without the Great Powers: International Law, Nested Social Structures, and the Ban on Antipersonnel Mines. *International Studies Review* 17 (3): 347–373.
- Campaign to Stop Killer Robots (2021). Supporters of a ban on killer robots. Verfügbar unter <https://www.stopkillerrobots.org/endorsers/> (Zugriff am 10. Mai 2021).
- Campaign to Stop Killer Robots (2020): “It’s time to lay the groundwork for negotiating...” Twitter, 15. September 2020. Verfügbar unter <https://twitter.com/BanKillerRobots/status/1309454302243622912> (Zugriff am 10. Mai 2021).
- Dahlmann, Anja, Hoffberger-Pippan, Elisabeth & Wachs, Lydia (2021): *Autonome Waffensysteme und menschliche Kontrolle. Konsens über das Konzept, Unklarheit über die Operationalisierung*. SWP-Aktuell Nr. 31, April 2021. Verfügbar unter https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2021A31_AutonomeWaffensysteme.pdf (Zugriff am 27. Mai 2021).
- Kayser, Daan & Beck, Alice (2018). *Crunch Time. European positions on lethal autonomous weapon systems*. Update 2018. Pax for Peace, November 2018. Verfügbar unter <https://paxforpeace.nl/media/download/pax-rapport-crunch-time.pdf> (Zugriff am 27. Mai 2021).
- Rosert, Elvira (2017). *How to Regulate Autonomous Weapons. Steps to Codify Meaningful Human Control as a Principle of International Humanitarian Law*. PRIF Spotlight 6/2017. Verfügbar unter https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_publicationen/Spotlight0617.pdf (Zugriff am 4. Juni 2021).
- Rosert, Elvira (2021). *Majorities, Not Consensus. Reforming UNCCW decision-making*. IFSH Policy Brief 1/2021. Verfügbar unter <https://ifsh.de/publikationen/policy-brief/policy-brief-0121> (Zugriff am 4. Juni 2021).
- Sauer, Frank (2020). *Stepping back from the brink: Why multilateral regulation of autonomy in weapons systems is difficult, yet imperative and feasible*. *International Review of the Red Cross* 102 (913): 235–259. Verfügbar unter [doi:10.1017/S1816383120000466](https://doi.org/10.1017/S1816383120000466) (Zugriff am 17. Mai 2021).
- UNCCW, High Contracting Parties and Signatories CCW (2019): *Meeting of the High Contracting Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects. Annex III. Guiding Principles affirmed by the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons System*, 13.-15. November 2019. Verfügbar unter <https://undocs.org/CCW/MSP/2019/9> (Zugriff am 10. Mai 2021).

Empfehlungen für die nächste Bundesregierung

- **Bedeutsame menschliche Kontrolle völkerrechtlich verankern.** Die nächsten Schritte sollten die sich herausbildenden Regeln in zwei Richtungen weiterentwickeln: Zum einen sollte die Verbindlichkeit der Regeln erhöht werden, indem fortan auf rechtliche (und nicht bloß auf politische) Instrumente gesetzt wird. Zum anderen müssen die Verhaltensrichtlinien klarer bestimmt werden. Erstens würde das Gebot bedeutsamer menschlicher Kontrolle über kritische Funktionen in Waffensystemen völkerrechtlich in abstrakter Form verankert werden, was im Umkehrschluss ein Verbot bedeuten würde, entsprechende Systeme ohne menschliche Kontrolle einzusetzen. Analog zum Diskriminierungsgebot und dem Verbot unnötigen Leides könnte das neue Prinzip sowohl in Artikel 35 und Artikel 57 des Ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen als auch in die Präambel der CCW aufgenommen werden. Zweitens würde der geplante normative und operative Rahmen als völkerrechtliches Abkommen zum Umgang mit Autonomie in Waffensystemen diskutiert und verabschiedet werden. Entsprechende Handlungsrichtlinien würden unter anderem konkretisieren, wie die Interaktion zwischen Mensch und System an welchen Punkten im Entscheidungszyklus auszugestalten ist und welche Designkomponenten dies voraussetzt.

- **Mehrheitsentscheidungen für die UNCCW.** Um die Entscheidungsfähigkeit der UNCCW zu verbessern, sollte die nächste Bundesregierung in Erwägung ziehen, auf eine Reform des Abstimmungsverfahrens hinzuwirken: Während Konsens ein politisches Ziel bliebe, würden Beschlüsse mit Mehrheitsentscheidungen gefasst. Eine Zweidrittelmehrheit würde zum einen eine weniger radikale Abkehr vom Konsensprinzip bedeuten und zum anderen eine immer noch starke Übereinstimmung zwischen den Parteien signalisieren.

8 Deutschland und die Entscheidung über bewaffnete Drohnen

Neil Renic

Seit dem ersten tödlichen Drohnenangriff im Jahr 2001 hat der Einsatz bewaffneter Drohnen global zugenommen – sowohl in Intensität als auch Umfang. Während der Einsatz dieser Waffengattung in bewaffneten Konflikten Vorteile mit sich bringt, hat die amerikanische Politik des gezielten Tötens durch Drohnen zu erheblicher Kritik geführt. Die neue US-Administration hat die Praxis des gezielten Tötens nun vorerst ausgesetzt. Der künftigen Bundesregierung bietet sich somit die Möglichkeit, die Debatte mitzugestalten.

DIE DEUTSCHE DROHNENDEBATTE

Bundeswehrforderungen

Seit 2012 fordert die Bundeswehr die Beschaffung bewaffneter Drohnen. Diese bieten hinsichtlich ihres militärischen Potenzials unbestreitbare Vorteile im Gefecht, da sie Überwachung und letale Wirkung in einem bisher nicht dagewesenen Maße vereinen. Neben dem Einsatz in direkten Kampfhandlungen und für gezielte militärische Schläge können bewaffnete Drohnen auch zum Schutz der Soldat*innen verwendet werden. Die Bundeswehr argumentiert, bewaffnete Drohnen wären für genau diesen Zweck – die bewaffnete Überwachung und den Schutz von Kräften am Boden – und nur für diesen Zweck notwendig (BMVg 2020). Im Falle eines unerwarteten Hinterhalts würden bewaffnete Drohnen Informationen über die Lage auf dem Gefechtsfeld sammeln und übermitteln und, wenn nötig, einen Angreifer innerhalb von Minuten bekämpfen und so zum Schutz der eigenen Kräfte beitragen.

US-Drohnenprogramm

Die Argumente gegen die Bewaffnung von Drohnen sind vor allem von zwei kontroversen Entwicklungen geprägt: dem Aufkommen vollautonomer letaler Waffensysteme (LAWS) und dem US-Drohnenprogramm zur gezielten Tötung, welches unter der Regierung von George W. Bush begann und unter den Präsidenten Barack Obama und Donald Trump intensiviert wurde. Das moralisch und rechtlich problematische US-Drohnenprogramm, so argumentieren Kritiker*innen, zeige, wie die große räumliche Distanz zwischen Drohnenpilot*in und direkter Gewalt vor Ort die Schwelle zur Gewaltanwendung deutlich senken und Ziele entmenschlichen könne (Ling und Westmoreland 2020). Kritiker*innen

befürchten auch, dass eine Anschaffung bewaffneter Drohnen einen Anreiz für den späteren Übergang zu und eine eventuelle Normalisierung von komplett autonomen Waffensystemen darstellen würde.

Die deutsche Debatte um die Anschaffung bewaffneter Drohnen ist nunmehr fast zehn Jahre alt. CDU/CSU sowie FDP und AfD sind sich weitgehend einig darin, dass bewaffnete Drohnen zum Schutz der eigenen Truppen angeschafft werden müssen. Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke stehen dem ablehnend gegenüber. Die SPD wiederum bestand auf einer separaten Entscheidung des Bundestags zur möglichen Bewaffnung der von Israel geliehenen Drohnen vom Typ „Heron TP“, die als eine Überbrückungsmaßnahme fungieren sollten bis voraussichtlich ab Mitte der 2020er Jahre die „Eurodrohne“ – eine gemeinsame Initiative von Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien – zur Verfügung stehen würde. Das Ergebnis der jüngsten Drohnendebatte wurde schließlich von der SPD entschieden, die die Bewaffnung von Drohnen aus moralischen und verfahrenstechnischen Gründen blockierte (Gehrke 2020).

Positionen
der Parteien

Trotz dieser jüngsten Entscheidung wird die deutsche Debatte über die Bewaffnung von Drohnen wahrscheinlich weitergehen. Einerseits steht Deutschland unter militärischem Druck, sich die entsprechende Technologie anzueignen. Andererseits wächst der moralische Druck, sich national und international für strengere Regeln bei Drohneneinsätzen stark zu machen.

DROHNENEINSÄTZE REGULIEREN

Der Einsatz bewaffneter Drohnen steht grundsätzlich nicht im Widerspruch zu den Regeln des humanitären Völkerrechts. Unter bestimmten Umständen könnte ihr Einsatz deren Einhaltung sogar verbessern. So könnten Streitkräfte beispielsweise leichter zwischen militärischen und nicht-militärischen Zielen unterscheiden und Kollateralschäden an der Zivilbevölkerung minimieren. Um jedoch sicherzustellen, dass der Einsatz von bewaffneten Drohnen tatsächlich im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht steht, müssen zunächst entsprechende nationale und internationale Regelungen verbessert werden.

Humanitäres
Völkerrecht

Insbesondere das US-Drohnenprogramm und die daraus resultierenden, teilweise völkerrechtswidrigen, gezielten Tötungen haben zu wiederholten internationalen Forderungen nach globalen Exportstandards und der Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen geführt (ICJ 2017). Verschiedene US-Administrationen haben sich dem jedoch verweigert und waren bemüht,

stattdessen die eigene Praxis zum internationalen Standard zu machen. Dabei setzte Washington gezielt enge Verbündete unter Druck, die amerikanische Position zu unterstützen (Stohl 2016). Die neue US-Administration unter Präsident Joseph Biden hat die Praxis des gezielten Tötens nun vorerst ausgesetzt, während sie eine inhaltliche Überprüfung ihrer Drohnenpolitik vornimmt (Savage und Schmitt 2021). Dies eröffnet Deutschland die Möglichkeit, die USA erneut zur Unterstützung strengerer internationaler Regeln für den Einsatz bewaffneter Drohnen zu drängen.

LAWS

Gleichzeitig hinkt die Etablierung gemeinsamer Regeln für autonome Waffen auf multilateraler Ebene hinterher. Die Bemühungen der Staaten, im Rahmen der Vereinten Nationen, LAWS zu regulieren, stecken fest (siehe auch das vorherige Kapitel von Elvira Rosert). Vor dem Hintergrund der bestehenden Patt-situation zwischen jenen Staaten, die LAWS verbieten wollen, und solchen, die sich entsprechenden Bemühungen widersetzen, sollte sich die nächste Bundesregierung entscheiden und ein LAWS-Verbot unterstützen. Nur ein rechtlich verbindliches Verbot könnte dieser sich rasch entwickelnden Technologie Einhalt gebieten.

Auch auf EU-Ebene fehlen noch immer klare und verbindliche Regeln zwischen den Mitgliedsstaaten, wann und wie bewaffnete Drohnen eingesetzt werden sollen. Unterdessen nutzen Frankreich und Großbritannien die entsprechende Technologie bereits. Deutschland sollte gemeinsam mit seinen europäischen Partnern einen Leitfaden für den Einsatz bewaffneter Drohnen erstellen, in dem Verfahren zur Verbesserung von Transparenz und Rechenschaftspflicht klar dargelegt werden. Gemeinsam mit seinen EU-Partnern sollte Berlin auch die inakzeptable Praxis des gezielten Tötens schärfer verurteilen und stigmatisieren.

Deutsche Einsatzregeln

Bessere Regelungen sind auch auf innerdeutscher Ebene in Form von strengen und gleichzeitig transparenten Einsatzregeln für den möglichen zukünftigen Einsatz bewaffneter Drohnen notwendig. So argumentiert das Bundesverteidigungsministerium, dass der Einsatz bewaffneter Drohnen zur Überwachung und zum Schutz der Bundeswehr mit dem humanitären Völkerrecht vereinbar sei (BMVg 2020). Die dort festgeschriebenen Rechtsgrundsätze sind jedoch eher abstrakt und legen häufig nur ein Minimum dessen fest, was von den Kriegführenden getan (und nicht getan) werden muss, um Zivilisten vor Schaden zu bewahren. Um Missbrauch zu verhindern, müssen die Einsatzregeln der Bundeswehr konkretisiert und an einem engen Verständnis der Normen des humanitären Völkerrechts orientiert werden.

LITERATUR

- BMVg, Bundesministerium der Verteidigung (2020). Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung an den Deutschen Bundestag zur Debatte über eine mögliche Beschaffung bewaffneter Drohnen für die Bundeswehr, 3. Juli 2020. Verfügbar unter <https://www.bmvg.de/resource/blob/274160/f5d26b7af1a024551e4aafc7b587a01d/20200703-download-bericht-drohnen-debatte-data.pdf> (Zugriff am 17. Mai 2021).
- Gehrke, Laurenz (2020). German SPD under Attack After Shooting Down Armed Drones. Politico, 18. Dezember 2020. Verfügbar unter <https://www.politico.eu/article/spds-withholds-support-armed-drones-german-defense-minister-annegret-kramp-karrenbauer-annoyed/> (Zugriff am 17. Mai 2021).
- ICJ, International Commission of Jurists (2017). The development of international standards on the export and subsequent use of 'armed or strike-enabled UAVs', 13. September 2017. Verfügbar unter <https://www.icj.org/the-development-of-international-standards-on-the-export-and-subsequent-use-of-armed-or-strike-enabled-uavs/> (Zugriff am 17. Mai 2021).
- Ling, Lisa & Westmoreland, Cian (2020). Argumente gegen die Bewaffnung von Drohnen: Gemeinsames Statement an den Deutschen Bundestag. Drohnen-Kampagne, 4.-6. Dezember 2020. Verfügbar unter <https://drohnen-kampagne.de/files/2020/12/Appell-von-US-Militaer-teranen-an-Bundestag.pdf> (Zugriff am 17. Mai 2021).
- Savage, Charlie & Schmitt, Eric (2021). Biden Secretly Limits Counterterrorism Drone Strikes Away From War Zones. New York Times, 3. März 2021. Verfügbar unter <https://www.nytimes.com/2021/03/03/us/politics/biden-drones.html> (Zugriff am 17. Mai 2021).
- Stohl, Rachel (2016). New Draft on Drone Export Rules 'More Problematic' Than Original. Defense News, 29. September 2016. Verfügbar unter <https://www.defensenews.com/pentagon/2016/09/29/new-draft-on-drone-export-rules-more-problematic-than-original/> (Zugriff am 17. Mai 2021).

Empfehlungen für die nächste Bundesregierung

- **Gezielte Tötungen nachdrücklich verurteilen.** Deutschland sollte sowohl innerhalb als auch außerhalb der NATO darauf hinwirken, dass die neue US-Administration unter Präsident Biden die Praxis des gezielten Tötens außerhalb aktiver Kampfhandlungen nicht nur aussetzt, sondern endlich beendet. Der Amtsantritt der neuen US-Administration schafft einen günstigen Moment für Deutschland, sich Gehör zu verschaffen.
- **Auf ein Verbot von LAWS hinwirken.** Die nächste Bundesregierung sollte sich internationalen Bemühungen für ein Verbot der Entwicklung und des Einsatzes vollautonomer letaler Waffensysteme anschließen. Dies könnte dazu beitragen, Bedenken vorzubeugen, dass die Bewaffnung von Drohnen auch unweigerlich den Weg für zukünftige autonome Formen der Gewaltanwendung ebnet.
- **Erstellung eines EU-Leitfadens zur Festlegung verbesserter Standards für den Einsatz bewaffneter Drohnen.** Ein solcher Leitfaden müsste die Veröffentlichung von Entscheidungsprozessen und Zielkriterien, relevante Einsatzregeln sowohl innerhalb als auch außerhalb von bewaffneten Konfliktzonen, Risikobewertungen in Bezug auf das humanitäre Völkerrecht und die internationalen Menschenrechtsabkommen sowie vollständige Transparenz in Bezug auf zivile Opfer beinhalten. Zukünftige deutsche Politik sollte diese Kriterien umsetzen, um ein Höchstmaß an Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten, sollte eine zukünftige Bundesregierung sich für die Anschaffung bewaffneter Drohnen entscheiden.

- **Restriktive Einsatzregeln beschließen.** Um den potenziellen Einsatz bewaffneter Drohnen klar zu regeln, muss Deutschland restriktive Einsatzregeln in Bezug auf das Unterscheidungsgebot und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beschließen. Dabei sollte über eine minimal mögliche Interpretation der bestehenden Anforderungen des humanitären Völkerrechts hinausgegangen werden und strenge Richtlinien etabliert werden, die als Voraussetzung für einen möglichen bewaffneten Drohneneinsatz daraus resultierende zivile Todesopfer mit „angemessener Sicherheit“ oder „Beinahe-Sicherheit“ vorab ausschließen. Nur unter dieser Bedingung sollte Deutschland, sollte es sich dafür entscheiden, bewaffnete Drohnen für den alleinigen Zweck der bewaffneten Überwachung und des Schutzes deutscher Soldat*innen erwerben und einsetzen. Sollte sich die nächste Bundesregierung für die Anschaffung bewaffneter Drohnen entscheiden, wird die Umsetzung dieser strengeren Maßnahmen ein notwendiger Schritt sein, um der Öffentlichkeit glaubhaft zu vermitteln, dass Deutschland moralische und rechtliche Überschreitungen, wie durch das US-Drohnenprogramm, von vornherein ausschließt.

9 Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa: Zurück in die Zukunft

Alexander Graef

Die Erosion des konventionellen Rüstungskontrollregimes in Europa schreitet weiter voran. Russland hat sich vollständig aus dem Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) zurückgezogen. Das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) ist veraltet. Die USA sind aus dem Vertrag über den Offenen Himmel (OH) ausgetreten. Russland wird Ende 2021 folgen. Mittelfristig könnte das gegenwärtige Rüstungskontrollregime seine Relevanz vollständig einbüßen und dadurch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beschädigen. Ein grundlegender Neuansatz ist nötig.

NEUE RAHMENBEDINGUNGEN

In den vergangenen 30 Jahren haben sich die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen für Rüstungskontrolle und VSBM in Europa mehrfach verändert. Die konventionelle Hochrüstung in Europa ist beendet. Die Sorge vor breit angelegten Überraschungsangriffen und zwischenstaatlichen, bewaffneten Konflikten ist deutlich zurückgegangen. Die militärpolitische Grenze verläuft heute zwischen NATO-Mitgliedern und Partnern einerseits und Russland und seinem Verbündeten Belarus andererseits. Letztere sind der NATO global konventionell unterlegen, besitzen aber im baltischen Raum und in der Schwarzmeerregion militärische Vorteile.

Aktuelle Eskalationsrisiken

Im Vordergrund stehen daher heute Eskalationsrisiken durch Manöver im Grenzgebiet zwischen NATO und Russland, aber auch irreguläre Kriegsführung und anhaltende Territorialkonflikte im postsowjetischen Raum. Ungelöste Konflikte in Moldau (Transnistrien) und Georgien (Abchasien und Südossetien), mit Russland als Schutzmacht der jeweiligen De-facto-Staaten, belasten die Rüstungskontrolle politisch. Die Veränderung der Kriegsführung, beispielsweise durch den Einsatz von unbemannten Luftfahrzeugen (Drohnen) und die zunehmende Bedeutung von Luftabwehr und hochpräzisen Abstandswaffen (Marschflugkörper), schaffen zusätzliche Unsicherheit.

Das gegenwärtige Rüstungskontrollregime bildet diese Veränderungen nicht ab. Der KSE-Vertrag reflektiert weder die geopolitische Situation, noch die heutige Struktur von Streitkräften und ihrer Bewaffnung. Seine Anpassung, die 1999 beschlossen wurde, ist gescheitert. Das Wiener Dokument mit seiner begrenzten Anzahl an Inspektionen und Überprüfungen kann die Verifikationsmöglichkeiten des KSE-Vertrags in Russland nicht ersetzen. Seine Bestimmungen sind zum Teil veraltet. Russland nutzt gezielt Lücken des Dokuments, um strategische Großübungen und kurzfristig angesetzte Überprüfungen der Gefechtsfähigkeit der Ankündigung und Beobachtung zu entziehen. Gleichzeitig ist das Engagement der Staaten bei der Umsetzung des OH-Vertrags gering. Sein technischer und politischer Wert wird durch die zunehmende Verfügbarkeit von Satellitenaufnahmen und die strategische Auseinandersetzung zwischen den USA und Russland in Frage gestellt.

Veraltete
Verträge

RISIKOMINIMIERUNG STATT RÜSTUNGSKONTROLLE

Angesichts dieser Entwicklungen hat Deutschland im August 2016 im Rahmen seines OSZE-Vorsitzes einen „Strukturierten Dialog“ initiiert, um die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa politisch neu zu beleben (Bundesregierung 2016). In diesem Rahmen ist es zwar gelungen, einen Austausch über bestehende Streitkräftedispositive zu organisieren. Neue rüstungskontrollpolitische Konzepte wurden allerdings nicht entwickelt. Die von Deutschland geführte „Freundesgruppe konventionelle Rüstungskontrolle“ konnte aber zumindest erste begriffliche Grundlagenarbeit leisten. Einige Teilnehmer des „Strukturierten Dialogs“ versuchen, den Schwerpunkt der Debatte jedoch auf Konflikte unterhalb der Schwelle des Einsatzes konventioneller Waffen (hybride Kriegsführung) oder sogar die Terrorismusbekämpfung zu verlagern.

„Strukturierter
Dialog“

Insgesamt herrschen innerhalb der OSZE unterschiedliche Auffassungen über die Notwendigkeit rüstungskontrollpolitischer Maßnahmen. Einige Staaten, darunter die USA, Polen, Großbritannien, Schweden und die drei baltischen Staaten, sehen trotz der anhaltenden Modernisierung der russischen Streitkräfte und der zunehmenden Demonstration ihrer Gefechtsbereitschaft weniger Bedarf an Rüstungskontrolle als vielmehr an Risikominimierung durch Gesprächsbereitschaft, mehr Transparenz und Zurückhaltung bei Übungsmanövern. Zeitgleich setzen sie auf die Verbesserung der eigenen militärischen Fähigkeiten oder intensivieren die bilaterale Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich.

Wiener Dokument

Trotz dieser Differenzen unterstützen die meisten NATO-Mitglieder die Modernisierung des Wiener Dokuments. Dazu liegen seit Jahren unterschiedliche Vorschläge auf dem Tisch. Zuletzt hat die NATO im Herbst 2019 unter maßgeblicher Vorarbeit Deutschlands einen gemeinsamen Vorschlag eingebracht, der verschiedene Modernisierungsideen bündelt (Perm. Rep. Lithuania 2019). Dieser fand auf dem OSZE-Ministerratstreffen im Dezember 2020 breite Unterstützung. Seit 2014 lehnt Russland eine Modernisierung mit dem Hinweis auf die damit aus Moskauer Sicht unvereinbare Abschreckungspolitik der NATO ab. Gleichzeitig hat es Gespräche über den Abbau von Spannungen entlang der Russland-NATO-Kontaktlinie vorgeschlagen und signalisiert damit zumindest grundsätzlich Interesse am Thema Risikominimierung (Tschernenko 2019). Ein Fortschritt in diesem Bereich ist auch angesichts der drohenden Auflösung des OH-Vertrags von entscheidender Bedeutung.

DEN HIMMEL OFFENHALTEN

Vertrag über den Offenen Himmel

Der OH-Vertrag ist ein einmaliges Instrument kooperativer Sicherheitspolitik. Er ermöglicht unbewaffnete Beobachtungsflüge über das gesamte Staatsgebiet aller 33 Mitgliedsstaaten. Gemeinsame Überflüge, standardisierte Flugsensoren und Aufnahmeverfahren tragen zu Transparenz und militärischer Vertrauensbildung bei, indem sie einen direkten, persönlichen Austausch zwischen Militärs ermöglichen und die Authentizität des entstehenden Bildmaterials gewährleisten. Für die allermeisten NATO-Verbündeten ohne eigene Aufklärungssatelliten spielt der OH-Vertrag auch eine wichtige Rolle bei der militärischen Informationsgewinnung. Darüber hinaus wäre sein Einsatz im Umweltschutz möglich.

Ungeachtet dessen sind die USA im November 2020 aus dem Vertrag ausgetreten. Offiziell wird dieser Schritt mit Vertragsverletzungen durch Russland begründet (Pompeo 2020). US-amerikanische Gegner des Vertrags haben jedoch lange gezielt auf den Austritt hingearbeitet, weil sie die kooperative Luftbeobachtung von US-Territorium unter Beteiligung Russlands grundsätzlich ablehnen (Cotton 2019). Deutschland hat hingegen viel politisches Kapital in den Erhalt des Vertrags investiert. Mittlerweile führt es den Vorsitz in zwei der vier informellen Arbeitsgruppen der OH-Beratungskommission. Die Bundeswehr erhielt 2019 für mehr als 120 Millionen Euro wieder eine eigene OH-Beobachtungsplattform, die 2022 in den Einsatz gehen soll.

Russland hat seinen Verbleib im Vertrag vom Rückkehrwillen der USA abhängig gemacht. Bereits im Januar 2021 leitete Moskau die innenpolitische Vorbereitung des Austrittsgesuchs ein (MFA Russia 2021). Ende Mai 2021 haben die USA offiziell angekündigt, nicht in den Vertrag zurückkehren zu wollen (BBC 2021). Damit ist auch der russische Austritt nur noch eine Frage der Zeit. Bereits im Januar 2021 hatte Moskau die innenpolitische Vorbereitung des Austrittsgesuchs eingeleitet (MFA Russia 2021). Mittlerweile hat Präsident Putin das nationale Gesetz zum Vertragsaustritt unterzeichnet. Die Entscheidung wird sechs Monate nach der Übermittlung an die Verwahrer des Vertrages – Kanada und Ungarn – rechtskräftig. Die verbliebenen 32 Mitgliedsstaaten müssen nun entscheiden, ob sie den Vertrag trotzdem weiterführen oder das System der kooperativen Luftbeobachtung sogar eigenständig weiterentwickeln wollen, um neuen sicherheitspolitischen Risiken zu begegnen.

LITERATUR

- BBC (2021). Open Skies Treaty: US tells Russia it will not rejoin key arms control deal. BBC, 28.05.2021, Verfügbar unter <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57277654> (Zugriff am 31. Mai 2021).
- Bundesregierung (2016). Für mehr Sicherheit in Europa, 26. August 2016. Verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fuer-mehr-sicherheit-in-europa-482054> (Zugriff am 11. Mai 2021).
- Cotton, Tom (2019). Opinion: The Open Skies treaty is giving Russia spying capabilities. End it. The Washington Post, 10.12. 2019. Verfügbar unter <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/12/10/open-skies-treaty-is-giving-russia-spying-capabilities-end-it/> (Zugriff am 11. Mai 2021).
- Ministry of Foreign Affairs, Russian Federation (2021). Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation on the Beginning of Domestic Procedures for the Withdrawal of the Russian Federation from the Treaty on Open Skies, 15.01.2021. Verfügbar unter https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4522563?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB (Zugriff am 11. Mai 2021).
- Permanent Representation of the Republic of Lithuania to the International Organizations in Vienna (2019). Joint Proposal to Modernize Vienna Document (2011) presented in OSCE, 24. Oktober 2019. Verfügbar unter <https://mission-vienna-io.mfa.lt/mission-vienna/en/news/joint-proposal-to-modernize-vienna-document-2011-presented-in-osce> (Zugriff am 11. Mai 2021).
- Pompeo, Michael R. (2020). On the Treaty on Open Skies. U.S. Embassy Tallinn, 21. Mai 2020. Verfügbar unter <https://ee.usembassy.gov/2020-05-22-1/> (Zugriff am 11. Mai 2021).
- Tschernenko, Elena (2019). «НАТО навязывает нам схему обеспечения безопасности времен холодной войны». Kommersant, 26. Dezember 2019. Verfügbar unter <https://www.kommersant.ru/doc/4207094> (Zugriff am 11. Mai 2021).

Empfehlungen für die nächste Bundesregierung:

- **Rüstungskontrolle in der OSZE stärken.** Die OSZE wird noch bis mindestens Ende 2023 von der deutschen Spitzendiplomatin Helga Schmid als Generalsekretärin geleitet. Eine enge Zusammenarbeit mit Polen, das 2022 den Vorsitz der OSZE übernimmt, und die institutionelle Unterstützung des Vorsitzes von Nordmazedonien in 2023, schaffen Handlungsmöglichkeiten, um das Thema Rüstungskontrolle, trotz Widerstände, prominent auf der Agenda der OSZE halten. Die OSZE muss sich dabei auch wieder stärker auf ihr ehemaliges Kerngeschäft militärischer Sicherheit konzentrieren, um relevant und handlungsfähig zu bleiben.
- **Europäische Sicherheit neu beleben.** Mittelfristig sollte Deutschland im Hinblick auf das 50-jährige Bestehen der Schlussakte von Helsinki im Jahr 2025 einen offenen Dialog über die europäische Sicherheitsarchitektur anstoßen, der eine grundlegende Neustrukturierung der Rüstungskontrolle beinhaltet. Der Deutsche Bundestag hat dies bereits im November 2020 angeregt. Der Strukturierte Dialog, aber vor allem die „Freundesgruppe“, können dabei als Plattformen dienen, um konkrete konzeptionelle Vorschläge für die Modernisierung des gegenwärtigen Rüstungskontrollregimes zu erarbeiten, darunter auch die Integration neuer Technologien. Ein Ansatzpunkt ist die Erarbeitung und Integration von VSBM auf hoher See, um insbesondere dem Risiko militärischer Zwischenfälle in der Ostsee und in der Schwarzmeerregion vorzubeugen.

- **OH-Vertrag erhalten.** Deutschland sollte sich dafür einsetzen, den OH-Vertrag als Instrument kooperativer Luftbeobachtung auch ohne die USA und Russland zu erhalten. Dazu müssen gleichgesinnte Partner, darunter Belgien, Frankreich und Schweden, frühzeitig eingebunden werden. Auch in Zukunft bleiben für alle verbliebenen NATO-Mitglieder Beobachtungsflüge über beispielsweise Bosnien-Herzegowina, Georgien und die Ukraine möglich. In der Vergangenheit entfielen mehr als 40 Prozent aller europäischen (NATO) und kanadischen aktiven Quotenflüge auf diese drei Staaten.
- **Kooperative Luftbeobachtung weiterentwickeln.** Die Vermietung der neuen deutschen OH-Beobachtungsplattform an Verbündete in Europa ab 2022 oder dessen weltweiter Einsatz, beispielsweise zur Unterstützung von Krisenregionen außerhalb des OH-Vertrags, wäre ein wichtiges politisches Signal, um die Bedeutung von Luftbeobachtung als VSBM zu unterstreichen. Gleichzeitig sollte Berlin weitere Initiativen zur Fortentwicklung des OH-Vertrags prüfen. Diese könnten beispielsweise die Aufnahme neuer OSZE-Mitglieder oder auch den Einsatz des Vertrags zum Umweltschutz beinhalten.

DIE AUTOR*INNEN

Christopher Fichtlscherer, Pia Fuhrhop,
Alexander Graef, Mischa Hansel,
Alexander Kelle, Ulrich Kühn, Moritz Kütt,
Oliver Meier, Neil Renic, Elvira Rosert,
Jantje Silomon, Franziska Stärk, Maren Vieluf

ÜBER DAS INSTITUT

Das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) erforscht die Bedingungen von Frieden und Sicherheit in Deutschland, Europa und darüber hinaus. Das IFSH forscht eigenständig und unabhängig. Es wird von der Freien und Hansestadt Hamburg finanziert.



Gefördert von:

Behörde für Wissenschaft,
Forschung, Gleichstellung
und Bezirke

<https://doi.org/10.25592/ifsh-research-report-006> Copyright Cover: dpa Picture-Alliance/REUTERS, Sergio Moraes
Textlizenz: Creative Commons CC-BY-ND (Attribution/NoDerivatives/4.0 International).

