

DIE RÜSTUNGSKONTROLLPOLITISCHEN INITIATIVEN DEUTSCHLANDS – EINE ERFOLGSGESCHICHTE?

Autoren und Autorinnen:

Jana Baldus, Christopher Daase, Anna-Katharina Ferl, Una Jakob, Daniel Lambach, Tobias Lehmann, Clara Perras, Elisabeth Hoffberger-Pippan, Thomas Reinhold, Hans-Joachim Schmidt, Niklas Schörnig, Maximilian Tkocz, Simone Wisotzki

Leibniz Institut für Friedens- und
Konfliktforschung (PRIF)

Erstellt von:

Dr. Alexander Lurz
Greenpeace-Abrüstungsexperte
Tel. 0175-3454113
E-Mail: Alexander.Lurz@greenpeace.org

Hamburg, Dezember 2023

Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace arbeitet international und kämpft mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik und Wirtschaft. Mehr als 620.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt, der Völkerverständigung und des Friedens.

Impressum

Greenpeace e.V. Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, T 040 30618-0 **Pressestelle** T 040 30618-340,
presse@greenpeace.de, greenpeace.de **Politische Vertretung Berlin** Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, T 030 308899-0
V.i.S.d.P. Alexander Lurz **Text** Christopher Daase, Anna-Katharina Ferl, Simone Wisotzki **Artwork** K. Rinne/Greenpeace

greenpeace.de

Vorwort

Die internationale Rüstungskontrolle steckt in der Krise. Auf zwei Jahrzehnte bahnbrechender Verträge und Übereinkommen wie dem INF-Vertrag (1987; engl. Intermediate Range Nuclear Forces Treaty), der Chemiewaffenkonvention, der Ottawa-Konvention (Anti-Personnel Mine Ban Convention) – beide 1997 – schwang das Pendel mit dem Beginn des neuen Jahrhunderts zurück: Im Jahr 2002 kündigte die Bush-Administration den ABM-Vertrag (eng. Anti-Ballistic Missile Treaty), 2019 stiegen die USA unter Verweis auf russische Vertragsverstöße aus dem INF-Vertrag aus und 2020 bzw. 2021 verließen die USA und Russland den Vertrag über den Offenen Himmel.

Rüstungskontrolle dient nicht allein dem Zweck, auf einem spezifischen Feld der Rüstung Verbote, Transparenz oder Begrenzungen zu vereinbaren und somit Gefahren durch spezifische Waffensysteme zu bannen oder zumindest zu reduzieren. Rüstungskontrolle hat darüber hinaus das Potenzial, Vertrauen zwischen konkurrierenden Staaten zu schaffen und so Eskalationsgefahren zu mindern. Mehr als das sogar: Das Ende des Kalten Krieges 1989/90 scheint ohne den vorherigen Vertrauensaufbau zwischen den handelnden Akteur:innen während vielfältiger Abrüstungsgespräche kaum denkbar zu sein. Heute nun steht die Welt mutmaßlich vor einer neuen Epoche geopolitischer Konkurrenz. Damit geht die konkrete Gefahr neuer Aufrüstungswettbewerbe um technisch-militärische Vorsprünge auf alten wie neuen Feldern der Rüstung wie der militärischen Eskalation mit dem Einsatz von Atomwaffen einher.

Der Erhalt bestehender Abrüstungs- und Rüstungskontrollregime und die

Erweiterung der Rüstungskontrolle auf neue Felder wie dem Einsatz künstlicher Intelligenz in Waffensystemen sind vor diesem Hintergrund zugleich so notwendig, wie sie als ambitioniert gelten müssen. Wie Außenministerin Annalena Baerbock (Bündnis 90/Die Grünen) in ihrer Rede am 27. Februar 2023 anlässlich der Genfer Abrüstungskonferenz ausführte, „ist genau jetzt die Zeit, um unsere Anstrengungen auf diesem Gebiet zu intensivieren – nicht trotz, sondern gerade wegen Russlands Krieg“¹. Dem ist zuzustimmen und eine aktive deutsche Rüstungskontrollpolitik ist nötig und wünschenswert, auch wenn vieles erst beginnen kann, wenn der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine beendet ist.

Im Auftrag von Greenpeace Deutschland hat das Leibniz Institut für Friedens- und Konfliktforschung (PRIF, ehem. Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, HSFK) nun einen kritischen Blick auf die deutsche Abrüstungspolitik der Gegenwart und jüngeren Vergangenheit geworfen. Die Autor:innen haben die Aktivität deutscher Diplomatie bei der Rüstungskontrolle von Atomwaffen über künstliche Intelligenz in Waffensystemen bis hin zu Weltraumwaffen untersucht. Zugrundeliegende Fragen waren, ob das gängige Bild einer im internationalen Vergleich konstruktiven und auch ambitionierten deutschen Rüstungskontrollpolitik zutrifft und wo ggfs. Potenziale für eine aktivere Politik zu finden sind.

Greenpeace Deutschland dankt dem PRIF und ihren Wissenschaftler:innen, insbesondere den Leiter:innen des Projekts Christopher Daase, Anna-Katharina Ferl und Simone Wisotzki für den umfassend-kritischen Blick auf die deutsche

¹ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/baerbock-abruestungskonferenz/2584604>

Rüstungskontrollpolitik und den konstruktiven Austausch. Es ist zu hoffen, dass diesem Bericht die Aufmerksamkeit in Politik und Ministerien geschenkt wird, die ihm zukommen sollte. Die internationale Rüstungskontrolle braucht starke und engagierte Akteure gerade jetzt. Deutschland kann und sollte einer davon sein.

Alexander Lurz, Kampagner für Frieden und Abrüstung Greenpeace

Zusammenfassung

Rüstungskontrolle und Abrüstung sind für Deutschland ein wichtiger Bestandteil der internationalen Ordnung. Deshalb engagiert sich Deutschland auch stark in diesem Politikfeld, wenngleich das Engagement stark variiert. Die vorliegende Studie untersucht Deutschlands Aktivitäten in der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik des letzten Jahrzehnts. Unsere Untersuchung zeigt über alle Felder hinweg zahlreiche Initiativen, die von deutscher Seite ausgehen. Sie dokumentiert vor allem auch eine deutliche Unterstützung Deutschlands für die Entwicklung, den Erhalt und die nachhaltige Umsetzung von Rüstungskontrollmaßnahmen. Die vergangenen zehn Jahre bieten ein umfassendes Bild der deutschen Rüstungskontrollpolitik mit vier unterschiedlichen Bundesregierungen vor dem Hintergrund des weltpolitischen Wandels. Konkret fragen wir danach, welche zentralen rüstungskontrollpolitischen Initiativen von deutscher Seite aus angestoßen worden sind und welche politische Dynamik diese entfalten konnten. Um das Engagement Deutschlands in der Rüstungskontrollpolitik einschätzen zu können, haben wir eine Typologie entwickelt, die das Engagement für oder gegen Rüstungskontrolle beschreibt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass Deutschland (1) **sehr oft die Rolle des Unterstützers einnimmt, oft auch als Initiator von rüstungskontrollpolitischen Maßnahmen auftritt, selten hingegen die Rolle des Zögerers oder gar des Blockierers einnimmt**, wie etwa im Fall des Atomwaffenverbotsvertrages (AVV). Bemerkenswert ist dabei vor allem die Vielfalt der deutschen Rolle, oft geht sie weit über das Engagement im jeweiligen Abkommen oder der politischen Absichtserklärung hinaus.

(2) Deutschland agiert häufig als Vermittler oder Brückenbauer, doch es zeigen sich auch Ambivalenzen in der deutschen Politik. Dies gilt beispielsweise für die nukleare Rüstungskontrolle, in der sich Deutschland müht, Konvergenzen zwischen Kernwaffenstaaten und Nicht-Kernwaffenstaaten im Hinblick auf die schrittweise Abrüstung zu ermitteln. **Abrüstungspolitisch weitreichendere Ansätze im Nuklearbereich werden von Deutschland hingegen nicht mitgetragen.** Eine solche Ambivalenz findet sich auch im Engagement im Zuge des internationalen Waffenhandelsvertrags (ATT) und der deutschen Rüstungsexportpolitik.

(3) Im Bereich der Rüstungskontrolle neuer Technologien ist Deutschland in vielen Feldern aktiv beteiligt, vor allem im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen im Cyberraum oder der Stärkung des Missile Technology Regime (MTCR). **Das deutsche Engagement stößt gerade im Hinblick auf die Regulierung neuer Technologien auf Grenzen, insbesondere dann, wenn deutsche sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen Vorrang haben, wie im Fall der Regulierung von bewaffneten Drohnen, des Weltraums oder der künstlichen Intelligenz.**

(4) Hingegen ist Deutschland **weltweit führend in der Finanzierung von konventionellen Waffenerstörungs- und Räumungsprogrammen**, etwa bei Anti-Personenminen und Streumunition. In der Klein- und Leichtwaffenkontrolle sowie dem Umgang mit Munition ist Deutschland einer der größten Geberstaaten und bringt wichtige eigene Initiativen der maßgeschneiderten regionalen Rüstungskontrolle auf den Weg. Deutsche Diplomati:innen

übernehmen regelmäßig den Vorsitz oder leiten Arbeitsgruppen etwa zur Munitionskontrolle. So kann Rüstungskontrolle und Abrüstung in bestimmten Bereichen selbst in Krisenzeiten gelingen. Dies gilt auch für die Chemie- und Biowaffenkontrolle. So unterstützt Deutschland intensiv das institutionalisierte Vorgehen zur Aufklärung der Chemiewaffeneinsätze in Syrien. Die Implementierung der Abkommen umfasst stets auch Kooperationsprojekte mit Partnerländern etwa im Bereich von Biosicherheitsprogrammen.

(5) Allerdings haben auch die **globalen Krisen der letzten Jahre** wesentlich das deutsche Engagement in der Rüstungskontrolle und Abrüstung geprägt. Neben der Covid-19-Pandemie, die die internationale Politik für einige Zeit zum Erliegen gebracht hatte, betrifft der Verfall der internationalen Sicherheitsarchitektur die Rüstungskontrolle direkt. Die Annexion der Krim durch Russland 2014 und der seit 2022 geführte russische Angriffskrieg auf die Ukraine führten zu einer tiefen Vertrauenskrise und hat die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa vollends zum Erliegen gebracht hat. Dieser Vertrauensverlust zwischen Russland und anderen, insbesondere westlichen Staaten schlägt sich auch in anderen Rüstungskontrollregimen nieder. **Der Aufkündigung bilateraler nuklearer Rüstungskontrollverträge zwischen den USA und Russland sowie des OH-Vertrages (Vertrag über den Offenen Himmel, engl. Treaty on Open Skies) durch die USA unter Trump konnte Deutschland wenig entgegensetzen.** Doch auch andere Parameter bestimmen das rüstungskontrollpolitische Engagements Deutschlands so etwa die Nato-Mitgliedschaft, die intensive Zusammenarbeit mit Frankreich oder anderen Partnern. Auch die Industrie beeinflusst das deutsche Engagement. **Wirtschaftspolitische Interessen haben wiederholt dazu geführt, dass rüstungskontrollpolitische Initiativen auf der Ebene der freiwilligen Selbstverpflichtung verblieben.** Die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren nimmt ebenfalls einen großen Stellenwert im deutschen rüstungskontrollpolitischen Engagement ein. Deutschland trägt dafür Sorge, dass Nicht-Regierungsorganisationen Zugang zu den zentralen Verhandlungsforen erhalten und nutzt die fachliche Expertise von Think-Tanks.

Auch wenn die Rüstungskontrolle und Abrüstung in vielen Feldern in einer tiefen Krise steckt, so engagiert sich Deutschland routinemäßig in der Umsetzung von Abkommen oder auch im Rahmen von Organisationen wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE. So konnte bis 2022 zwischen den OSZE-Partnern der Strukturierte Dialog als eines der wenigen intakten Dialogforen zwischen dem Westen und Russland stattfinden. Andere größere deutsche Initiativen, wie der 2016 vom damaligen Außenminister Frank-Walter Steinmeier (SPD) angestoßene umfassende Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa oder die 2019 durch den damaligen Außenminister Heiko Maas (SPD) ins Leben gerufene „Capturing Technology. Rethinking Arms Control“ konnten nicht zur Belebung der Rüstungskontrolle und Abrüstung auf der weltpolitischen Bühne beitragen.

Und doch sollte Deutschland gerade in Zeiten der tiefen Vertrauenskrise auf die Rüstungskontrolle setzen. Die Möglichkeiten der Vertrauensbildung durch Rüstungskontrolle und die eigene Rolle als Vermittler und Brückenbauer kann Deutschland dazu nutzen, eine Basis für den möglichen Wiederaufbau kooperativer Beziehungen für eine Zeit nach dem Ende des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine zu schaffen.

Die gegenwärtige Aufrüstungs- und Verteidigungspolitik mit rüstungskontrollpolitischen Initiativen zu flankieren, könnte Impulse für den künftigen Wiederaufbau von Kooperations- und Verteidigungsbeziehungen setzen und hat damit gleichzeitig das Potenzial, Aufrüstungspolitik zu begrenzen. Das fortgesetzte deutsche Engagement in der Rüstungskontrolle ist ein wichtiger Beitrag zum Erhalt und zur Stärkung der multilateralen Weltordnung, auch wenn diese zunächst nur in kleinen Schritten vorangebracht werden kann.

Einleitung

Anna-Katharina Ferl und Simone Wisotzki

Die multilaterale und bilaterale Rüstungskontrolle und Abrüstung befindet sich nicht erst seit dem russischen Angriffskrieg in der Krise.¹ Die Zeichen der Erosion insbesondere in der nuklearen aber auch konventionellen Rüstungskontrolle und Abrüstung waren schon seit langer Zeit sichtbar. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat die Hoffnungen auf Erhalt und Wiederbelebung zentraler Abkommen und Regime zunichtegemacht. Doch es gibt auch hoffnungsvolle Zeichen, etwa in der humanitären Rüstungskontrolle, aber auch bei Bemühungen um mögliche Einschränkungen der militärischen Nutzung von neuen Technologien. Rüstungskontrolle verfolgt drei zentrale Ziele: Kriegsverhinderung, Kostenersparnis und Reduzierung von Schäden im Konfliktfall. Diese sollen durch Maßnahmen erreicht werden, die Gefahren der Konflikteskalation und des Krieges reduzieren, Spannungen zwischen den Vertragsparteien abbauen, durch militärische Aufrüstung entstandene Kosten verringern, Erwartungssicherheit aufbauen und Kommunikationskanäle schaffen.² Daher ist ihre Bedeutung für die zwischenstaatliche Kooperation und eine stabile internationale Ordnung nicht zu unterschätzen. Wie wichtig solche etablierten Krisenkommunikationskanäle sein können, verdeutlichte die Krise um die chinesischen Beobachtungsballons auf US-Territorium im Februar 2023.³ Das sprichwörtliche rote Telefon, das nach der Kubakrise als ständiger Kommunikationskanal zwischen den USA und der Sowjetunion eingerichtet wurde und in gerade solchen Situationen Missverständnissen und Eskalationsgefahren vorbeugen sollte, existiert bislang nicht zwischen den USA und China.

Die vorliegende Studie untersucht Deutschlands Initiativen im Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstung des letzten Jahrzehnts – zwischen 2013 und heute. Die letzten zehn Jahre bieten ein ausgewogenes und umfassendes Bild der deutschen Rüstungskontrollpolitik, die vier Bundesregierungen abbilden. Konkret fragen wir danach, welche Rüstungskontrollpolitischen Initiativen von deutscher Seite angestoßen worden sind und welche Initiativen politische Dynamik entwickeln konnten. Ziel der Studie soll es sein, einen Überblick über die wichtigsten Initiativen Deutschlands in einem Querschnitt aller relevanten Rüstungskontrollpolitischen Felder im genannten Untersuchungszeitraum zu geben. Wir ziehen also Bilanz der deutschen Rüstungskontrollpolitischen Aktivitäten über den Zeitraum einer Dekade, konzentrieren uns dabei aber vor allem auf die zentralen Ereignisse im jeweiligen Rüstungskontrollpolitischen Feld. Wir teilen die deutschen Initiativen in den jeweiligen Rüstungskontrollpolitischen Feldern zunächst nach dem Grad des Aktivismus ein und unterscheiden je nach

¹ Wisotzki, Simone/Kühn, Ulrich. 2021. Crisis in arms control: an introduction. Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung (ZeFKo) 2/2021, 183-194.

² Müller, Harald/Schörnig, Niklas. 2006. Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Eine exemplarische Einführung in die Internationalen Beziehungen, Baden-Baden: Nomos.

³ Daase, Christopher (mit Burck, Kristoffer; Driedger, Jonas; Fehl, Caroline; Forsythe, Sam; Hach, Sascha; Jakob, Una; Lambach, Daniel; Schörnig, Niklas; Wisotzki, Simone) 2023. Rüstungskontrolle und Desinformation, Friedensgutachten 2023, 87-101.

rüstungskontrollpolitischem Feld zwischen Formen von Rüstungskontrollaktivismus und Formen von Gegnerschaft.

Tabelle 1: Rüstungskontrolltypologie für Staaten:⁴

Pro-Rüstungskontrolle	Initiator	Unterstützer	Mitläufer
Anti-Rüstungskontrolle	Gegner	Zögerer	Schweiger

Auf der Seite des staatlichen Engagements für Rüstungskontrolle lassen sich drei Typen identifizieren. Staaten als **Initiatoren** stoßen Prozesse der Verregelung neuer Bereiche oder der Stärkung und Weiterentwicklung bestehender Maßnahmen an oder zielen darauf ab, Verschlechterungen abzuwenden. Sie verwenden dabei auch innovative Strategien. **Unterstützer** folgen proaktiven Vorschlägen früh und unterstützen sie aktiv, stoßen aber selbst keine neuen Initiativen an. **Mitläufer** beteiligen sich zwar an Verhandlungen oder einschlägigen Treffen, bringen sich jedoch zunächst nicht aktiv in die Debatten ein. Sie schließen sich rüstungskontrollfördernden Maßnahmen an.

Auf der anderen Seite stehen drei Typen des staatlichen Engagements gegen Rüstungskontrolle. Staaten als **Schweiger** beteiligen sich nicht an Verhandlungen oder in einschlägigen Foren. Sie zeigen sich Rüstungskontrollmaßnahmen oder -themen gegenüber indifferent, treten Abmachungen entweder gar nicht oder sehr spät bei. **Zögerer** unterstützen Vorschläge zur Einführung oder Stärkung von wirksamen Rüstungskontrollmaßnahmen zunächst nicht, beteiligen sich an Diskussionen und Verhandlungen mit Gegenvorschlägen und Kritik und wünschen keine intrusiven Maßnahmen. **Gegner** lehnen Vorschläge zur Einführung oder Stärkung multilateraler Rüstungskontrolle offen ab, wirken aktiv gegen ihre Einführung oder bleiben entsprechenden Verhandlungen fern.

Folgende rüstungskontrollpolitische Felder und Abkommen werden im vorgegebenen Untersuchungszeitraum untersucht:

- Nukleare Rüstungskontrolle (NVV; AVV; andere Initiativen)
- Chemische Rüstungskontrolle (CWC; OPCW; andere Initiativen)
- Biologische Rüstungskontrolle (BWC; andere Initiativen)
- Konventionelle Rüstungskontrolle (KSE; Open Skies; andere Initiativen)
- Rüstungskontrolle von Trägersystemen (MTCR, Hague Code of Conduct)

⁴ Diese Typologie basiert auf einem ehemaligen DFG-geförderten PRIF-Projekt zu „Antinomien demokratischer Rüstungskontrollpolitik“ sowie auf der Dissertation von Una Becker-Jakob, die wir für diese Studie als Heuristik verwenden. Becker-Jakob, Una. 2019. Die Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik Irlands und Kanadas. Eine konstruktivistische Analyse, Wiesbaden: Springer VS.

- Humanitäre Rüstungskontrolle: Minenverbotsvertrag; Clustermunitionskonvention, Klein- und Leichtwaffenkontrolle; Explosivwaffen; Munition (MBT, CMC, UNPoA; ATT; EWIPA; OEWG Munition)
- Neue rüstungskontrollpolitische Herausforderungen (Cybersicherheit; LAWS; unbemannte Luftfahrzeuge; Weltraumsicherheit)

Die Studie zu den deutschen Initiativen in diesen sieben Feldern erhebt Daten im Zeitraum zwischen 2013 bis heute aus den Jahresabrüstungsberichten, die die Bundesregierung jährlich vorlegt. Die Auswertung dieser Daten wird von den Wissenschaftler:innen mit ihren eigenen Forschungsergebnissen und den Forschungsergebnissen anderer (Sekundärliteratur) abgeglichen und exemplarisch auch mit den Dokumenten (deutsche Statements; Einbringen von diplomatischen Initiativen) aus den Verhandlungen der jeweiligen Abkommen kontrastiert. Dabei steht im Fokus der Untersuchung, die Absichtserklärungen und Ankündigungen der jeweiligen Bundesregierungen in den rüstungskontrollpolitischen Feldern zu analysieren und zu ermitteln, entlang welchen rüstungskontrollpolitischen Typus sich die jeweilige Initiative einordnen lässt.

Nukleare Rüstungskontrolle

Jana Baldus, Christopher Daase, Tobias Lehmann, Maximilian Tkocz

Die Bundesrepublik kann auf ein langjähriges Engagement in der nuklearen Rüstungskontrolle verweisen. Dabei ist ihr wichtigster Bezugspunkt der 1970 in Kraft getretene Nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV), der von der Bundesregierung als „Fundament des internationalen nuklearen Nichtverbreitungs- und Abrüstungsregimes“⁵ bezeichnet wird. Das deutsche Engagement findet größtenteils in etablierten institutionellen Strukturen statt: neben dem NVV auch in der Genfer Abrüstungskonferenz oder im Rahmen der Vereinten Nationen (VN). Darüber hinaus ist Deutschland Mitglied in zahlreichen Initiativen und Koalitionen zur Stärkung der multilateralen nuklearen Rüstungskontrollarchitektur sowie der Nichtverbreitungs- und Abrüstungsnormen.

Rüstungskontrolle im NVV und AVV

Im Rahmen des NVV sieht sich Deutschland als Land, das keine eigenen Nuklearwaffen besitzt, aber Mitglied der NATO ist und an der nuklearen Teilhabe partizipiert – im Ernstfall also mit eigenen Trägersystemen US-Atomwaffen einsetzen wird –, in einer Rolle als Brückenbauer zwischen Nichtkernwaffenstaaten und Kernwaffenstaaten. Dies spiegelt sich in seinem Engagement in verschiedenen Initiativen wider, etwa der 2010 gegründeten Initiative für Nichtverbreitung und Abrüstung (NPDI) oder der 2019 von Schweden ins Leben gerufenen Stockholm Initiative. Beide Initiativen zielen darauf ab, Konvergenzen zwischen

⁵ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruestung-ruestungskontrolle/nukleare-abruestung-und-nichtverbreitung/nvv-node>

Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten im Kontext des NVV zu erarbeiten und werden von Deutschland als Teil eines schrittweisen Ansatzes zur nuklearen Abrüstung unterstützt. Ziel ist unter anderem die Entwicklung von praktischen Abrüstungsvorschlägen und Maßnahmen zur Risikominimierung.⁶ Neben Schweden hat Deutschland eine führende Rolle innerhalb der Stockholmer Initiative übernommen und u. a. 2020 eine Außenministerkonferenz der Mitgliedstaaten in Berlin organisiert.⁷ Zum Thema Risikominimierung war Deutschland darüber hinaus in der 2019 von den USA ins Leben gerufenen Initiative „Creating an Environment for Nuclear Disarmament“ (CEND) beteiligt. Hier koordinierte Deutschland die Arbeitsgruppe „Nuclear Risk Reduction“.⁸ Nicht zuletzt nutzte Deutschland seine Rolle als nicht-ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrats (2019-2020) für eine proaktive Abrüstungsdiplomatie. So rief Deutschland anlässlich des 50. Jahrestages des NVV eine Sicherheitsratssitzung zur nuklearen Abrüstung ein, die in einem gemeinsamen Bekenntnis zum NVV und allen seinen Verpflichtungen in einer Presseerklärung mündete.⁹ Weitere Initiativen waren angesichts der angespannten Situation im Sicherheitsrat nicht möglich.

Bemühungen, der multilateralen nuklearen Abrüstung jenseits des NVV eine neue Richtung zu geben, steht Deutschland hingegen ambivalent gegenüber. Zwar beteiligte sich Deutschland, im Gegensatz zu den USA, Großbritannien oder Frankreich, an der sogenannten Open-Ended Working Group (OEWG) zur nuklearen Abrüstung (2013 und 2016) in den VN, in der Maßnahmen zur Wiederbelebung der nuklearen Abrüstung beschlossen werden sollten sowie an den drei sogenannten Humanitären Konferenzen, die 2013 und 2014 in Norwegen, Mexiko und Österreich stattfanden. 2016 lehnte die Bundesregierung jedoch gemeinsam mit anderen Staaten den OEWG-Bericht ab. Er wurde von einer Mehrheit von Staaten in der VN-Generalversammlung verabschiedet und damit zum Ausgangspunkt des Verhandlungsprozesses, der 2017 zur Annahme des Atomwaffenverbotsvertrages (AVV) führte. Deutschland stimmte in der VN-Generalversammlung auch gegen einen Verhandlungsauftrag und war den Verhandlungen zusammen mit den Atomwaffenstaaten und anderen NATO-Ländern ferngeblieben.¹⁰

Während sich Deutschland zunächst vehement gegen den AVV aussprach und eine Unvereinbarkeit zwischen dem AVV und dem NVV postulierte, entspannte sich die deutsche Haltung mit dem Regierungswechsel 2021. So nahm Deutschland als Beobachter am ersten Staatentreffen des AVV 2021 teil und bemühte sich in der Folge um Kooperation mit AVV-Unterzeichnerstaaten. Der offiziellen NATO-Linie folgend, spricht sich die deutsche

⁶ Jahresabrüstungsbericht 2022, S. 26

⁷ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruestung-ruestungskontrolle/nvv-stockholm-initiative/2309966>

⁸ Nachdem CEND 2019 verschiedene Treffen veranstaltete und hochrangig beworben wurde, ist die Initiative zunehmend in den Hintergrund gerückt. Der Status der Initiative ist nicht bekannt; möglicherweise ist sie 2021 mit dem Regierungswechsel in den USA ausgelaufen.

⁹ <https://press.un.org/en/2020/sc14126.doc.htm>

¹⁰ <https://blog.prif.org/2021/01/22/der-atomwaffenverbotsvertrag-ein-wintermaerchen/>

Regierung dennoch klar gegen einen Beitritt zum AVV aus und betont die Verfolgung eines „pragmatischen und realistischen Ansatzes“.¹¹

Multilaterales Abrüstungsengagement

Über den NVV hinaus setzt sich Deutschland für weitere Elemente der multilateralen nuklearen Rüstungskontrollarchitektur ein: zum Beispiel für die Aushandlung eines Vertrages über ein Produktionsverbot waffenfähigen Spaltmaterials (FMCT) oder für das Inkrafttreten des Umfassenden Kernwaffenteststopp-Vertrags (CTBT). Der Kernwaffenteststopp-Vertrag, der alle Kernwaffentests verbieten soll, wurde 1996 im Rahmen der UN-Abrüstungskonferenz ausgehandelt, konnte aber bisher nicht in Kraft treten. Es fehlt die Ratifizierung von acht verbleibenden, sogenannten „Annex II-Staaten“ – Staaten mit hochentwickelter nuklearer Industrie oder Kernwaffen – darunter die USA, China, Indien und Ägypten, und 2023 zog Russland die Ratifizierung des CTBT zurück. 2019 wurde Deutschland zusammen mit Algerien zum Ko-Vorsitzenden des „Art. XIV Prozesses“ gewählt, dessen Hauptaufgabe es ist, die Unterzeichnung und Ratifizierung des CTBT voranzutreiben, und führte den Vorsitz der 11. CTBT Art. XIV-Regierungskonferenz im September 2019.¹² Auch im Verhandlungsprozess für ein Produktionsverbot waffenfähigen Spaltmaterials (FMCT) verhielt sich Deutschland proaktiv, übernahm den Vorsitz in Unterarbeitsgruppen der Genfer Abrüstungskonferenz und brachte gemeinsam mit Kanada und den Niederlanden Resolutionen in den Ersten Ausschuss der VN ein.¹³

Ein Schwerpunkt der deutschen Bemühungen um multilaterale nukleare Rüstungskontrolle lag in den letzten Jahren auf der Abrüstungsverifikation. Deutschland engagiert sich in verschiedenen Arbeitsgruppen der Internationalen Partnerschaft für Abrüstungsverifikation (IPNDV), die 2014 von den USA ins Leben gerufen wurde und die darauf zielt, innovative Monitoring- und Verifikationsmechanismen im Rahmen eines schrittweisen Ansatzes zur nuklearen Abrüstung zu entwickeln. Im Rahmen der zweiten Phase der Initiative hat das Auswärtige Amt (in Zusammenarbeit mit der Universität Hamburg und dem Forschungszentrum Jülich) gemeinsam mit dem französischen Außenministerium und dem französischen Militär zwei Simulationsübungen zur kontrollierten Abrüstung von Atomwaffen in den Jahren 2019 und 2022 unter dem Namen NuDiVe (Nuclear Disarmament Verification) durchgeführt.¹⁴

¹¹ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruestung-ruestungskontrolle/avv-vertragsstaatenkonferenz/2538024>

¹² Jahresabrüstungsbericht 2019, S. 23

¹³ Jahresabrüstungsbericht 2017, S. 42; Jahresabrüstungsbericht 2012015-2021

¹⁴ Das Besondere an diesen Übungen ist der Rahmen der Zusammenarbeit zwischen einem Kernwaffenstaat und einem Nichtkernwaffenstaat. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie Nichtkernwaffenstaaten zur nuklearen Verifikation beitragen können, ohne an sensible Informationen zu gelangen. Die zweite Besonderheit der Übung ist der Rahmen der internationalen Zusammenarbeit: An der Übung zwischen Deutschland und Frankreich nahmen auch Diplomaten und Wissenschaftlerinnen aus Großbritannien, den USA, Australien und Japan sowie sechs weiteren Ländern teil; <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruestung-ruestungskontrolle/nukleare-abruestung-und-nichtverbreitung/ipndv/1050438>.

Nukleare Sicherheit, Sicherung und Nichtverbreitung

Im Bereich der Nichtverbreitung sowie der Nuklearen Sicherheit und Sicherung („nuclear security and safety“) unterstützt Deutschland die bestehenden Regime, setzt jedoch wenig eigene Impulse. Wie auch im Bereich der Abrüstung findet der Großteil des deutschen Engagements im Rahmen des NVV und anderer multilateraler Verträge statt. So ist Deutschland Teil von Exportregimen wie der Nuclear Suppliers Group und dem Zangger-Ausschuss, dem 2002 gegründeten Haager Verhaltenskodex (HCoC), der die Kontrolle von (potenziell) nuklearfähigen ballistischen Raketen regelt. Deutschland nimmt an den Nuclear Security Summits (NSS) teil, auf denen Fragen der Nuklearen Sicherheit, also des Schutzes von zivilen und militärischen Nuklearanlagen vor unbefugtem Einfluss, diskutiert werden.

Gerade in diesem Bereich sieht sich die Bundesregierung als internationale Vorreiterin. So wurden bei einem Expert:innenbesuch der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO), dem sogenannten International Physical Protection Advisory Service (IPPAS), 2017 die deutsche Praxis gewürdigt und Best Practice Richtlinien für andere Staaten erarbeitet. Darüber hinaus fördert Deutschland Projekte der IAEO oder im institutionellen Rahmen der G7-Initiative „Global Partnership“ und unterstützt Drittstaaten wie Libyen und die Ukraine bei der Sicherung ziviler Nuklearanlagen.

Auch in den internationalen Nichtverbreitungsbemühungen gegenüber dem Iran spielte Deutschland eine wichtige Rolle. Hervorzuheben ist das deutsche Engagement bei der Ausarbeitung des Atomwaffenabkommens mit dem Iran, dem Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). Deutschland war maßgeblich an der Initiierung des Abkommens mit dem Iran beteiligt und fungierte als einziger Nichtkernwaffenstaat neben den USA, Frankreich, Großbritannien, Russland, China und der EU als Unterzeichner des Abkommens.¹⁵ 2019 zog sich die Trump-Administration aus dem Abkommen zurück und löste damit eine neuerliche Eskalation der Atomdiplomatie mit dem Iran aus. Im Folgenden konzentrierte sich Deutschland darauf, gemeinsam mit den europäischen Partnern das Abkommen zu retten.¹⁶ Die Verschlechterung der Menschenrechtsslage im Iran und die iranische Unterstützung für den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine machen einen weiteren Verhandlungserfolg jedoch immer unwahrscheinlicher. Im Hinblick auf Nordkorea hat sich die Bundesregierung an den Sanktionen der internationalen Gemeinschaft beteiligt und bis 2014 informelle Gespräche zwischen den USA und Nordkorea als Gastgeber ermöglicht.¹⁷

Bilaterale nukleare Rüstungskontrolle

Im Bereich der bilateralen nuklearen Rüstungskontrolle sieht sich Deutschland in einer vermittelnden und unterstützenden Rolle. Ein wichtiges Instrument dafür ist die Förderung sogenannter Track-1.5- und Track-2-Formate, wie die 2013 gegründete „Deep Cuts“-Kommission, eine trilaterale Kommission aus deutschen, russischen und amerikanischen

¹⁵ Müller, Harald (2015): Khameneis Rote Linien: Eine Bewertung des „Iran-Abkommens“, HSFK-Report Nr. 2/2015, Frankfurt/M.

¹⁶ Jahresabrüstungsbericht 2022, S. 52

¹⁷ Jahresabrüstungsbericht 2014, S. 22

Expert:innen.¹⁸ Diese Formate sollen die Rüstungskontrollpolitische Zusammenarbeit zwischen den Ländern stärken, Vertrauen aufbauen und substantielle Vorschläge zu Fragen der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle entwickeln, gerade angesichts der Verschlechterung der Beziehungen und der damit einhergehenden Erosion der europäischen Sicherheitsarchitektur. Um die Dialogkanäle mit russischen Expert:innen offen zu halten und somit Ansatzpunkte für eine Erneuerung bilateraler Rüstungskontrolle zu finden, setzte die „Deep-Cuts“-Kommission ihre Arbeit auch nach dem Beginn des Krieges in der Ukraine fort, wenn auch in geringerem Umfang.¹⁹

Die strategische Bedeutung, die die Bundesregierung dem fortgesetzten Austausch beider Nuklearmächte beimisst, wurde durch ihren Einsatz für den Erhalt des INF-Vertrags (Intermediate Range Nuclear Forces) und des Abrüstungsabkommens New START zur Reduzierung strategischer Nuklearwaffen und Trägersysteme zwischen den USA und Russland deutlich.²⁰ Mit der Ankündigung der Trump-Administration, den INF-Vertrag zu kündigen, fokussierte die Bundesregierung ihre diplomatischen Bemühungen auf den Erhalt der bilateralen nuklearen Vereinbarungen. Dennoch konnte sie den Austritt der USA aus dem INF-Vertrag im Februar 2019 nicht verhindern. Im gleichen Zeitraum versuchte die Bundesregierung über verschiedene Kanäle, Russland und die USA zu einer Verlängerung des New START-Vertrags zu bewegen. Die Verlängerung um fünf Jahre, die 2021 vereinbart wurde, war allerdings nur von kurzer Dauer. Mit dem Angriffskrieg gegen die Ukraine setzte Russland auch seine Verpflichtungen unter New START aus. Der Bundesregierung war es nicht gelungen, den Zerfall der bilateralen nuklearen Rüstungskontrolle durch eigene diplomatische Anstrengungen, einschließlich hochrangiger Gespräche mit den Außenministern Russlands und der USA, zu stoppen.²¹ Hieran änderte auch der ab 2018 initiierte Versuch nichts, angesichts ausbleibender Resultate des eigenen dialogorientierten Ansatzes, auf eine verstärkte Rolle der NATO in Fragen der Rüstungspolitik hinzuwirken. Auch wenn die Bundesregierung Austausch und Dialog auf mehreren Kanälen aktiv förderte, erwies sich ihr Einfluss auf die Nuklearpolitik Russlands und der USA letztlich als gering.

Resümee

Die Vielfalt des deutschen Engagements in der nuklearen Rüstungskontrolle macht eine Beurteilung schwierig. Auf der einen Seite ist Deutschland **Unterstützer** multilateraler und bilateraler Rüstungskontrollabkommen, auf der anderen Seite eher **Zögerer bis Gegner** bei weitreichenderen Abrüstungsmaßnahmen wie dem AVV.

Im multilateralen Rahmen unterstützt Deutschland die meisten Initiativen und Regime und konzentriert sich auf die Stärkung bestehender Verträge. Insbesondere ist Deutschland in einer Reihe von brückenbildenden Initiativen aktiv, die darauf zielen, die Polarisierung zwischen Nuklearwaffenstaaten und Nicht-Nuklearwaffenstaaten zu überwinden und der Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik neue Impulse zu geben. Während viele der

¹⁸ <https://deepcuts.org/commission/>

¹⁹ Jahresabrüstungsbericht 2022, S. 37

²⁰ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-new-start/2437802>

²¹ Jahresabrüstungsbericht 2022, S. 29-32

Maßnahmen nicht unbedingt innovativ sind, zeigt sich deutscher Proaktivismus vor allem in zwei Punkten: bei der Verhandlung des Atomabkommens mit dem Iran im Jahr 2015 und bei der gemeinsam mit Frankreich ins Leben gerufenen Initiative für Abrüstungsverifikation.

Das deutsche Engagement wird durch den Konflikt zwischen seiner Rolle als Brückenbauer und NATO-Mitglied begrenzt. Mit der Anschaffung der F-35 als neuem Trägersystem für die in Deutschland stationierten Atomwaffen hat sich die Bundesregierung zu einer Fortsetzung der nuklearen Abschreckungspolitik verpflichtet, die ihrem globalen Abrüstungsengagement deutliche Grenzen setzt. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass sich Deutschland im Hinblick auf multilaterale Abrüstungsbemühungen zögerlich bis blockierend verhält. Unter Verweis auf ein „schrittweises Vorgehen“ bei der nuklearen Abrüstung hat Deutschland die Teilnahme an den Verhandlungen zum AVV abgelehnt. Angesichts der Befürchtungen der Bundesregierung, andere NATO-Staaten mit einer zu AVV-freundlichen Politik zu verärgern, ist die Teilnahme Deutschlands als Beobachter an der ersten Tagung der AVV-Staaten positiv zu bewerten. Ob dies ein Zeichen für ein verändertes Rüstungskontrollpolitisches Engagement in diesem Bereich ist, bleibt abzuwarten.

Im Bereich der bilateralen nuklearen Rüstungskontrolle hat sich die deutsche Regierung auf verschiedenen Ebenen für den Erhalt der etablierten Rüstungskontrollarchitektur eingesetzt. Der tatsächliche Einfluss dieses proaktiven Engagements auf höchster politischer Ebene bleibt jedoch begrenzt. Zudem zeigen der Krieg in der Ukraine und die damit verbundene Verschlechterung der Beziehungen zwischen der NATO und Russland, wie fragil ein dialogorientierter Ansatz ist, wenn das dafür notwendige Vertrauen nicht vorhanden ist.

Die deutsche Politik zur Biowaffenkontrolle

*Una Jakob*²²

Im Zentrum des internationalen Regimes zur Biowaffenkontrolle steht das Biowaffen-Übereinkommen (BWÜ).²³ Es wurde 1972 zur Unterschrift aufgelegt und trat 1975 in Kraft. Im Oktober 2023 hatte der Vertrag 185 Vollmitglieder. Deutschland hat das BWÜ 1972 unterzeichnet und 1983 ratifiziert. Das BWÜ verbietet uneingeschränkt die Entwicklung, die Herstellung, den Besitz und die Weitergabe von biologischen und Toxinwaffen; allerdings sieht der Vertrag keinerlei Maßnahmen zur Überprüfung der Vertragseinhaltung vor und ist nur schwach institutionalisiert. Unter den Vertragsstaaten gibt es Kontroversen darüber, wie einzelne Vertragsbestimmungen zu gewichten und umzusetzen seien und wie der Vertrag insgesamt am besten zu stärken sei. Deutschland zählt hier zu den Staaten, die das BWÜ primär als Abrüstungs- und Sicherheitsinstrument verstehen; es würde mittel- und langfristig

²² Die Autorin hat seit 2002 als Mitglied der deutschen Delegation an vielen BWÜ-Konferenzen in Genf teilgenommen und stellt in dieser Studie ihre persönlichen Einschätzungen dar. Sie dankt Louise Lüdke für ihre Unterstützung bei der Recherche.

²³ <https://disarmament.unoda.org/biological-weapons>

Verifikationsmaßnahmen begrüßen und sieht den Weg dorthin vorerst über inkrementelle Schritte.

Deutschland setzte sich vor 2013 auf verschiedene Weisen für eine Stärkung des BWÜ ein, sowohl während der Verhandlungen über ein Zusatzprotokoll einschließlich Verifikationsmaßnahmen, die von 1995 bis 2001 geführt wurden, als auch bei der Einrichtung und im Verlauf der jährlichen Expert:innen- und Staatentreffen seit 2003. Schwerpunktthemen waren nach 2001 zunächst die nationale Implementierung des BWÜ und die Reform der Vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM). Hierzu engagierte sich Deutschland im Rahmen des BWÜ und der EU und beteiligte sich darüber hinaus aktiv an den BWÜ-Konferenzen.

Aktivitäten in der Biowaffenkontrolle 2013-2023

Biologische Sicherheit

„Biologische Sicherheit“ bezeichnet Maßnahmen, die darauf abzielen, Arbeitsunfälle oder ein versehentliches Entweichen von gefährlichen biologischen Stoffen aus Laboratorien zu verhüten (*biosafety*) sowie den unbefugten Zugriff darauf zu verhindern (*biosecurity*). Diese Maßnahmen gehen zwar teilweise über Biowaffenkontrolle im Abrüstungspolitischen Sinne hinaus, das Thema hat sich aber im Zusammenhang mit nationaler Implementierung und Terrorismusprävention auch im BWÜ-Diskurs etabliert. Die deutschen Aktivitäten finden vor allem im Rahmen des „Deutschen Biosicherheitsprogramms“²⁴ statt, das ursprünglich im Kontext der G7 (früher G8) „Globalen Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und -materialien“ 2013 zum ersten Mal aufgelegt wurde. Das Programm fördert in ausgewählten Partnerländern in Afrika, Zentralasien und Osteuropa Kooperationsprojekte zur Verbesserung der biologischen Sicherheit vor Ort. Von 2013 bis 2022 wurden dafür insgesamt etwa 62 Millionen Euro aufgewendet. 2023 wurde das Programm um weitere drei Jahre verlängert.²⁵ Biosicherheit war auch ein Schwerpunktthema der deutschen G7-Präsidentschaft, die Berlin turnusgemäß 2022 innehatte und während derer die Globale Partnerschaft eine gemeinsame Erklärung zu Biosicherheit formulierte („Berliner Handlungslinien“).²⁶

Untersuchungen vermuteter Biowaffeneinsätze

Das BWÜ verfügt über keine institutionalisierten Untersuchungsmechanismen für vermutete Normverstöße. Für die Untersuchung möglicher Biowaffeneinsätze steht aber ein

²⁴ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruestung-ruestungskontrolle/uebersicht-bc Waffen-node/biosicherheit>; German Online Platform for Biosecurity & Biosafety, <https://go4bsb.de/>

²⁵ S. Deutscher Bundestag, 2021: Sachstand. Zur Entwicklung in der Biosicherheit seit 2014, <https://www.bundestag.de/resource/blob/867488/5218c2645266b5a8753d780534001376/WD-8-073-21-pdf-data.pdf>

²⁶ Jahresabrüstungsbericht des Auswärtigen Amtes 2022, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2607034/c80fb6332bf0611d261dcbcf25f3c5c6/abrbericht2022-data.pdf>

Mechanismus des VN-Generalsekretärs (UNSGM) zur Verfügung.²⁷ Seit den 2000er Jahren gibt es Bemühungen, diesen zu stärken, und Deutschland unterstützt diese als Mitglied einer kleinen Staatengruppe von „Friends of the UNSGM“. Die deutschen Aktivitäten betreffen dabei zum einen die Qualitätssicherung der Referenzlabore, auf die der VN-Generalsekretär im Anwendungsfall zurückgreifen könnte.²⁸ Zum anderen organisiert und fördert Deutschland Trainingsaktivitäten für Expert:innen, die gegebenenfalls Untersuchungen im Auftrag des VN-Generalsekretärs durchführen würden, wie zum Beispiel mit einer Simulation einer vollständigen Untersuchungsmission (*Capstone Exercise 2020/2022*).²⁹

Transparenz, Vertrauensbildung und Verifikation

Um in Abwesenheit von Verifikationsmaßnahmen die Transparenz im BWÜ-Regime zu erhöhen, führten die Vertragsstaaten 1986 Vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) ein.³⁰ Deutschland gab als einer von wenigen Staaten die VBM seit 1986 in jedem Jahr ab und macht diese seit 2007 zudem freiwillig öffentlich zugänglich. Auf der Agenda des BWÜ war das Thema im Untersuchungszeitraum nur marginal vertreten, und die deutschen Aktivitäten konzentrierten sich in den ersten Jahren des Untersuchungszeitraums auf Beiträge zu den Unterstützungsmaßnahmen der EU.

In den letzten Jahren unternahmen mehrere Staaten freiwillige Transparenzinitiativen vor allem im Bereich der nationalen Implementierung.³¹ Deutschland setzte hier einen eigenen Akzent, indem es 2015 eine militärische Forschungsanlage aus dem Bereich der Bioabwehrforschung für einen Transparenzbesuch durch Delegationen anderer Vertragsstaaten und internationale Beobachter:innen öffnete.³² Transparenzförderung im Bereich der Verteidigungsforschung betreibt Deutschland darüber hinaus in Form der alle zwei Jahre unter der Ägide des Instituts für Mikrobiologie der Bundeswehr stattfindenden „Medical Biodefence Conference“.³³

Das Thema Verifikation wird im BWÜ-Regime kontrovers diskutiert und war während des Untersuchungszeitraums überwiegend nicht Teil der offiziellen Agenda, was vor allem auf die ablehnende Haltung der USA zurückzuführen war. Deutschland hat sich zwar in Redebeiträgen und Arbeitspapieren grundsätzlich offen für Verifikationsmaßnahmen gezeigt, was auch der gemeinsamen EU-Linie entsprach, aber keine darüber hinausgehende Initiative ergriffen. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass das Thema politisch im BWÜ-Regime stark

²⁷ UN Secretary-General’s Mechanism for Investigation of Alleged Use of Chemical and Biological Weapons (UNSGM); see <https://disarmament.unoda.org/wmd/secretary-general-mechanism/>

²⁸ <https://www.rki.de/DE/Content/Institut/Internationales/Biosicherheit/RefBio.html>

²⁹ https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/Biosicherheit/Projekte/UNSGM_Training/UNSGM.html;
<https://disarmament.unoda.org/update/capstone-exercise-for-the-united-nations-secretary-generals-mechanism-for-the-investigation-of-alleged-use-of-chemical-and-biological-weapons-unsgm/>

³⁰ <https://disarmament.unoda.org/biological-weapons/confidence-building-measures>

³¹ Frankreich 2018: A New Initiative to Promote Voluntary Transparency and Confidence Building Measures, BWC/MSP/2018/WP.10, 4. Dezember 2018; Deutschland 2017: Peer Review in Context. Working with Colleagues to Strengthen the Convention: Possible Roles for a BWC Peer Review as a Transparency and Confidence-Building Measure, BWC/MSP/2017/WP.4, 27. November 2017.

³² Deutschland, Großbritannien, Schweiz 2016: Confidence in Compliance – Peer Review Visit Exercise at the Bundeswehr Institute of Microbiology in Munich, Germany, BWC/CONF.VIII/WP.11, 21. Oktober 2016.

³³ <https://conference.instmikrobiobw.de/>

polarisierte und zwischen den sich diametral gegenüberstehenden dogmatischen Positionen der USA (Ablehnung jeglicher Diskussion von Verifikation) und der Blockfreien Bewegung (Wiederaufnahme der 2001 abgebrochenen Protokollverhandlungen) bis 2021 kaum Spielraum für konstruktive Ansätze blieb. Infolge eines Positionswechsels der USA und mehr Flexibilität bei vielen blockfreien Staaten wird das Thema nun ab Dezember 2023 in der neuen BWÜ-Arbeitsgruppe in Genf erneut offiziell diskutiert, was auch Möglichkeiten für stärkeres Engagement eröffnet.

Umgang mit neuen Technologien

Die Frage, wie im Rahmen des BWÜ mit wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen in der Biologie und anderen relevanten Forschungsdisziplinen umgegangen werden sollte, wird im BWÜ-Kontext seit 2011 verstärkt diskutiert. Während Deutschland sich hier zunächst wenig beteiligte, entwickelte sich das Thema ab 2019 zu einem Schwerpunktthema der deutschen BWÜ-Politik. Das Thema stand auf der Agenda einer internationalen Rüstungskontrollkonferenz, die das Auswärtige Amt im März 2019 in Berlin ausrichtete.³⁴ Im BWÜ-Regime legte Deutschland im selben Jahr einen konkreten Vorschlag für einen Mechanismus zum Umgang mit BWÜ-relevanten Entwicklungen vor.³⁵ Nachdem sich dieser Ansatz nicht als konsensfähig erwies hatte, schwenkte Deutschland um auf die Rolle eines Vermittlers und bemüht sich seitdem aktiv darum, unter den BWÜ-Vertragsstaaten eine Einigung über einen solchen Mechanismus zu erzielen.^{36,37}

Resümee

Der Aktivitätsgrad der deutschen Biowaffenpolitik schwankt im Untersuchungszeitraum zwischen dem eines **Unterstützers** und dem eines **Initiators**. Deutschland stieß einige Initiativen oder Maßnahmen an, entweder eigenständig oder im Verbund mit gleichgesinnten Staaten, oder es folgte der Initiative anderer Staaten frühzeitig und setzte dann teilweise eigene Schwerpunkte. Deutschland brachte im BWÜ-Kontext eigene Arbeitspapiere und Vorschläge ein, unterstützte andere konstruktive Ansätze, nahm eine aktive Rolle bei den BWÜ-Konferenzen ein – wie 2016 als der deutsche Botschafter bei der BWÜ-Überprüfungskonferenz den Vorsitz des *Committee of the Whole* übernahm – und leistete auch finanzielle Beiträge innerhalb und außerhalb des BWÜ. Die Initiativen zielen dabei auf eine Stärkung des BWÜ vor allem in den klassischen Abrüstungsbereichen und folgen einem pragmatischen Ansatz. Während Deutschland sich in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums auch aktiv an praktischen Unterstützungsmaßnahmen etwa im EU-Rahmen beteiligte, ging dieses

³⁴ „Capturing Technology. Rethinking Arms Control“, s. Jahresabrüstungsbericht des Auswärtigen Amtes 2019.

³⁵ Deutschland, Niederlande, Schweden 2019: Rethinking the BTWC Science and Technology Review: A Renewed Case for a BTWC Scientific and Technological Experts Advisory Forum (STEAFF), BWC/MSP/2019/MX.2/WP.1, 1. Juli 2019.

³⁶ Deutschland 2021: Exploring Science and Technology Review Mechanisms under the Biological Weapons Convention, BWC/MSP/2020/MX.2/WP.5, 17. August 2021.

³⁷ Deutschland organisierte außerdem am 3. Dezember 2019 ein Side Event beim BWÜ-Staatentreffens in Genf zum Thema „A scientific review mechanism for the BTWC: Looking back, sideways, around and forward“.

Engagement in den letzten Jahren, wohl vor allem aufgrund der personellen Ressourcen, zurück. Auch wählt Deutschland, vermutlich ebenfalls aus Ressourcengründen, jeweils gezielt einzelne Themen für eigene Initiativen aus. Hierbei zeigt sich ein Wandel, was zum Teil den Rahmenbedingungen innerhalb des BWÜ folgte, zum Teil aber auch einen Wandel der Schwerpunkte deutschen Engagements reflektiert. Der Aktivitätsgrad blieb dabei insgesamt konstant und setzte das Muster des früheren deutschen Engagements in diesem Politikfeld fort.

Rüstungskontrollinitiativen Deutschlands im Bereich chemischer Waffen

Elisabeth Hoffberger-Pippan

Die Chemiewaffenkonvention (auch Chemiewaffenübereinkommen genannt) ist einer der wichtigsten und auch erfolgreichsten Verträge in der multilateralen Rüstungskontrolle. Sie zielt darauf ab, weltweit den Einsatz, aber auch die Entwicklung, Herstellung sowie den Erwerb und Transfer von Chemiewaffen zu verhindern und noch bestehende Chemiewaffenbestände zu zerstören. Die Konvention ist 1997 in Kraft getreten. 193 Staaten sind ihr mittlerweile beigetreten. Der Erfolg der Chemiewaffenkonvention ist unter anderem auf ein umfassendes Verifikationsregime zurückzuführen, das auch Inspektionen vor Ort in den Mitgliedstaaten miteinschließt. Auch die Schaffung der OPCW, der Organisation für das Verbot chemischer Waffen mit Sitz in Den Haag, hat maßgeblich zum Erfolg der Konvention beigetragen.

Deutschland setzt sich seit Jahren für das internationale Verbot von Chemiewaffen im Rahmen der Chemiewaffenkonvention ein. Zahlreiche Initiativen sind entweder auf Deutschland zurückgegangen oder wurden zumindest explizit unterstützt. Dabei lässt sich erkennen, dass die deutschen Initiativen einerseits vielschichtig sind und andererseits manchmal auch unter dem Radar der Öffentlichkeitswirksamkeit bleiben.

Deutschland als Unterstützer bei der Schaffung neuer Institutionen

Deutschland hat seit jeher die Errichtung verschiedenster Institutionen unterstützt, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, die Chemiewaffeneinsätze in Syrien aufzuklären. So hat im Jahr 2011 der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen die Unabhängige Untersuchungskommission zu Syrien (engl. Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, Abk. COI) ins Leben gerufen, deren Errichtung von Deutschland explizit unterstützt wurde. Ebenso unterstützte Deutschland den 2016 ins Leben gerufenen Untersuchungsmechanismus der Vereinten Nationen (engl. International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011, Abk. IIIM).

Deutschland als aktiver Partner und Unterstützer verschiedenster Initiativen

Auch außerhalb des „Syrien-Kontexts“ setzt sich Deutschland aktiv für die Durchsetzung des Verbots von Chemiewaffen ein. So ist es beispielsweise Gründungsmitglied der 2018 ins Leben gerufenen Internationalen Partnerschaft gegen Straflosigkeit beim Einsatz von Chemiewaffen, der mittlerweile mehr als 40 Staaten sowie die Europäische Union (EU) angehören.

Deutschland ist nicht nur im Hinblick auf diverse Rüstungskontrollinitiativen sowohl innerhalb als auch außerhalb des Chemiewaffenübereinkommens aktiv, sondern beteiligte sich in der Vergangenheit auch tatkräftig an der Aufarbeitung beziehungsweise Aufklärung verschiedenster Vorkommnisse wie beispielsweise dem Anschlag auf den russischen Oppositionellen Alexei Anatoljewitsch Navalny am 20. August 2020. Navalny selbst wurde nicht nur an der Berliner Charité behandelt, deutsche Labore waren auch aktiv an der Aufarbeitung des Vorfalls – insbesondere im Hinblick auf die Frage, welcher chemische Wirkstoff zum Einsatz gekommen ist – beteiligt. Dies verdeutlicht, dass Rüstungskontrollinitiativen gesamtheitlich gedacht und glaubhaft durchgeführt werden sollten. Damit hat Deutschland ein weiteres Zeichen gesetzt, sich auch abseits der eigentlichen CWC für Verbot und Ächtung von Chemiewaffen zu engagieren.

Das Auswärtige Amt unterstützt auch auf Ebene der Ausbildung. Es finanzierte und bewarb einen Kurs der Universität Wuppertal zu Explosionsschutz und Sicherheitsmanagement im Chemiesektor. Der Kurs ist vornehmlich an Mitarbeiter:innen der chemischen Industrie gerichtet, die dadurch lernen sollen, besser mit beruflich bedingten Gefahren umzugehen. So kann auch zur Verhinderung der ungewollten Proliferation chemischer Substanzen beigetragen werden. Ferner hat sich Deutschland auch finanziell am neuen Zentrum für Chemie und Technologie der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (engl. Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, Abk. OPCW) mit 500.000 Euro finanziell beteiligt. Als Folge der Corona-Pandemie hat der Exekutivrat der OPCW die sogenannte Business Continuity Initiative ins Leben gerufen. Ziel ist es, die OPCW und deren Arbeit auch dann weiter fortzuführen, wenn keine persönlichen Treffen – wie beispielsweise durch die Corona-Pandemie – möglich sind. Deutschland hat diese Initiative gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten (sog. „like-minded states“) explizit unterstützt.

Deutschlands Unterstützung für zivilgesellschaftliche Akteur:innen

Seit Jahren setzt sich Deutschland außerdem für zivilgesellschaftliche Akteur:innen und deren verstärkte Einbindung in UN-Prozesse ein. Anlässlich des jährlichen Treffens des Exekutivrats der OPCW hat Deutschland im Rahmen eines von ihm verlesenen Statements die Wichtigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure und Akteurinnen im Kontext der CWC betont. Gleichermaßen hat der Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle, Botschafter Günter Sautter, in einem Statement anlässlich der 5. Überprüfungskonferenz der Chemiewaffenkonvention, die vom 15. bis 19. Mai 2023 stattgefunden hat, die enorme Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure betont. Deutschland rief die OPCW explizit dazu auf, verstärkt mit zivilgesellschaftlichen Vertreterinnen und Vertretern zusammenzuarbeiten. Ebenso verlas Deutschland im Namen von 52 Vertragsstaaten ein

Statement im Rahmen einer Sitzung des OPCW Exekutivrates, der vom 11. bis 14. Juli 2023 stattgefunden hat. Im Rahmen dieses Statements rief Deutschland – ähnlich wie bei der Überprüfungskonferenz – explizit zur verstärkten Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen auf.

Resümee

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich Deutschland sowohl auf institutioneller wie auch auf inhaltlicher Ebene seit Jahren für das Verbot von Chemiewaffen und die Aufarbeitung relevanter Vorfälle einsetzt. Insgesamt ist Deutschland starker **Unterstützer** der Rüstungskontrolle im Chemiewaffenbereich. Dabei gestaltet Deutschland diplomatische Prozesse aktiv mit und tut dies auch außerhalb des Rahmens der Chemiewaffenkonvention. Welchen konkreten Erfolg die einzelnen Initiativen konkret haben, lässt sich indes nur schwer feststellen. Eindeutig festzuhalten ist, dass sich Deutschland als aktiver, verlässlicher Partner in diesem Bereich engagiert. In Zukunft wird es umso wichtiger werden, sich noch entschiedener für die entsprechenden Verbotsnormen einzusetzen. Durch das Erodieren der bisherigen internationalen Ordnung und das verstärkte Auftreten internationaler Konflikte und stärker werdenden Großmacht-Rivalitäten, ist es umso wichtiger, den rechtlichen und politischen Ordnungsrahmen zu bewahren und die damit in Zusammenhang stehenden Werte aktiv zu verteidigen.

Konventionelle Rüstungskontrolle im Wartestand

Hans-Joachim Schmidt

Das System der sich wechselseitig ergänzenden und überlappenden konventionellen Rüstungskontrollregime war ein zentrales Instrument, um sicherheitspolitisch das Ende des Ost-West-Konfliktes ab 1989 zu steuern und zu stabilisieren (Deutsche Einheit 1990, Zerfall Warschauer Pakt 1990-91, Auflösung Sowjetunion 1991-92, Zerfall Jugoslawiens 1995-96). Es bildete damit einen Eckpfeiler der neuen europäischen Friedensordnung. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) von 1992 beschränkt paritätisch in zwei Staatengruppen für 29 Staaten fünf Waffenkategorien (Panzer, Artillerie, gepanzerte Kampffahrzeuge, Kampfflugzeuge, Angriffshubschrauber) und die Soldat:innen der Land- und Luftstreitkräfte. Der Vertrag über den Offenen Himmel (OH-Vertrag) von 2002, dem 32 Länder angehören, erlaubt die Beobachtung aller Militäreinrichtungen aus der Luft. Neben anderen Maßnahmen beschränkt das politisch verbindliche Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen von 2011 (WD 2011) große Militärübungen und erlaubt ihre begrenzte Beobachtung. Das politisch verbindliche Abkommen über den Weltweiten Austausch Militärischer Informationen (WAMI) regelt seit 1995 den jährlichen Datenaustausch über militärisches Personal, die Kommandostruktur, die Hauptwaffensysteme der konventionellen Streitkräfte einschließlich der Marine, die auf eigenem Territorium und weltweit stationiert sind. Dem WD 2011 und dem WAMI gehören alle OSZE-Staaten mit

Streitkräften an. Das Subregionale Rüstungskontrollregime nach Artikel IV des Dayton Friedensabkommens von 1996 begrenzt – auf dem KSE-Vertrag aufbauend – die Land- und Luftstreitkräfte von vier Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawiens. Der 1999 in Istanbul von allen KSE-Staaten unterzeichnete AKSE-Vertrag sollte den KSE-Vertrag an die neue sicherheitspolitische Lage (NATO-Erweiterung) anpassen, wurde aber nur von Russland, Weißrussland, Kasachstan und der Ukraine 2004 ratifiziert. Die Erosion der konventionellen Rüstungskontrolle begann spätestens 2007 mit der wachsenden russischen Kritik an der amerikanischen Einführung der Raketenabwehr in Polen und Rumänien und der fortgesetzten NATO-Erweiterung in Verbindung mit der fehlenden westlichen Ratifikation des AKSE-Vertrags. Gespräche, die zur Ratifikation des AKSE-Vertrages in der zweiten Hälfte des Jahres 2007 führen sollten, scheiterten im November am Streit über die unregelmäßig Territorialkonflikte in Georgien und Moldau sowie am amerikanischen Vorrang für die Bündnisaufnahme von Georgien und der Ukraine. Sie führten im Dezember zur russischen Suspendierung des KSE-Vertrags.

Deutschlands Initiativen zur Rettung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa

Um die konventionelle Rüstungskontrolle zu modernisieren, entwickelte das Bundesverteidigungsministerium 2012-13 die konzeptionelle Idee der Verifizierten Transparenz. Sie sah die deutliche Ausweitung des militärischen Datenaustauschs vor, um künftig auch qualitative Faktoren und militärische Fähigkeiten zu erfassen und zu bewerten. Die militärische Vertrauensbildung sollte so gestärkt werden. Hierzu initiierte das Auswärtige Amt Gespräche in der High Level Task Force (HLTF) der NATO und auf internationaler Expertenebene. Doch die internen Konflikte in der Ukraine zwischen den pro-westlichen und pro-russischen Kräften eskalierten im Februar 2014. Russland nutzte sie ab März zur illegalen Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim und zur Destabilisierung der ostukrainischen Regionen Luhansk und Donezk durch russische Freischärler. Das steigerte das Misstrauen zwischen Russland und den westlichen Ländern und entzog der auf wachsendem Vertrauen basierten Idee der Verifizierten Transparenz die Grundlage.

Die Verletzung der ukrainischen territorialen Unversehrtheit durch Russland verstärkte die Bedrohungsperzeptionen der ostmitteleuropäischen NATO-Staaten, die darin erste Anzeichen einer gewaltsamen Wiederherstellung der Sowjetunion sahen.³⁸ Die NATO reagierte auf ihren Gipfeltreffen in Wales 2014 und in Warschau 2016 unter anderem mit einer Stationierung von Bataillonsverbänden in den baltischen Staaten, einer Verstärkung ihrer schnellen Eingreifverbände und ihrer schnelleren Verlegbarkeit nach Ostmitteleuropa. Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) verhinderte jedoch die Stationierung militärisch signifikanter Kampfverbände (Brigaden), um der weiteren Eskalation vorzubeugen und um Elemente der NATO-Russland-Grundakte zu erhalten.

³⁸ Putin zur Krim-Annexion: „Eine neuer Kalter Krieg wird nicht eintreten“ in Spiegel-Online, 24.05.2014, in: www.spiegel.de/politik/ausland/krim-russlands-praesident-putin-rechtfertigt-annexion-der-halbinsel-a-971507.html

Große Initiativen im Schatten des Vertrauensverlusts gegenüber Russland

Die Bundesregierung startete im Jahre 2016 zwei Initiativen: zunächst eine in der militärischen Vertrauensbildung und eine in der konventionellen Rüstungskontrolle, um der weiteren Erosion des Instruments zu begegnen. Deutschland nutzte seinen OSZE-Vorsitz 2016 für umfassende Modernisierungsvorschläge zum WD 2011, die auch russische Ideen von 2011 bis 2013 aufgriffen. Moskau lehnte sie aber ab und drängte auf eine Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle.

Auch deshalb kündigte Außenminister Frank-Walter Steinmeier im August mit einem Fünf-Punkte-Plan eine neue Initiative für einen informellen strukturierten Dialog an, der zu einem Neustart konventioneller Rüstungskontrolle führen sollte. Ziel war es, einen neuen Rüstungswettlauf und ein weiteres Anwachsen der Spannungen in Europa einzudämmen. Zur Unterstützung des Strukturierten Dialogs initiierte Deutschland im September 2016 die Freundesgruppe der konventionellen Rüstungskontrolle. Sie tagt unter deutscher Leitung in Berlin. Anfangs gehörten ihr neun Staaten an, bis 2019 wuchs sie auf 24 Länder. Berlin setzte mithilfe der Gruppe den Strukturierten Dialog im OSZE-Ministerrat im Dezember 2016 durch, musste aber akzeptieren, dass Bedrohungsperzeptionen, militärische Dispositive und Doktrinen vor der Rüstungskontrolle diskutiert wurden. Ziel des Strukturierten Dialogs ist es, die aktuellen und künftigen Sicherheitsrisiken im OSZE-Raum zu thematisieren, um eine gemeinsame Basis für einen Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle zu schaffen. Deutsche Verhandler:innen bemühten sich, die Rolle der Rüstungskontrolle zu stärken, scheiterten aber am wachsenden Misstrauen zwischen Russland und dem Westen. Bis zur russischen Invasion gab es zwei bis vier Hauptstadttreffen pro Jahr.

Zwischenzeitlich brachte Deutschland im Oktober 2019 stellvertretend für 32 Teilnehmerstaaten ein umfassendes Modernisierungspaket zum WD 2011 in Wien ein, um den politischen Druck dafür auf Russland zu erhöhen. Es beinhaltete u. a. verbesserte Maßnahmen für Krisensituationen, für Alarmübungen und sah eine Absenkung der Schwellenwerte für die Ankündigung und Beobachtung von Übungen vor.³⁹ Daneben unterstützte Berlin bis 2018 Armenien in der Einhaltung seiner KSE-Obergrenzen mit über einer Million Euro aus dem NATO-Treuhandfond, die zur Zerstörung von 161 überzähligen gepanzerten Kampffahrzeugen diente. Armenien hält deshalb seine KSE-Obergrenzen seit 2019 ein.⁴⁰ Außerdem hat Deutschland beim WAMI im gesamten Zeitraum freiwillig zusätzliche Angaben über seine im Ausland eingesetzten Streitkräfte und ab 2019 ihre vom Bundestag festgesetzten Obergrenzen übermittelt, um Vertrauen zu stärken und um andere zur Mitwirkung anzuregen.⁴¹ Zudem schloss die Freundesgruppe kurz vor der russischen Invasion ein zwei Jahre lang diskutiertes Optionspapier zur konventionellen Rüstungskontrolle am 20. Februar 2022 ab.⁴²

³⁹ Jahresabrüstungsbericht 2019, S. 71

⁴⁰ Jahresabrüstungsbericht 2019, S. 73

⁴¹ Jahresabrüstungsbericht 2019, S. 75

⁴² Jahresabrüstungsbericht 2022, S. 74

Weitere Maßnahmen

Der Ausbruch der weltweiten Corona-Pandemie führte ab Mitte März 2020 temporär zur Einstellung aller Verifikationsmaßnahmen beim KSE-, OH-Vertrag, Subregionalen Rüstungskontrollabkommen und dem Wiener Dokument. Deutschland gehörte zusammen mit vier anderen Ländern zu den ersten Staaten, die trotz Pandemie unter Achtung neuer Vorsichtsmaßnahmen für das Personal die Implementierung der Abkommen ab Juli wiederaufnahmen.

Beim OH-Vertrag setzte sich Deutschland im Beobachtungszeitraum aktiv für die Einführung digitaler Luftbildkameras ein und vermittelte hier zwischen unterschiedlichen Auffassungen der USA und Russlands erfolgreich. Zudem unterstützte Deutschland viele OH-Staaten aktiv bei der Implementierung des Vertrags. In der Russland-Ukraine-Krise 2014 halfen OH-Beobachtungsflüge die Lage zu stabilisieren, als sie nachwiesen, dass Russland keinen umfassenden Aufmarsch plante. Darüber hinaus hat Deutschland mit der Beschaffung eines neuen Beobachtungsflugzeuges ab 2016 und seiner Zertifizierung 2022 das Regime trotz aller Erosionserscheinungen zu stärken versucht. Außerdem setzte sich Außenminister Heiko Maas – vom Bundestag unterstützt – gemeinsam mit vielen anderen europäischen Kolleg:innen sowohl in Washington als auch in Moskau vergeblich dafür ein, den Austritt der USA und Russlands aus dem Regime zu verhindern. US-Präsident Donald Trump nutzte die vertragswidrige russische Beschränkung der Beobachtungsflüge über Kaliningrad auf 550 Kilometer, um den von vielen US-Republikanern kritisierten Vertrag 2020 zu verlassen. Russland folgte 2021, da es mit dem amerikanischen Austritt die Beobachtungsmöglichkeit des US-Territoriums verlor.

Als Mitglied der Kontaktgruppe, die die Umsetzung des Dayton Friedensabkommens von 1995 begleitet, unterstützt Deutschland die Implementierung des Subregionalen Rüstungskontrollabkommens sowie das Regionale Dialogforum für Sicherheitsfragen in enger Kooperation mit Kroatien bis heute nachhaltig, sowohl finanziell und materiell als auch personell. 2014 wurde das Abkommen erfolgreich von der OSZE in die Eigenverantwortung der Teilnehmerstaaten überführt. Es ist das einzige Regime in Europa, das von der seit 2007 zu beobachtenden Erosion bisher nicht betroffen ist.

Resümee

Mit Beginn des russischen Krieges gegen die Ukraine 2022 wurden alle Treffen des Strukturierten Dialogs abgesagt. Unter finnischer Leitung fanden in Wien nur noch Kleingruppentreffen ohne Russland statt, die 2023 fortgeführt werden. Russland suspendierte seit Angriffsbeginn die Implementierung des WD 2011 und des WAMI. Die Ukraine begann ihrerseits schon ab 2014, die Implementierung des KSE- und OH-Vertrags sowie des WD 2011 und des WAMI zu beschränken und suspendierte sie später, um Russland keine Informationen über seine Streitkräfte zu übermitteln. Russland verließ am 7. November 2023 endgültig den KSE-Vertrag und begründete dies unter anderem mit der NATO-Erweiterung um Finnland und Schweden, die dem KSE-Vertrag nicht angehören. Die NATO-Staaten reagierten darauf am

selben Tag zwar mit der Suspendierung des KSE-Vertrags, sie halten jedoch an ihm so lange wie notwendig fest.⁴³

Deutschland will dabei die operativen Kernfähigkeiten des Vertrags auch künftig bewahren. Es war und bleibt damit ein wesentlicher **Initiator und Unterstützer** konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Infolge der russischen Invasion, des russischen KSE-Vertragsaustritts und seiner westlichen Suspendierung wird es 2024 zur weitgehenden Einstellung der KSE-Implementierung kommen. Trotz dieser Erosion wollen die westlichen und die neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten die Regime bewahren und die Implementierung der Abkommen, die Einrichtungen, Fähigkeiten und das Personal dafür soweit noch möglich erhalten. Damit soll der weiteren Erosion von konventioneller Rüstungskontrolle vorgebeugt und die gefährdete sicherheitspolitische Stabilität in Europa gestützt werden. Zudem werden die rüstungskontrollpolitischen Instrumente erhalten, um auf ihrer Basis nach einem hoffentlich stabilen Waffenstillstand und/oder Friedensabkommen darauf erneut Rüstungskontrolle aufzubauen. Die sehr hohen russischen Verluste an konventionellen Waffen im Russland-Ukrainekrieg und die mit Finnland und Schweden sich verdreifachende NATO-Grenze zu Russland können dann Chancen für neue risikomindernde Maßnahmen eröffnen.

Rüstungskontrolle von Trägersystemen

Niklas Schörnig

Im Bereich der Trägersysteme gibt es zwei einschlägige Regime, die aber beide nicht als klassische Rüstungskontrollregime verstanden werden können. Das Missile Technology Control Regime (MTCR, deutsch: Trägertechnologie Kontrollregime) wurde 1987, also noch vor dem Ende des Kalten Krieges, von den damaligen G7-Staaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten) als Exportkontrollinstrument gegründet. Das MTCR ist eine freiwillige Übereinkunft von inzwischen 34 Staaten, Technologien strenger Exportkontrolle zu unterwerfen, die geeignet sind, als Träger von Massenvernichtungswaffen eingesetzt werden zu können – speziell Raketen, aber auch Marschflugkörper und Drohnen. Dabei unterliegen Systeme, die eine Nutzlast von über 500 Kilogramm mehr als 300 Kilometer tragen können, einer strengen „Ablehnungsvermutung“ – das heißt, es sollte bei solchen Produkten größte Zurückhaltung herrschen, obwohl Ausnahmen trotzdem möglich sind. Für Systeme mit darunter liegenden Spezifikationen gelten weniger strenge Regeln.⁴⁴ Das MTCR zählt zu den klassischen Exportkontrollabkommen und wird oft im Zusammenhang mit dem Wassenaar-Abkommen, der Nuclear Suppliers Group oder dem Zangger Committee genannt. Es ist kein Rüstungskontrollabkommen im strengen Sinn. Trotz seiner Freiwilligkeit wurde (und wird)

⁴³ North Atlantic Council statement on the Allied response to Russia's withdrawal from the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, vom 7.11.2023, in:

www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_219811.htm

⁴⁴ <https://www.mtcr.info/de/mtcr-richtlinien>

das MTCR von seinen Mitgliedern streng umgesetzt und die geringen Drohnenexporte der USA bis in die 2020er Jahre wird der Wirkung des Regimes zugeschrieben. Entsprechend bestand bis zum Ende der 2010er Jahre keine Notwendigkeit, ein zusätzliches Regime anzustoßen.

Ebenfalls einschlägig ist der Haager Verhaltenskodex gegen die Proliferation ballistischer Raketen („The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation“, HCoC). Der HCoC verfolgt das Ziel, der Verbreitung von Raketentechnologie entgegenzuwirken und diese zu „delegitimieren“.⁴⁵ Der HCoC ist wie auch das MTCR nur politisch und nicht völkerrechtlich verbindlich, unterscheidet sich aber in zwei Aspekten vom MTCR: Während das MTCR ein Zusammenschluss von im Kern westlichen Staaten mit dem Ziel der Exportkontrolle ist und der Zugang zum MTCR von den bestehenden Mitgliedern reglementiert wird, steht der HCoC allen Staaten offen und hat aktuell 144 Mitglieder.⁴⁶ Allerdings ist der HCoC auch weniger einschränkend, sondern beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Informationspflicht seiner Mitglieder über Raketentests und Raketenprogramme und ist entsprechend eine Transparenzmaßnahme zur Erfassung von Raketenpotenzialen. Entsprechend sind beide Regime im strengen Sinn nicht der klassischen Rüstungskontrolle zuzuordnen.

Deutsches Engagement

Die deutsche Initiative im Bereich der Kontrolle von Trägertechnologie beschränkt sich im Wesentlichen darauf, die bestehenden Regime zu stärken und vor allem auszuweiten. Der Fokus lag dabei auf dem MTCR. Seit 2013 setzt sich Deutschland dafür ein, neue Mitglieder aus der EU, aber auch darüber hinaus zu werben und bei den bestehenden Mitgliedern einen Konsens über die Aufnahme herbeizuführen. Ebenfalls ist Deutschland aktiv im Dialog des MTCR mit Nicht-Teilnehmerstaaten engagiert. Auf Initiative Deutschlands wurde im MTCR nach mehrjähriger Verhandlungsdauer 2015 eine Regelung verabschiedet, neben eigenen Exporten auch Vermittlungs- und Durchführungsgeschäfte effektiver Kontrolle zu unterwerfen.

In den späten 2010er Jahren kam in den USA zunehmend Kritik an der Tatsache auf, dass leistungsfähige Kampfdrohnen durch das MTCR erfasst würden, China als Nichtmitglied dem Regime aber nicht unterworfen sei.⁴⁷ So kam immer wieder die Forderung auf, Drohnen komplett aus dem MTCR zu nehmen oder zumindest aus der strengen Kategorie I herauszunehmen. Hierzu erfolgte 2020 eine einseitige Erklärung durch die Regierung von Präsident Trump, der sich Deutschland nicht anschloss.⁴⁸ Vielmehr ist es wahrscheinlich, dass sich Deutschland in den USA intensiv für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung einsetzte. Insgesamt kann Deutschland als Unterstützer des MTCR verstanden werden, da wichtige Impulse im Regime von Deutschland ausgingen. Auch im HCoC engagierte sich Deutschland

⁴⁵ <https://www.hcoc.at/what-is-hcoc/frequently-asked-questions.html>

⁴⁶ <https://www.hcoc.at/what-is-hcoc/frequently-asked-questions.html>

⁴⁷ Schörnig, Niklas (2017): Preserve Past Achievements! Why Drones Should Stay within the Missile Technology Control Regime (for the Time Being). PRIF Report 149, Frankfurt.

⁴⁸ <https://www.reuters.com/article/us-usa-arms-trump-idUSKCN24P2IC>

aktiv und bemühte sich, bestehende Transparenzmaßnahmen weiter zu stärken und die Anzahl der Mitglieder auszuweiten. Deutschland unterstützte den HCoC auch finanziell.

Neben der Unterstützung und Ausweitung des MTCR und HCoC rief Deutschland 2019 die sogenannte „Missile Dialogue Initiative“ (MDI) ins Leben, die seitdem konsequent weitergeführt wurde.⁴⁹ Im Gegensatz zum etablierten MTCR handelt es sich hierbei um „Track 1,5“-Konferenzen mit dem Ziel, angesichts des rasanten technologischen Fortschritts im Raketenbereich neue und innovative rüstungskontrollpolitische und vertrauensbildende Maßnahmen zu entwickeln. Auch wenn klar ist, dass aus der MDI nicht direkt ein Regime folgen wird, lässt sich Deutschland hier klar als Initiator auffassen.

Resümee

Insgesamt ist die Nichtverbreitung von Trägerwaffen für Deutschland ein hohes Ziel und es werden vorsichtige Versuche unternommen, auch klassische Rüstungskontrolle in diesem Bereich zu etablieren. Damit kann Deutschland als starker **Unterstützer** mit **Tendenz zum Initiator** eingeordnet werden.

Humanitäre Rüstungskontrolle: Menschliche Sicherheit und Schutz von Zivilist:innen

Simone Wisotzki

Staaten verfolgen mit der humanitären Rüstungskontrolle besondere Ziele. Primär geht es darum, die menschliche Sicherheit zu stärken, also vor allem Zivilist:innen zu schützen. Die Folgen des Waffeneinsatzes, aber auch ihr gezielter Missbrauch während und nach Konflikten sollen reduziert werden – auch Maßnahmen der Opferrehabilitation werden berücksichtigt. Die Abkommen sind oftmals nur politisch verbindliche Absichtserklärungen, die Verifikation erfolgt meist in Form von Staatenberichten.⁵⁰ Die humanitäre Rüstungskontrolle ist aus der Not heraus entstanden, dass Waffen gezielt gegen Zivilist:innen eingesetzt worden sind – in erster Linie waren das Anti-Personenminen.

Der jüngste Erfolg in dieser Reihe von Verträgen und Abkommen ist das Globale Rahmenabkommen zur Munitionskontrolle, das eine Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen unter Vorsitz des deutschen Diplomaten Albrecht von Wittke ausgearbeitet hat und in der UN-Generalversammlung im Oktober 2023 beschlossen worden ist. Mit dem Rahmenabkommen wird eine wichtige Lücke in der humanitären Rüstungskontrolle geschlossen, die

⁴⁹ <https://www.iiss.org/de-DE/research/defence-and-military-analysis/missile-dialogue-initiative/>

⁵⁰ Solche politisch verbindlichen Abkommen sind rechtlich nicht bindend. Staaten bzw. ihre Vertreter:innen müssen solche Rüstungskontrollabkommen also nicht unterzeichnen, ratifizieren und in eigene Gesetzgebung umsetzen. Dennoch sind solche politisch verbindlichen Abkommen wichtige Bestandteile der multilateralen Rüstungskontrollarchitektur und werden von vielen Staaten freiwillig beachtet, weil sie von ihrem Nutzen überzeugt sind.

beispielsweise in der Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen seit mehr als 20 Jahren besteht. Deutschland hat das Abkommen durch die Übernahme des Vorsitzes auf den Weg gebracht und entscheidend geprägt. Auch die politische Erklärung zum Schutz der Zivilbevölkerung vor dem Einsatz von Explosivwaffen in bevölkerten Gebieten (EWIPA) ist von Deutschland von Anfang an mitgetragen worden. In dieser politisch verbindlichen Erklärung geht es darum, auf die zentralen Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts hinzuweisen und die Einsatzregeln auch für Explosivwaffen in Städten und anderen dicht besiedelten Gebieten anzuwenden. Deutschland unterstützte Vorschläge zur Opferrehabilitation und zu Konsultationen über angemessenes militärisches Verhalten in Kriegssituationen.

Klein- und Leichtwaffenkontrolle

Seit mehr als 20 Jahren gibt es das politisch verbindliche UN-Aktionsprogramm zur Klein- und Leichtwaffenkontrolle (UNPoA). Anders als andere Abkommen der humanitären Rüstungskontrolle zielt das Aktionsprogramm auf die Kontrolle der illegalen Weiterverbreitung dieser Waffengattung und nicht auf deren Verbot, Nichtverbreitung oder Einsatzregulierung. Die Kontrolle von Kleinwaffen ist ein Schwerpunkt der Bundesregierung in der konventionellen Rüstungskontrolle und zentrales Element zur Krisenprävention, Friedenskonsolidierung und Entwicklungszusammenarbeit und lebt von seiner Implementierung. Deutschland setzt sich sowohl in den multilateralen Foren der Vereinten Nationen, der OSZE, der NATO und der EU, aber auch bilateral mit konkreten Projekten für die Kleinwaffenkontrolle ein. Deutschland hat zahlreiche Initiativen unterstützt oder sogar selbst entwickelt. In der Klein- und Leichtwaffenkontrolle hat Deutschland vor allem im Hinblick auf die regionale Rüstungskontrolle eine führende Rolle übernommen. Besonders hervorzuheben ist die Zusammenarbeit mit subregionalen Organisationen der Kleinwaffenkontrolle wie RECSA für Ostafrika oder UNLIREC für Lateinamerika. Auch zivilgesellschaftliche Projekte werden unterstützt, unter anderem das Netzwerk der Nicht-Regierungsorganisationen „IANSÄ“.

Eine wichtige Initiative ist die West-Balkan Roadmap, die seit 2018 zusammen mit Frankreich auf den Weg gebracht worden ist.⁵¹ Ziel der Roadmap ist es, einen umfassenden Plan zur Kleinwaffenkontrolle auch grenzüberschreitend in der Region zu entwickeln. Seit 2020 wurde das Modell von deutscher Seite auch als Karibik-Roadmap weiterverfolgt. Insgesamt ist Deutschland einer der größten Geberstaaten in der Kleinwaffenkontrolle und unterstützt auch zahlreiche Forschungsprojekte. Das Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr (ZvBW) veranstaltet zudem regelmäßige Seminare zur Lagersicherheit in betroffenen Ländern und hat am OSZE-Handbuch zur Kleinwaffenkontrolle maßgeblich mitgewirkt.⁵² Ein weiterer Schwerpunkt in der Kleinwaffenkontrolle ist die Umsetzung des 2005 in den Vereinten Nationen auf den Weg gebrachten „Marking and Tracing Instruments“, um Kleinwaffen

⁵¹ Jahresabrüstungsbericht 2018, S. 65

⁵² Jahresabrüstungsbericht 2018, S. 64

während ihres gesamten Lebenszyklus nachverfolgen zu können. Deutschland hat hierfür ein nationales Waffenregister entwickelt, was zuvor nur auf Länderebene existierte.

Deutschland hat die Kleinwaffenkontrolle auch in den eigenen Exportgrundsätzen verankert. 2015 sind die Kleinwaffengrundsätze verabschiedet worden, die 2019 zum Teil der Politischen Grundsätze für Rüstungsexporte wurden.⁵³ Danach werden Klein- und Leichtwaffen grundsätzlich nicht an Drittstaaten (Nicht-EU/NATO oder gleichgestellte Staaten) exportiert. Auch wurde ein weiterer seit 2003 bestehender Grundsatz verankert, dass aus der Bundeswehr ausgesonderte Klein- und Leichtwaffen zerstört und nicht veräußert werden.

Der Anti-Personenminenverbotsvertrag (Mine Ban Treaty, MBT)

Der Anti-Personenminenvertrag trat im März 1999 in Kraft und Deutschland gehörte schon während den Verhandlungen zu den entscheidenden Unterstützerstaaten. Dem ging jedoch 1994 ein politischer Kurswechsel voraus, indem von der damaligen CDU-FDP-Regierung das menschliche Leid über die militärische Nützlichkeit dieser Waffenkategorie gestellt wurde. Zunächst wurde der Export verboten, später auch die gesamte Produktion eingestellt. Deutsche Firmen haben noch zu Beginn der 1990er Jahre Anti-Personenminen produziert, die an zahlreiche Staaten weltweit mit Genehmigung der Bundesregierung exportiert wurden, unter anderem nach Italien und Finnland. Deutsche Minen sind aber auch in Konfliktregionen, wie in Angola und Somalia gefunden worden.⁵⁴

Deutschland verhandelte den MBT an zentralen Stellen mit und richtete beispielsweise 1997 eine der Verhandlungskonferenzen zu Verifikationsmöglichkeiten in Bonn aus. Deutschland hatte als einer der größten Geberstaaten von 2020-2022 den Vorsitz in der Geberkoordinierungsgruppe der „Mine Action Support Group“ inne. 2019 brachte die damalige Bundesregierung eine diplomatische Initiative zur 4. Überprüfungskonferenz zum Umgang mit improvisierten Minen oder Sprengfällen auf den Weg. Seit November 2022 hat Deutschland den Vorsitz für das 21. Staatentreffen übernommen, das im November 2023 in Genf stattfand.⁵⁵

⁵³ https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/grundsaeetze-der-bundesregierung-fuer-die-ausfuhrgenehmigungspolitik-bei-der-lieferung-von-kleinen-und-leichten-waffen.pdf?__blob=publicationFile&v=1

https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/politische-grundsaeetze-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsguetern.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁵⁴ Siehe Landmine & Cluster Munition Monitor, <http://the-monitor.org/en-gb/reports/2022/germany/mine-ban-policy.aspx>

⁵⁵ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruestung-ruestungskontrolle/ottawa-antipersonenminen-uebereinkommen/2565730>

Deutschland konzentrierte sich im Untersuchungszeitraum sehr auf die humanitäre Minen- und Kampfmittelräumung, setzte aber auch bei den Überprüfungskonferenzen wichtige Akzente.⁵⁶ In der Minenräumung und Opferhilfe hat Deutschland im Untersuchungszeitraum zwischen 2013-2021 rund 325 Millionen Euro investiert.⁵⁷ Dabei kündigte die Regierung 2015 einen Politikwechsel an und förderte fortan zwar weniger Staaten, diese aber umso nachhaltiger. Dazu zählten unter anderem Afghanistan, Bosnien/Herzegowina, der Irak, Somalia, Syrien und die Ukraine. Dabei legt die Bundesregierung neben der Minenräumung Wert auf die Unterweisung und Aufklärung der Zivilbevölkerung im Umgang mit Anti-Personenminen und anderer Explosivmunition. 2022 verkündete die Bundesregierung eine neue Strategie für humanitäre Minenräumung, 2021 war Deutschland mit 51 Millionen Euro weltweit der zweitgrößte Geberstaat nach den USA.⁵⁸ Mit der gezielten Länderstrategie sollen raschere Fortschritte in der Minenräumung, Opferhilfe und Aufklärung erreicht werden.

Das Clustermunitionsabkommen (CMC)

Das Clustermunitionsabkommen ist am 1. August 2010 in Kraft getreten. Deutschland gehörte zu den ersten 30 Unterzeichnerstaaten, ratifizierte die Konvention bereits am 8. Juli 2009 und spielte eine führende Rolle in der Ausgestaltung und Umsetzung der Konferenz. Deutschland hat nie Clustermunition eingesetzt und die Produktion sowie den Export bereits unilateral 2005 gestoppt, wodurch zwei deutsche Firmen, Rheinmetall und Diehl, ihre Produktion von Clustermunition einstellen mussten. Die Bundeswehr verfügte insgesamt über 519.818 Einheiten Clustermunition, die wiederum 63.297.553 Stück Submunition enthielten – dieses Arsenal musste als Teil der Vertragsvorschriften zerstört werden.⁵⁹ Bis 2015 waren alle deutschen Bestände an Clustermunition zerstört, zweieinhalb Jahre vor Ablauf der Frist.

Deutschland hat sich nicht nur bei den Vertragsstaatenkonferenzen engagiert, sondern sich auch stark für die Universalisierung des Vertrages eingesetzt. 2015 unterstützte es insgesamt 14 Länder bei der Räumung ihrer Clustermunition und finanzierte außerdem den „Cluster Munition Monitor“, mit dem das transnationale Netzwerk aus Nicht-Regierungsorganisationen die Umsetzung der Vertragsvorschriften dokumentierte.⁶⁰ Von 2016 bis 2017 übernahm Deutschland den Vorsitz und leitete die Staatenkonferenz – dabei brachte es zwei neue Konzepte zur Umsetzung des Vertrages ein. Gezielte Länderpartnerschaften (Country-Coalition-Concept) sollten die Implementierung für betroffene Staaten erleichtern, mit Nicht-Vertragsstaaten soll dagegen ein „Military-to-Military-Dialogue“ geführt werden. 2019 hat

⁵⁶ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2378724/a5b2a266e65ef4941cd988fb929a9f16/200828-strategy-of-the-federal-foreign-office-on-humanitarian-mine-action-within-the-framework-of-humanitarian-assistance-of-the-federal-government-data.pdf>

⁵⁷ Eigene Berechnungen auf Grundlage des Landmine & Cluster Munition Monitor. Siehe <http://the-monitor.org/en-gb/reports/2019/germany/support-for-mine-action.aspx>

⁵⁸ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2378724/a5b2a266e65ef4941cd988fb929a9f16/200828-strategy-of-the-federal-foreign-office-on-humanitarian-mine-action-within-the-framework-of-humanitarian-assistance-of-the-federal-government-data.pdf>

⁵⁹ <http://the-monitor.org/en-gb/reports/2011/germany/cluster-munition-ban-policy.aspx>

⁶⁰ Jahresabrüstungsbericht 2015, S. 36

Deutschland mit Bosnien-Herzegowina eine solche vertiefte Länderpartnerschaft für die Räumung von Clustermunition und Anti-Personenminen begonnen.

2011 wurde zufällig auf einem ehemaligen sowjetischen Truppenübungsplatz Streumunition gefunden – Deutschland beantragte daraufhin eine Verlängerung der vertraglich vereinbarten Räumungsfrist bis 2025, um die Streumunition zu räumen und zu vernichten.⁶¹ Deutschland behält außerdem die höchste Anzahl an Clustermunition zu Trainingszwecken, was das NGO-Netzwerk CMC kritisiert.⁶²

Der internationale Waffenhandelsvertrag (The Arms Trade Treaty, ATT)

Der internationale Waffenhandelsvertrag (ATT) trat im Dezember 2014 in Kraft. Er zielt darauf ab, den weltweiten Handel (Export, Import, Transfer) mit konventionellen Rüstungsgütern zu regulieren und entwickelt auch Regeln für den Umgang mit Munition und Teile/Komponenten von Rüstungsgütern. Deutschland hat sich während der Verhandlungen zum ATT besonders stark für die „Goldene Regel“ eingesetzt, die besagt, dass keine Genehmigungen für Ausfuhren erteilt werden sollten, falls „ein eindeutiges Risiko schwerer Menschenrechtsverletzungen oder schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts besteht“.⁶³ Letztlich haben die verhandelnden Staaten eine Verbotsregel für Exportgenehmigungen bei schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts entwickelt, die Norm für schwere Menschenrechtsverletzungen jedoch deutlich abgeschwächt.⁶⁴ Trotz humanitärer Bezüge ist daher umstritten, ob der Vertrag eher als Regulierungsnorm von Rüstungsexporten oder als Teil der humanitären Rüstungskontrolle verstanden werden kann.

Als einer der größten Rüstungsexporteure weltweit ist Deutschlands Rolle ambivalent. Einerseits ist Deutschland einer der größten Geberstaaten des Voluntary Trust Funds des Vertrags und finanziert auch über UNSCAR (ATT und UNPoA) zahlreiche Projekte von Staaten und solche der Zivilgesellschaft, die die Umsetzung des ATTs unterstützen. Deutschland hat innerhalb des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) seit 2015 ein eigenes Outreach-Programm entwickelt, um anderen Staaten bei der Umsetzung des ATTs zu unterstützen.⁶⁵ Der Erfolg und die Effekte solcher Projekte sind jedoch noch nicht wissenschaftlich untersucht und werden selten unabhängig evaluiert. Während der deutschen ATT-Präsidentschaft von 2021-2022 sind mit dem Schwerpunkt von Post-Shipment-Kontrollen, also der Überwachung von Rüstungslieferungen ins Bestimmungsland und die Vor-Ort-Kontrollen, wichtige neue Initiativen in die Konferenz eingebracht worden. Andererseits beklagt das transnationale Netzwerk der Nicht-Regierungsorganisationen „Control Arms“, dass die Mitgliedsstaaten die jährlichen Treffen in Genf allein für Fragen der

⁶¹ Jahresabrüstungsbericht 2019, S. 67

⁶² <http://the-monitor.org/en-gb/reports/2016/germany/cluster-munition-ban-policy.aspx>

⁶³ Jahresabrüstungsbericht 2013, S. 105

⁶⁴ ATT Commentary

⁶⁵ https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Outreach_Projekte/outreach_projekte_node.html

technischen Umsetzung nutzen, politische Fragen oder auch eventuelle Verstöße nicht debattiert werden. Solche Debatten werden auch von deutscher Seite nicht initiiert.

Deutschland hat im Untersuchungszeitraum die eigenen Normen und Regeln zur konventionellen Exportkontrolle überarbeitet und teilweise verschärft. Dennoch gibt es auch Berichte darüber, dass Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter an Drittstaaten gelangt sind, die sowohl im Hinblick auf die Menschenrechtssituation, aber auch das humanitäre Völkerrecht problematisch sind.⁶⁶

Resümee

Deutschland ist in allen humanitären Rüstungskontrollabkommen zentral beteiligt, oftmals **Initiator**, aber zumindest immer als maßgeblicher **Unterstützer**. Dies gilt vor allem im Bereich der Klein- und Leichtwaffenkontrolle und für das Globale Rahmenabkommen zur Munitionskontrolle, aber auch im Hinblick auf die Rüstungskontrolle und Abrüstung von Anti-Personenminen und Streumunition. Unterschiede im deutschen Engagement lassen sich am ehesten beim internationalen Waffenhandelsvertrag feststellen, zumal Deutschland weltweit einer der größten Rüstungsexporteure ist. Deutschland tritt in der humanitären Rüstungskontrolle vor allen Dingen als einer der größten Geberstaaten auf, hat aber auch wichtige Initiativen auf den Weg gebracht, übermittelt zuverlässig die eigenen Staatenberichte und bringt sich mit eigenen diplomatischen Vorschlägen zur Umsetzung und Stärkung der Abkommen ein.

Der Cyberspace als neue rüstungskontrollpolitische Herausforderung

Clara Perras und Thomas Reinhold

Der Cyberspace ist durch die fortschreitende Digitalisierung in den vergangenen Jahren zu einer weiteren Domäne der Sicherheitspolitik geworden. Er gewinnt nicht nur durch technische Besonderheiten, wie den fehlenden physischen Grenzen und Eigenschaften oder den Möglichkeiten, schädliche Aktivitäten zu verbergen, an Komplexität. Auch die Einflussmöglichkeiten von nicht-staatlichen Akteuren, und insbesondere einzelner, globaler Unternehmen sind zentrale Herausforderungen. Staaten reagieren mit der Sicherung eigener Systeme und der Abwehr von Cyberattacken, bereiten sich jedoch zunehmend – auch in militärischen Bündnissen wie der NATO – auf offensives militärisches Wirken vor, während gleichzeitig die technologischen Grenzen zwischen Angriff und Verteidigung verschwimmen.

Angesichts dieser Entwicklungen und der Bedeutung des Cyberspace als globaler und zivil genutzter Raum werden Staaten cyber-diplomatisch aktiv und diskutieren in unterschiedlichen Foren Maßnahmen zur Wahrung von Stabilität, Freiheit und Offenheit des Cyberspace sowie

⁶⁶ https://www.greenpeace.de/publikationen/2020-07-19_studie_deutsche_ruestungsexporte.pdf

dessen Verwaltung (Governance). Dazu zählen u. a. die seit 2004 bestehende VN Group of Governmental Experts (GGE), die 2018 gegründete VN Open-Ended Working Group (OEWG), seit 2016 die Arbeitsgruppen im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Debatten im Rahmen der Internationale Fernmeldeunion (ITU) als UN-Sonderorganisation sowie innerhalb der Europäischen Union (EU).

Erste wichtige Ergebnisse sind die Abschlusserklärungen der GGE aus den Jahren 2013 und 2015, in denen auf die Gültigkeit und Anwendbarkeit internationalen Rechts im Cyberspace verwiesen wird und weitere Normen für verantwortungsbewusstes Staatenverhalten im Cyberraum aufgestellt werden.⁶⁷ Diese Erklärungen sind nur politisch verbindlich und haben keine rechtlich bindende Wirkung. Seither wird debattiert, wie diese implementiert werden können und den Besonderheiten des Cyberspace in international rechtlich verbindlichen Normen Rechnung getragen werden kann. Dies betrifft zum Beispiel Fragen danach, ob Cyber-Operationen in fremden Netzen in Friedenszeiten staatliche Souveränität verletzen, inwieweit bei Cyberattacken das Recht auf Selbstverteidigung greift, aber auch nach dem Schutz der Menschenrechte im Cyberspace. Auch die Verwaltung des Cyberspace wie z. B. die verfügbaren Domain-Namen oder die Definition technischer Standards und Vorgaben verdeutlichen die Komplexität, weil viele regulatorische Zugriffsmöglichkeiten historisch in der Hand einzelner Organisationen wie der „Internet Corporation for Assigned Names and Numbers“ (ICANN) liegen. Versuche, diese global und gerecht im Rahmen der VN zu verwalten, sind bisher gescheitert.

Angesichts dieser fundamentalen Fragen stecken Initiativen für konkrete Rüstungskontroll- und Abrüstungsbemühungen noch in den Kinderschuhen. Aus diesem Grund gewinnen Initiativen und Maßnahmen zur Vertrauensbildung und präventive Verfahren zur Herstellung und Stärkung gegenseitiger Transparenz an erheblicher Relevanz.

Deutschlands aktives Engagement für Cybersicherheit

Die zunehmende Wichtigkeit solcher Initiativen hat auch Deutschland erkannt und ist im gesamten Zeitraum cyber-diplomatisch aktiv. Die Gründung eines Koordinierungsstabs im Auswärtigen Amt im Jahr 2011, der zu Sicherheit, Freiheit und Stabilität im Cyberspace, zur Eindämmung von durch die Digitalisierung entstehenden Risiken und für die Gewährleistung und den Schutz der Menschenrechte arbeitet, untermauert die außenpolitische Relevanz der Cyberdomäne.⁶⁸ 2013 wurde darüber hinaus der Posten für eine:n Sonderbeauftragte:n für Cyber-Außenpolitik geschaffen.⁶⁹ Deutschland setzt auf vertrauensbildende und präventive Maßnahmen, nimmt aktiv an multilateralen Verhandlungen teil und setzt sich für die Gültigkeit

⁶⁷ <https://www.internationalcybertech.gov.au/un-cyber-norms-resources#:~:text=Together%20with%20international%20law%2C%20the%2011%20UN%20norms.and%20industry%20in%20their%20outreach%20and%20engagement%20efforts>

⁶⁸ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/cyber-aussenpolitik>

⁶⁹ Jahresabrüstungsbericht 2013, S. 68

rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Prinzipien im Cyberraum ein. Dabei nimmt Deutschland die Rolle eines Initiators und Unterstützers ein.

Vertrauensbildende Maßnahmen

Deutschlands Einsatz für vertrauensbildende Maßnahmen ist besonders hervorzuheben. Unter dem deutschen OSZE-Vorsitz 2016 wurden 16 vertrauensbildende Maßnahmen beschlossen, an deren Umsetzung sich Deutschland aktiv beteiligt.⁷⁰ Es werden sowohl Maßnahmen des OSZE Sekretariats und anderer Mitgliedstaaten unterstützt, als auch in Kooperation mit weiteren Staaten Initiativen zur Stärkung von Transparenz, Kooperation und dem Schutz kritischer Infrastruktur bearbeitet. Zum Beispiel werden aktiv Best Practices entwickelt und nationale Klassifizierungen von Cyber-Vorfällen ausgetauscht.⁷¹ Gemeinsam mit der Schweiz wurde ein „Leitfaden zur Operationalisierung von Politischen Konsultationen bei Cyber-Vorfällen“ entwickelt, der seit 2021 von allen OSZE Staaten genutzt werden kann.⁷²

Innerhalb der OEWG gründeten sich 2022 auf Initiative von Deutschland die „Confidence Builders“, eine Gruppe von Staaten, die informell, überregional und offen agiert und sich unter anderem aktiv für die Entwicklung eines globalen zwischenstaatlichen Points of Contact (PoC) Directory einsetzt. Um die Verständigung über die Geltung und Anwendung des Völkerrechts im Cyberspace zu konkretisieren und die diesbezüglichen Diskussionen innerhalb der VN voranzutreiben, hat Deutschland im Jahr 2021 seine Position in einem detaillierten Dokument dargestellt und ermutigt auch andere Staaten zu diesem Schritt.⁷³

Der Einsatz für vertrauensbildende Maßnahmen wird darüber hinaus deutlich durch die Organisation von Cyber-Konferenzen, Fachtagungen und Gipfeltreffen gemeinsam mit Partner:innen, wie z. B. eine Veranstaltung der deutschen Ständigen Vertretung bei den VN zum Schutz der Menschenrechte im Cyberspace. Dadurch wird relevanten Akteuren für eine effektive und menschenrechtsorientierte Cyber-Governance eine Plattform zum Austausch geboten.⁷⁴

Aufbau von Cyber-Kapazitäten

Deutschland tritt schon seit 2014 als Unterstützer unterschiedlicher Initiativen auf, die den Aufbau von Cyber-Kapazitäten fördern: z. B. durch die Entwicklung von rechenschaftspflichtigen und funktionierenden Institutionen für einen effektiven Umgang mit Cyber-Kriminalität und so die Cyber-Resilienz eines Landes stärken sollen. So unterstützt die

⁷⁰ <https://ccdcoe.org/incyber-articles/osce-expands-its-list-of-confidence-building-measures-for-cyberspace-common-ground-on-critical-infrastructure-protection/>

⁷¹ <https://www.internationalcybertech.gov.au/un-cyber-norms-resources#:~:text=Together%20with%20international%20law%2C%20the%2011%20UN%20norms,and%20industry%20in%20their%20outreach%20and%20engagement%20efforts>

⁷² Jahresabrüstungsbericht 2021, S. 67

⁷³ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2446304/32e7b2498e10b74fb17204c54665bdf0/on-the-application-of-international-law-in-cyberspace-data.pdf>

Jahresabrüstungsbericht 2021, S. 66

⁷⁴ Jahresabrüstungsbericht 2013, S. 67-68; Jahresabrüstungsbericht 2014, S. 38

Bundesregierung durchgängig Projekte der Weltbank,⁷⁵ das Global Forum on Cyber Expertise⁷⁶ sowie als Mitglied des Beirats ein EU-Projekt zum Aufbau eines „Cyber-Nets“⁷⁷, eine globale Lern- und Austausch-Plattform zur Stärkung der globalen Cyber-Expertise. Deutschland unterstützt auch die Arbeit des United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) im Bereich der internationalen Cyberpolitik, so z. B. den Aufbau des Cyber Policy Portal mit Informationen über die Cyberpolitik aller UN-Staaten.⁷⁸ Im Jahr 2018 übernahm Deutschland den Vorsitz der Freedom Online Coalition (FOC) und war Gastgeber ihrer jährlichen Konferenz.⁷⁹ Die FOC ist ein Zusammenschluss von 34 Regierungen, die gemeinsam an der Förderung von Freiheit und der Durchsetzung der Menschenrechte im Cyberspace arbeiten.⁸⁰

Konkrete politische Initiativen

Deutschland unterstützt die Entwicklung eines Cyber Program of Action (Cyber PoA), das in der OEWG diskutiert wird, und die damit zusammenhängende Resolution von Frankreich für eine konkrete Etablierung eines solchen PoA.⁸¹ Es soll zur Förderung verantwortungsvollen staatlichen Handelns bei der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien im Kontext internationaler Sicherheit dienen und einen konkreten handlungsorientierten Prozess ermöglichen, um vereinbarte Cyber-Normen zu implementieren, Frieden und Sicherheit herzustellen und den Multi-Stakeholder-Austausch von Best Practices und Wissen zu stärken.

Auf EU-Ebene setzt Deutschland sich für eine Cyberpolitik ein, die durch das Engagement für ein freies und sicheres Internet auf Basis der Gültigkeit des Völkerrechts und der Menschenrechte gekennzeichnet ist. So wurde die Cybersicherheitsstrategie der EU während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 vorgelegt.⁸² Darüber hinaus unterstützt Deutschland die bereits vorhandenen diplomatischen Reaktionsrahmen der EU, namentlich das seit 2015 bestehende Cyber Diplomacy Toolkit und das seit 2019 bestehende EU-Cybersanktionsregime.⁸³ Sie ermöglichen eine gemeinsame außenpolitische Reaktion der EU auf externe Cyber-Angriffe oder Bedrohungen.

Resümee

Deutschland nimmt im Bereich der internationalen Cybersicherheit die Rolle eines **Unterstützers** und **Initiators** ein, um auf Ebene der UN, der EU, der OSZE, aber auch in anderen Formaten Vertrauen und Transparenz sowie eine Verständigung über global gültige Cyber-Normen und ihre Implementierung zu stärken. Diese Rolle wird über den gesamten

⁷⁵ Jahresabrüstungsbericht 201, S. 77

⁷⁶ Jahresabrüstungsbericht 2020, S. 56; Jahresabrüstungsbericht 2021, S. 67

⁷⁷ <https://www.eucybernet.eu/>

⁷⁸ <https://database.cyberpolicyportal.org/en/page/p2c0sz9kkto/about-the-database>

⁷⁹ Jahresabrüstungsbericht 2018, S. 81

⁸⁰ <https://freedomonlinecoalition.com/about-us/>

⁸¹ Jahresabrüstungsbericht 2022, S. 82f.

⁸² Jahresabrüstungsbericht 2021, S. 67

⁸³ Jahresabrüstungsbericht 2020: 55-56

Untersuchungszeitraum ausgefüllt, jedoch gewinnt die Arbeit an konkreten Initiativen, wie einem PoA, in den letzten Jahren vermehrt an Bedeutung. Damit passt Deutschland sich den internationalen Entwicklungen der Cyber-Governance an. Neben diesen Initiativen zur Stärkung der Menschenrechte im Cyberspace ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Deutschland, genauso wie viele seiner gleichgesinnten Partner:innen, seine offensiven militärischen Cyberkapazitäten ausbaut und z. B. die Cyber-Verteidigungspolitik der NATO aktiv unterstützt, und offen über die Möglichkeit sogenannter Hack Backs⁸⁴ diskutiert, um kritische Infrastruktur gegen Cyber-Kriminalität, Cyber-Spionage und Cyber-Terrorismus zu schützen. Damit wird aktuell eine zweigleisige Strategie verfolgt, die sowohl auf Cyber-Diplomatie als auch auf (aktive) Cyber-Verteidigung setzt, die zur Militarisierung des Cyberspace beiträgt. Hier zeigt sich ein weiteres Mal die Komplexität des Cyberspace, die etablierte Verständnisse von Grenzen, Sicherheit und Innen- und Außenpolitik herausfordert. Genau aus diesem Grund ist und bleibt die Auseinandersetzung über neue regelbasierte und auf international anerkannten Normen basierende Standards und Rahmenwerke für internationale Cybersicherheit eine dringliche rüstungskontrollpolitische Herausforderung.

Die Kontrolle Künstlicher Intelligenz und autonomer Waffensysteme

Anna-Katharina Ferl und Thomas Reinhold

Künstliche Intelligenz als Treiber neuer Rüstungstechnologien

Die Technologie aus dem Bereich des maschinellen Lernens und insbesondere der künstlichen Intelligenz (KI) hat in den vergangenen Jahren einen enormen Sprung in der Leistungsfähigkeit der Systeme erfahren. Vor diesem Hintergrund ist KI auch in den Fokus militärischer Anwendungen gerückt und wird seit einigen Jahren verstärkt in Forschungs- und Entwicklungsprojekten getestet, um beispielsweise bei sogenannten Battlefield-Management-Systemen die enormen Datenmengen zu filtern und aufzubereiten. Damit soll zum einen die Entscheidungsfindung menschlicher Operateure unterstützt und zum anderen der sogenannte Sensor-to-Shooter-Zeitraum verkürzt werden, um taktische Vorteile durch die Verbesserung der Reaktionsgeschwindigkeit zu erzielen. Weitere Anwendungsfälle finden sich im Bereich autonomer Systeme, die mithilfe von KI robuster in unbekanntem Situationen agieren sollen. Aber auch in der Logistik, bei der Verwaltung und der Musterung von Soldat:innen soll KI unterstützend helfen.

Demgegenüber stellt sich die internationale Regulierung von KI derzeit als extrem schwierig dar. Während sich einige technologisch führende Staaten zukünftige potenzielle (militärische) Nutzungsmöglichkeiten und Vorteile nicht präventiv verbieten lassen wollen, sind insbesondere kommerzielle Unternehmen im Bereich der KI enorme Innovationstreiber. Die Grenzen zwischen ziviler und militärischer Nutzung sind dabei fließend, wie beispielsweise im Bereich des autonomen Fahrens oder bei der Analyse von Bild- und Sensordaten. Insbesondere

⁸⁴ Unter dem Begriff Hack Backs bzw. aktiver Cyberabwehr sind digitale Gegenangriffe durch das Eindringen in fremde Computersysteme als Antwort auf einen Hacking-Angriff zu verstehen.

Verifikation, also die Kontrolle der Einhaltung von Regeln eines möglichen Rüstungskontrollvertrages, wird aufgrund der technischen Komplexität als größte Herausforderung für ein potenzielles KI-Rüstungskontrollregime gesehen.

Autonome Waffensysteme (AWS) sind bislang der einzige Bereich militärischer KI-Anwendungen, in denen es konkrete internationale Bestrebungen einer präventiven Rüstungskontrolle gibt. Obwohl noch keine international vereinbarte Definition vorliegt, werden AWS von vielen Staaten sowie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz als Waffensysteme verstanden, die eigenständig, also ohne menschliche Intervention, Ziele auswählen und angreifen können. Seit 2014 gibt es multilaterale Gespräche über die Möglichkeiten einer politischen Regulierung von AWS im Rahmen der VN-Waffenkonferenz („Convention on Certain Conventional Weapons“, CCW) in Genf. Das bisher einzige Ergebnis ist die Verabschiedung von elf Leitprinzipien (Guiding Principles)⁸⁵ im Jahr 2019, die allerdings nicht verbindlich sind.

Künstliche Intelligenz: Fokus auf EU-Regulierung

Das Thema Künstliche Intelligenz wurde in Deutschland bisher vor allem aus der Perspektive des Wirtschaftsstandortes betrachtet. So wurde 2018 von der Bundesregierung die „Strategie Künstliche Intelligenz“ verabschiedet⁸⁶ und 2020 erneuert⁸⁷, mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in diesem Bereich zu fördern. Seit 2021 werden mit dem BMWK finanzierten Projekt „Foresight“⁸⁸ ethische Leitlinien für Künstliche Intelligenz wie die Nutzerzentrierung und die Vertrauenswürdigkeit untersucht. Explizit limitierende Regulierungen werden in Deutschland hingegen als nicht dringlich angesehen, stattdessen setzt die deutsche Regierung vollständige auf Abstimmungsprozesse auf EU und G7-Ebene, etwa bei den im Abschluss befindlichen Verhandlungen zum EU AI Act,⁸⁹ oder dem G7-Hiroshima-Prozess zu generativer KI.⁹⁰ Mit dem EU AI Act würden weltweit zum ersten Mal verbindliche Regulierungen für KI hinsichtlich ihres Einsatzes, der Aufklärung der Nutzer:innen oder der Erklärbarkeit und Nachvollziehbarkeit insbesondere bei Hochrisikoanwendungsfällen etabliert. Demgegenüber wird jedoch aus dem deutschen Bundesministerium für Digitales und Verkehr regelmäßig betont, dass derlei Vorhaben den wirtschaftlichen Schwung nicht ausbremsen sollten und dass es eher eine verpflichtende Selbstregulierung durch Unternehmen präferiert.⁹¹ Gleichzeitig betreffen die Vorschläge des EU AI Acts in erster Linie

⁸⁵ https://ccdcoe.org/uploads/2020/02/UN-191213_CCW-MSP-Final-report-Annex-III_Guiding-Principles-affirmed-by-GGE.pdf

⁸⁶ https://www.ki-strategie-deutschland.de/home.html?file=files/downloads/Nationale_KI-Strategie.pdf&cid=728

⁸⁷ https://www.ki-strategie-deutschland.de/home.html?file=files/downloads/201201_Fortschreibung_KI-Strategie.pdf&cid=947

⁸⁸ https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Infografiken/Schlaglichter/2021/09/ethische-leitlinien-fuer-kuenstliche-intelligenz-download.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁸⁹ <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20230601STO93804/ki-gesetz-erste-regulierung-der-kuenstlichen-intelligenz>

⁹⁰

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975254/2191654/07d8da9792b7735af2c29d633ec91003/2023-05-20-g7-communique-deu-data.pdf?download=1>

⁹¹ <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/wissing-ki-braucht-innovative-regulierung.html>

menschenrechtliche Aspekte der informellen Selbstbestimmung, der Meinungsfreiheit und der Transparenz. Die Berücksichtigung explizit militärisch nutzbarer KI befindet sich noch ganz am Anfang, wie beispielsweise in Form von Vorschlägen der EU Kommission⁹² zur Risikobewertung besonders kritischer Technologiebereiche. Rüstungskontrollpolitische Ansätze, mit denen die militärische Anwendung von KI eingegrenzt werden soll, existieren bisher nicht und von deutscher Seite gab es dazu bisher auch keine Initiativen.

Das deutsche Engagement für die Regulierung autonomer Waffensysteme

Im Vergleich zu den bisher nicht existenten Rüstungskontrollbemühungen im Bereich KI, ist Deutschland seit 2014 aktiv an den internationalen Gesprächen über Regulierungsmöglichkeiten von autonomen Waffensystemen beteiligt. Darüber hinaus spricht sich jede der drei Bundesregierungen seit 2013 explizit für eine weltweite Ächtung autonomer Waffensysteme in den jeweiligen Koalitionsverträgen aus.⁹³ Insbesondere in der ersten Phase informeller Treffen im Rahmen der CCW von 2014 bis 2016 hat Deutschland die Rolle eines Initiators eingenommen. Im Laufe der Gespräche über die Regulierung von AWS hat Deutschland selbst eine Reihe von Initiativen und Maßnahmen auf den Weg gebracht. Gerade in den letzten Jahren ist Deutschland allerdings eher als Unterstützer und weniger als Initiator im Bereich AWS aufgefallen.

Deutschland hat insbesondere in den ersten drei Jahren der informellen Arbeitsgruppe zu AWS in der CCW von 2014 bis 2016 eine sehr aktive Rolle eingenommen. Unter deutschem Vorsitz der Treffen wurde 2015 der erste substantielle Report der Gruppe erarbeitet und 2016 erfolgreich das Mandat für die Einrichtung einer formellen Group of Governmental Experts (GGE) mit den Vertragsstaaten der CCW verhandelt.⁹⁴ Deutschland war hierbei maßgeblich an der Initiierung eines internationalen Regulierungsprozesses für AWS beteiligt. Auch seit der Formalisierung der Gespräche unterstützt Deutschland die GGE aktiv und hat selbst weitere Initiativen, gemeinsam mit Frankreich, angestoßen. So schlugen beide Staaten 2017 eine politische Erklärung als mögliches Ziel der Gespräche in Genf vor, die versucht, einen Mittelweg zwischen den Staaten zu finden, die ein präventives Verbot autonomer Waffensysteme fordern und denjenigen, die jegliche Regulierung ablehnen.⁹⁵ In der GGE 2021 stellten Deutschland und Frankreich einen weiteren Ansatz zur Regulierung von AWS vor, der von vielen anderen Staaten unterstützt wurde.⁹⁶

⁹² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_4735

⁹³ 2021: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, S. 115, 2018:

https://www.bundestag.de/resource/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49_koalition_koalitionsvertrag-data.pdf, S. 149,

2013: <https://www.bundestag.de/resource/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83e/koalitionsvertrag-data.pdf>, S. 178

⁹⁴ Jahresabrüstungsbericht 2015, S. 45f.; Jahresabrüstungsbericht 2016, S. 47; Jahresabrüstungsbericht 2022, S. 84

⁹⁵ Jahresabrüstungsbericht 2018, S. 82

⁹⁶ Jahresabrüstungsbericht 2022, S. 84

Die Corona-Pandemie bremste die internationalen Bemühungen um eine Regulierung von LAWS seit Beginn 2020 weitgehend aus. Die Überprüfungskonferenz der CCW im Jahr 2021 brachte insgesamt ein ernüchterndes Ergebnis, mit keinen neuen Initiativen und einem wenig ambitionierten Mandat.⁹⁷ Mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine 2022 ging jegliches Momentum in der GGE verloren, da insbesondere Russland jeglichen Fortschritt blockiert.⁹⁸ Obwohl sich Deutschland in dieser Zeit weiterhin für die Fortsetzung der Gespräche einsetzte, war das Engagement weniger initiativ und proaktiv als zuvor, was insgesamt dem festgefahrenen Prozess der letzten Jahre geschuldet ist. Allerdings hat Deutschland in den letzten beiden Jahren außerhalb der GGE weitere Maßnahmen zur Regulierung von AWS aktiv unterstützt. Im Rahmen der VN-Generalversammlung unterstützte die Bundesrepublik 2022 eine gemeinsame Erklärung zu AWS mit insgesamt 70 Staaten und legte 2023 mit 10 weiteren Staaten eine Resolution im Ersten Komitee der VN-Generalversammlung zu AWS vor, die mit großer Mehrheit angenommen wurde.⁹⁹

Resümee

Mit Blick auf die EU und G7-Prozesse und die eher zurückhaltende Haltung Deutschlands sind Konsequenzen für die Entwicklung, den Handel und den Einsatz militärischer KI-Systeme bisher kaum abzusehen. Deutschland fokussiert sich dabei vor allem auf den wirtschaftlichen Nutzen von KI-Technologie für den Wirtschaftsstandort Deutschland, und nicht auf verteidigungs- oder rüstungskontrollpolitische Herausforderungen, die mit der weiteren Entwicklung von KI-Technologien ebenfalls einhergehen können. Damit steht zu befürchten, dass Rüstungskontrollüberlegungen in diesem Bereich rasch hinter die kommerziell verfügbaren Technologien und deren Proliferation zurückfallen. Hinzu kommt, dass wirkungsvolle Regulierungsmaßnahmen bei einer digitalen Technologie wie KI eine enorme Herausforderung darstellen. Bisher ist der Bereich autonomer Waffensysteme der einzige, in dem eine bedeutsame internationale Initiative zur Regulierung stattfindet.

Im Bereich AWS war Deutschland insbesondere während der informellen Treffen und der ersten Jahre der GGE sehr aktiv, hat oft neue Initiativen auf den Weg gebracht und war maßgeblich an der Formalisierung der Gespräche beteiligt. Diese Initiator-Rolle ist über Zeit allerdings zurückgegangen, insbesondere durch die festgefahrene Situation der GGE in den letzten beiden Jahren. Durch die Ausweitung der Debatte auf andere Foren, wie die VN-Generalversammlung, konnte Deutschland erneute Impulse setzen und die Regulierung autonomer Waffensysteme außerhalb der festgefahrenen CCW voranbringen. Allerdings fehlt in Deutschland eine nationale AWS-Strategie, wie sie in Frankreich, den USA und Großbritannien bereits existieren und die nationale Position zu AWS verdeutlichen.¹⁰⁰ Durch

⁹⁷ <https://voelkerrechtsblog.org/de/seeking-the-holy-grail/>

⁹⁸ <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2022C43/>

⁹⁹

https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/11.0010/20221021/A1j8bNfWGIL/KLw9WYcSnnAm_en.pdf
<https://www.stopkillerrobots.org/news/unga-resolution-on-autonomous-weapons-systems-gives-states-historic-opportunity-to-voteagainstthemachine/>

¹⁰⁰ <https://fourinsecurity.de/en/2022/12/06/germany-needs-a-national-directive-on-autonomy-in-weapon-systems>

eine solche Strategie könnte Deutschland das Engagement für die Regulierung autonomer Waffensysteme wieder proaktiver gestalten und Anstoß für neue Initiativen bieten. Insgesamt lässt sich Deutschland im Bereich AWS als starker **Unterstützer** bis hin zum **Initiator** kategorisieren.

Kontrolle ferngesteuerter bewaffneter unbemannter Flugsysteme – zu wenig und zu spät

Niklas Schörnig

Die Diskussion über Beschaffung und möglichen Einsatz ferngesteuerter bewaffneter unbemannter Flugsysteme (UAVs, uncrewed aerial vehicles, auch „Kampfdrohnen“; im Abrüstungsbericht auch als Unmanned Aircraft Systems, AUS, bezeichnet) geht in Deutschland bis mindestens ins Jahr 2012 zurück, als der damalige Verteidigungsminister Thomas de Maizière (CDU) solche Drohnen – wie andere Waffen auch – als „ethisch neutral“ bezeichnete.¹⁰¹ Kritiker:innen hatten sich seit dem Ende des vorangegangenen Jahrzehnts gegen Beschaffung und Einsatz eines solchen Waffensystems ausgesprochen. Interessanterweise hatte Deutschland bereits 2008 eine Anfrage an die USA zur Lieferung von fünf MQ-9 Reaper-Drohnen gestellt.¹⁰² Allerdings hätte der Kongress aufgrund des Missile Technology Control Regimes (MTCR) einem Export nach Deutschland zustimmen und trotz der engen militärischen Kooperation mit Deutschland zunächst von einer strengen Ablehnungsvermutung ausgehen müssen. Allerdings gibt es keine weiteren Informationen zu der Anfrage. Gleichzeitig verweist sie aber auf den Umstand, dass das MTCR im Kern das einzige internationale Regime ist, das zumindest den Handel mit Kampfdrohnen mit einer Zuladung von mindestens 500 Kilogramm und einer Reichweite von mindestens 300 Kilometer einschränkt. Klassische Regime, die den Einsatz von Kampfdrohnen einschränken oder die Systeme gar verbieten, gibt es trotz vieler Forderungen aus der Zivilgesellschaft und einer intensiven innerdeutschen ‚Drohnendebatte‘ nicht.

Kaum Interesse an Kontrolle – nicht in Deutschland, nicht international

Angesichts des Interesses des BMVg an dieser Waffengattung, die spätestens seit der Äußerung von Verteidigungsminister de Maizière dokumentiert ist, und auch dem geringen internationalen Interesse an einer Rüstungskontrolle im Drohnenbereich, ist es nicht verwunderlich, dass es keine deutschen Bemühungen gab, Kampfdrohnen international zu ächten. Vielmehr legte die Bundesregierung seit 2014 großen Wert darauf, die Debatte um ein mögliches Verbot „autonomer“ Waffensysteme von der Diskussion um ferngelenkte Kampfdrohnen zu trennen.¹⁰³ Statt Verboten oder Reglementierung setzte Deutschland

¹⁰¹ <https://augengeradeaus.net/2012/08/fast-wie-der-griff-nach-der-atombombe/>

¹⁰² <https://www.dsca.mil/press-media/major-arms-sales/germany-5-mq-9-unmanned-aerial-vehicle-aircraft>

¹⁰³ Jahresabrüstungsbericht 2014, S. 7

zunächst auf Transparenz und setzte sich ab 2013 dafür ein, bewaffnete unbemannte Kampfsysteme im VN-Waffenregister zu erfassen. 2015 hatte man mit dem Vorstoß auch Erfolg. Ab 2016/17 reagierte die Bundesregierung aber auf die anhaltende Kritik und setzte sich „für eine internationale Debatte zu rechtlichen, ethischen und technologischen Fragen der Praxis von Drohneneinsätzen ein“¹⁰⁴ und finanzierte in den folgenden Jahren entsprechende Workshops, allerdings ohne Kritiker:innen zum Beispiel aus der Friedens- und Konfliktforschung systematisch einzubinden. Im Kern verfolgte man aber auch hier den Ansatz der Transparenz bei Drohneneinsätzen, der Stärkung innerstaatlicher Aufsichtsregeln und der Klärung von Zurechenbarkeit – vermutlich eine Reaktion auf die Geheimhaltungstaktik der USA im Rahmen des „War on Terror“. Eine strengere Reglementierung von Drohneneinsätzen stand nicht zur Debatte.

Neben Transparenz lagen weitere Schwerpunkte des deutschen Engagements in diesem Bereich bei der Nichtverbreitung (siehe MTCR) und, ab Ende 2018, der Terrorismusbekämpfung. Letzteres führte 2019 zum „Berlin Memorandum of Good Practices to Counter Unmanned Aerial System Threats“, das vom Ministerrat des Global Counterterrorism Forum verabschiedet wurde.¹⁰⁵ Die Nutzung von (im Wesentlichen kommerziellen, nicht militärischen) Drohnen durch nichtstaatliche Gewaltakteure war seitdem konstant ein Fokus der Arbeit der Bundesregierung in diesem Bereich. Insgesamt ist für diese Phase festzuhalten, dass Deutschland in einigen Bereichen zwar durchaus aktive bestehende Regime unterstützte (MTCR) oder selbst initiativ wurde, aber insgesamt auf niederschwelliger Ebene.

Besser spät als nie? Der deutsche Vorstoß von 2020 versandet schnell

2020 startete das Auswärtige Amt eine „Initiative zur Vereinbarung internationaler Rahmenprinzipien für die militärische Nutzung bewaffneter Drohnen“¹⁰⁶, die interessanterweise durch das BMVg im Rahmen des „Bericht[s] des Bundesministeriums der Verteidigung an den Deutschen Bundestag zur Debatte über eine mögliche Beschaffung bewaffneter Drohnen für die Bundeswehr“ mitgeteilt wurde.¹⁰⁷ Diese Initiative wurde und wird zwar weiter verfolgt. Gleichwohl ist die Initiative nur wenig kommuniziert oder hochrangig beworben worden und entsprechend – auch unter engen Verbündeten – auf keine große Resonanz gestoßen. Hier lag und liegt die Initiative bei Deutschland, aber ohne nennenswerte Erfolge zu zeigen.

Resümee

In der Summe ist festzuhalten: Lange lag der Fokus der Bundesregierung im Bereich von (Kampf-)Drohnen auf Transparenz, Nichtverbreitung und der Verhinderung terroristischer

¹⁰⁴ Jahresabrüstungsbericht 2017, S. 102

¹⁰⁵ Jahresabrüstungsbericht 2019, S. 79

¹⁰⁶ Jahresabrüstungsbericht 2020, S. 58

¹⁰⁷ <https://www.bmvg.de/resource/blob/274160/f5d26b7af1a024551e4aafc7b587a01d/20200703-download-bericht-drohnendebatte-data.pdf>

Nutzung. Das sind Elemente, die entweder nicht unter Rüstungskontrolle und Abrüstung fallen (Nichtverbreitung, Counterterrorism) oder bestenfalls als Vorstufe zu Rüstungskontrolle und Abrüstung verstanden werden können (Transparenz) und eher in den Bereich der breiter verstandenen ‚Vertrauensbildung‘ fallen. In diesen Bereichen war Deutschland zwar aktiver Initiator oder Unterstützer, ging aber – auch wegen des Interesses der Bundeswehr an diesen Waffensystemen – nicht über diese Transparenzmaßnahmen hinaus. Hier blieb Deutschland deutlich hinter den Forderungen der Kritiker:innen von Kampfdrohnen zurück, sich international für ein Verbot oder zumindest eine Reglementierung einzusetzen. Ab 2020 kann man Deutschland dann doch in diesem der Rüstungskontrolle näheren Bereich als Initiator auffassen, nämlich beim Versuch, international akzeptierte Einsatzprinzipien für militärische Kampfdrohnen zu formulieren. Allerdings war Beobachter:innen zu diesem Zeitpunkt bereits klar, dass das Zeitfenster für eine solche Initiative längst geschlossen war. Entsprechend halbherzig bzw. verspätet stellt sich die Initiative für den außenstehenden Betrachter dar. Insgesamt ist Deutschland im Bereich bewaffneter Drohnen also als **Unterstützer des MTCR** zu sehen, aber darüber hinaus blieb das deutsche Engagement eher abwartend.

Der Weltraum: Unendliche Weiten und ein schwer zu regulierender Bereich

Daniel Lambach und Niklas Schörnig

Unter dem Schlagwort „Weltraum“ verbirgt sich natürlich kein spezielles Waffensystem, sondern zunächst der Wunsch nach nachhaltiger friedlicher Nutzung desselben. Einschlägig ist hier zunächst der 112 Mitglieder umfassende internationale „Weltraumvertrag“ von 1967 („Outer Space Treaty“, OST),¹⁰⁸ der Grundsätze für die Erforschung des Weltraums und seiner Himmelskörper festlegt und dem auch Deutschland angehört. So verbietet der OST die Stationierung von Massenvernichtungswaffen auf künstlichen Satelliten oder natürlichen Himmelskörpern. Auch dürfen Himmelskörper, wie auch der Mond, nur friedlich genutzt werden, was den Aufbau militärischer Basen oder Installationen ebenfalls untersagt. Der Vertrag verbietet aber weder die „Durchquerung“ des Weltraums für ballistische Nuklearraketen, noch die Nutzung künstlicher militärischer Installationen wie zum Beispiel Kommunikations- oder Aufklärungssatelliten. Diese können in einer Krise oder einem Konflikt zu wertvollen militärischen Zielen werden. Entsprechend haben sich in den letzten Jahren einige Staaten um Anti-Satellitenwaffen bemüht. Aktuell verfügen die USA, Russland, China und Indien über entsprechende Raketensysteme, die einen kinetischen Abschuss fremder Satelliten im Orbit ermöglichen. Diese Art der Anti-Satellitenwaffe erzeugt allerdings große Trümmfelder, die andere Satelliten, aber auch Raketen oder gar Raumstationen gefährden können. Im schlimmsten Fall könnte ein Kaskadeneffekt ausgelöst werden, bei dem immer mehr Trümmerteile andere Objekte zerstören und dadurch immer neue Trümmerteile erzeugen, sodass die gesamte zivile weltraumgestützte Infrastruktur gefährdet werden könnte. Hinzu kommen nicht-kinetische Angriffsmöglichkeiten, wie etwa „Jamming“ (das elektronische

¹⁰⁸ <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/outerspacetreaty.html>

Stören von Funksignalen) oder Cyberangriffe. Insbesondere letztere sind für Militärs unterschiedlicher Staaten interessant, da sie kostengünstiger und schwieriger zu attribuieren sind als kinetische Anti-Satellitensysteme.

Zudem gibt es seit einigen Jahren auch andere Techniken, Satelliten anzugreifen, die aber als ‚Dual-Use‘ verstanden werden müssen: So ist die Fähigkeit, Satelliten mittels spezieller Satelliten zu warten oder ‚abzuschleppen‘ auf der einen Seite hilfreich, um die Lebenszeit älterer Systeme zu erhöhen oder ausgefallene Systeme sicher zu entsorgen. Diese Technologien können aber auch genutzt werden, um sich fremden Satelliten anzunähern und zu manipulieren, auszuschalten oder schlicht aus ihrer Umlaufbahn zu ziehen. Schließlich können Satelliten schlicht kollidieren und so gefährlichen Weltraumschrott erzeugen – was angesichts ihrer stetig wachsenden Zahl an Satelliten immer größere Koordinationsleistungen umfasst.

Deutsche Aktivitäten

Vor diesem Hintergrund setzt sich die Bundesregierung schon seit längerem für eine Weltraumregelung ein, die die Gefahr der Beschädigung oder Zerstörung von Weltraumobjekten reduziert, und unterstützte schon vor dem Beginn des Untersuchungszeitraums den Internationalen Verhaltenskodex für Weltraumaktivitäten der EU (International Code of Conduct on Outer Space Activities, ICoC), der auf freiwillige Selbstverpflichtungen, Transparenz und Vertrauensbildung setzt. Der Kodex kann allerdings nicht als Rüstungskontrollinstrument verstanden werden, sondern zielt auf die nachhaltige und sichere Nutzung des Weltraums als öffentliches Gut – auch wenn die Selbstverpflichtung kinetische, also Weltraumschrott erzeugende Antisatellitenwaffentests ausschließen würde. Aus Sicht der Bundesregierung stellte der Code 2013 einen „wichtigen Zwischenschritt“¹⁰⁹ zu stärkeren rüstungskontrollpolitischen Maßnahmen dar, die aber aufgrund der Blockade der Genfer Abrüstungskonferenz nicht zu erreichen waren. Nach dem Scheitern des Verhaltenskodex im Rahmen einer Staatenkonferenz setzte sich Deutschland für eine inhaltlich ähnliche VN-Resolution ein und engagierte sich in der Folge aktiv im Rahmen einer Group of Governmental Experts (GGE). Insgesamt setzte sich Deutschland aufgrund des hohen Dual-Use-Charakters vieler Weltraumtechnologien und der Schwierigkeit sicherer Verifikation zusammen mit westlichen Partnern für einen „verhaltensbasierten Ansatz ein, der auf ein Verbot bestimmter aggressiver bzw. konfliktschaffender Verhaltensweisen abzielt“¹¹⁰, ab 2020 im Rahmen der britischen VN-Initiative „Reducing Space Threats through Rules, Principles and Norms for Responsible Behaviours“. 2022 schloss sich Deutschland der von den USA angestoßenen politischen Selbstverpflichtung an, auf erdgestützte destruktive Anti-Satelliten-Tests zu verzichten.

In der VN-Abrüstungskonferenz (CD) in Genf stellte sich die Bundesregierung gegen einen 2008 eingereichten und 2014 überarbeiteten russisch/chinesischen Vorstoß, der Rüstungskontrollaspekte deutlich prominenter ins Zentrum stellte (Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, PPWT). Auf den ersten Blick wirkt die Rolle

¹⁰⁹ Jahresabrüstungsbericht 2013, S. 69

¹¹⁰ Jahresabrüstungsbericht 2019, S. 80

Deutschlands ambivalent. So wurde der stärker auf Rüstungskontrolle ausgerichtete Vorschlag Russlands und Chinas im Rahmen der CD nicht aufgegriffen oder durch Deutschland unterstützt. Die Ablehnung erfolgte allerdings nicht aus grundlegender Opposition, sondern weil zentrale Fragen der Verifikation und grundlegender Definitionen aus Sicht der Bundesregierung unzureichend geklärt waren und der Vertragsentwurf sich zu sehr auf „Waffensysteme“ fokussierte, ohne zum Beispiel die Gefahr des militärischen Einsatzes von Dual-Use-Systemen zu adressieren. Entsprechend wurde der Entwurf als nicht ausreichend eingeschätzt, zumal bodengestützte Anti-Satellitenwaffen nicht erfasst werden sollten.

Allerdings brachte Deutschland auch keinen eigenen, weitreichenderen Vorschlag ein. Stattdessen verblieb Deutschland vielmehr im westlichen Lager, das die Möglichkeit ‚harter‘ Rüstungskontrolle im Weltraum grundsätzlich in Frage stellte und auf einen normativen ‚verhaltensbasierten Ansatz‘ setzte. Dessen Ziel ist im Kern nicht die Demilitarisierung des Weltraums, sondern „Weltraumsicherheit“ – das heißt, vor allem die Sicherheit ziviler und militärischer Satelliten vor der Beschädigung durch Weltraumschrott, der bei bestimmten Angriffsformen zwangsläufig entstehen und gegebenenfalls zu einem immer mehr Satelliten gefährlichen Kaskadeneffekt führen würde. Dies ist auch der grundsätzlichen Schwierigkeit geschuldet, „Weltraum-Waffen“ mit hinreichender Präzision zu definieren. Angesichts der immensen kinetischen Energie können nahezu alle Weltraumobjekte auch als Waffen verwendet werden. Westliche Staaten, darunter die USA oder Frankreich, bezichtigen Russland und China auch seit längerem, eigene Satelliten gefährlich nah an ihre eigenen Satelliten zu manövrieren und so die Bestrebungen um eine friedliche Nutzung des Weltraums zu untergraben. China hat demonstriert, dass eigene Satelliten in der Lage sind, andere Satelliten ‚abzuschleppen‘ und so aus der Bahn zu werfen oder zu beschädigen. Daher verschiebt sich auch die internationale Debatte im wissenschaftlichen Bereich im letzten Jahrzehnt zunehmend dahin, dass über die Regelung bestimmter Verhaltensweisen (etwa die unangekündigte Annäherung an ein Objekt) diskutiert wird, statt auf konkrete Waffensysteme zu schauen. Es liegt in der Natur des Weltraums, dass klassische, quantitative Ansätze, die auf ein Verbot ausgewählter Waffensysteme zielen, noch problematischer sind als in anderen Bereichen moderner Waffentechnologie.

Resümee

Die deutsche Position zeigt an diesem Beispiel, dass die einfache Typologisierung an ihre Grenzen stößt, wenn unterschiedliche Rüstungskontrollansätze verfolgt bzw. unterschiedliche Ziele in den Vordergrund gestellt werden. Misst man Rüstungskontrolle an den drei zentralen Zielen – Kriegsverhinderung, Kostenersparnis und der Reduzierung von Schäden im Konfliktfall –, so wird deutlich, dass sich Deutschland in diesem Feld deutlich stärker am Ziel Schadensvermeidung orientiert, aber wenig Interesse an präventiver Rüstungskontrolle zur Verhinderung destabilisierender Effekte zeigte. Das belegt auch das Beispiel des Selbstverzichts auf destruktive Anti-Satellitenwaffen – denn nicht-destruktive Angriffe auf Satelliten anderer Staaten, zum Beispiel mittels Hacking, sind von der Selbstverpflichtung nicht erfasst.

Im Rahmen dieses Zieles von Weltraumsicherheit, das auf die Verhinderung eines umfassenden, sehr viele Satelliten in Mitleidenschaft ziehenden Kaskadeneffekts zielt, ist Deutschland durchaus aktiv, unterstützt Vorstöße alliierter Partner oder wird im Verbund gar selbst zum vorsichtigen **Initiator**. Dabei hilft, dass das Thema „Weltraumsicherheit“ in verschiedenen Foren diskutiert wird und Deutschland seine Aktivität auf das Forum konzentrieren kann, das den eigenen Vorstellungen den breitesten Raum bietet.

Schlussfolgerungen

Christopher Daase, Anna-Katharina Ferl, Simone Wisotzki

Rüstungskontrolle und Abrüstung sind für Deutschland wichtige Bausteine der internationalen Ordnung. Unsere Untersuchung des deutschen Engagements in der Rüstungskontrolle und Abrüstung des letzten Jahrzehnts zeigt über alle Felder hinweg zahlreiche Initiativen, aber vor allem eine deutliche Unterstützung Deutschlands für die Entwicklung, den Erhalt und die nachhaltige Umsetzung von Rüstungskontrolle und Abrüstung. Häufig nimmt Deutschland die Rolle des Unterstützers ein, oft auch die des Initiators, selten hingegen die des Zögerers oder Blockierers, wie im Fall des Atomwaffenverbotsvertrages. Vor allem die Vielfalt in der deutschen Rolle ist bemerkenswert, oft geht sie weit über das Engagement in den jeweiligen Regimen, Abkommen oder politischen Absichtserklärungen hinaus. Trotzdem stößt das deutsche Engagement auch an Grenzen, wie sich insbesondere in den letzten Jahren gezeigt hat. Mit der russischen Annexion der Krim 2014 wurde die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa vor große Herausforderungen gestellt, das Vertrauen in Russland schwand und wurde durch den Angriffskrieg vollends zunichte gemacht. Dieser Vertrauensverlust schlägt sich auch in anderen Rüstungskontrollregimen nieder. Schließlich konnte Deutschland auch der Aufkündigung nuklearer Rüstungskontrollverträge und des OH-Vertrags durch die USA unter Trump wenig entgegensetzen. Deutschlands Engagement muss deshalb auch im Kontext der aktuellen ‚Weltunordnung‘ bewertet werden.

Vergleich des deutschen Engagements

Deutschland agiert in der Rüstungskontrolle häufig als Vermittler oder Brückenbauer. Obwohl sich Deutschland in vielen Bereichen als Unterstützer und sogar Initiator rüstungskontrollpolitischer Maßnahmen engagiert, zeigen sich doch in manchen Bereichen auch Ambivalenzen der deutschen Politik. Das gilt insbesondere in der nuklearen Rüstungskontrolle, in der Deutschland sich darum bemüht, Konvergenzen zwischen Kernwaffenstaaten und Nicht-Kernwaffenstaaten im Hinblick auf die schrittweise Abrüstung zu ermitteln. Abrüstungspolitisch weitreichendere Ansätze wie solche, die im AVV verankert sind, werden von Deutschland dagegen nicht mitgetragen. In anderen Rüstungskontrollregimen, wie der Bio- oder Chemiewaffenkontrolle, setzen deutsche Diplomaten mit eigenen Initiativen wichtige Zeichen. Das Ziel, die regelbasierte internationale Ordnung zu erhalten, zu stärken und aktiv gegen Regelbrecher vorzugehen, zeigt

sich beispielsweise im institutionalisierten Vorgehen zur Aufklärung der Chemiewaffeneinsätze in Syrien, das Deutschland maßgeblich unterstützt. Im Biowaffenbereich finanziert Deutschland Trainings für Expert:innen, die mögliche Biowaffeneinsätze untersuchen könnten. Die Implementierung der Abkommen umfasst stets auch Kooperationsprojekte mit Partnerländern, so beispielsweise im Biosicherheitsprogramm.

Oftmals steht der eher weiche Bereich der Transparenzstärkung und Vertrauensbildung im Zentrum des deutschen Engagements. Als Initiator von Dialog-Initiativen versucht Deutschland Kommunikationskanäle auch in Krisenzeiten offen zu halten, vermehrt durch Track 1,5- und Track 2-Initiativen. Mit der Idee der „Verifizierten Transparenz“ wollte Deutschland im Rahmen der konventionellen Rüstungskontrolle den militärischen Datenaustausch stärken, um auf diese Weise Vertrauen zwischen den Staaten zu verbessern – der russische Angriff auf die Ukraine machte diese Idee zunichte. Wie umfassend Rüstungskontrolle und Abrüstung sein kann, zeigt sich in der humanitären Rüstungskontrolle. Deutschland zeigt sich hier führend in der Finanzierung von Waffenzerstörungs- und Räumungsprogrammen, etwa bei Anti-Personenminen oder Clustermunition. In der Klein- und Leichtwaffenkontrolle ist Deutschland ebenfalls einer der größten Geberstaaten und setzt sich mit eigenen Initiativen wie der West Balkan Roadmap für maßgeschneiderte regionale Rüstungskontrolle ein. In den Regimen und Abkommen selbst übernehmen deutsche Diplom:innen regelmäßig den Vorsitz oder leiten Arbeitsgruppen wie beispielsweise die zur Munitionskontrolle. Dies ermöglicht, eigene Akzente zu setzen und Rüstungskontrolle selbst in Krisenzeiten voranzubringen.

Der Bereich neuer Rüstungstechnologien ist einerseits durch seine Neuartigkeit, andererseits aber auch durch die Komplexität und Vielfalt technologischer Entwicklungen gekennzeichnet. Trotzdem ist Deutschland hier in vielen Feldern aktiv an Regulierungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen beteiligt, insbesondere im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen im Cyberraum, durch eigene Initiativen zur Regulierung autonomer Waffensysteme oder durch die Stärkung des MTCR und der Anwerbung neuer Mitglieder. Andererseits wird aber auch deutlich, dass das deutsche Engagement in anderen Bereichen eher zurückhaltend ist oder an Grenzen stößt. So beispielsweise im Fall bewaffneter Drohnen, bei dem Deutschland, aber auch andere Staaten, nur wenig Interesse an einer Kontrolle gezeigt haben. Das gilt auch im Bereich Weltraum, in dem die deutsche Politik eine eher ambivalente Rolle einnimmt, oder schließlich im Bereich künstlicher Intelligenz, der bisher noch gar nicht auf der internationalen Rüstungskontrollagenda steht. Kurz: In den Bereichen, in denen Deutschland sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen hat, tritt Rüstungskontrolle als priorisiertes Ziel deutscher Außenpolitik an die zweite Stelle. Tabelle 2 zeigt die deutsche Rolle in den unterschiedlichen Rüstungskontrollfeldern im Vergleich.

Tabelle 2: Vergleich des deutschen Engagements

<i>Feld</i>	<i>Rüstungskontrolltyp</i>
Nukleare Rüstungskontrolle	<i>Unterstützer</i> multilateraler und bilateraler Rüstungskontrollabkommen <i>Gegner/Zögerer</i> beim AVV
Chemiewaffenkontrolle	<i>Unterstützer</i> der OPCW (institutionell und finanziell) und von Untersuchungsmechanismen
Biowaffenkontrolle	Institutionelle <i>Unterstützung</i> des BWÜ und des UNSGM <i>Initiator</i> insbesondere im Bereich Transparenzförderung, Biosicherheit und bei der Einrichtung eines wissenschaftlichen Beratungsgremiums
Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa	<i>Initiator</i> im Bereich Vertrauensbildung und für den Dialog zum Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa Starke <i>Unterstützung</i> der noch bestehenden Regime
Kontrolle von Trägersystemen	<i>Unterstützung</i> bestehender Abkommen durch Stärkung und Ausweitung <i>Initiator</i> vertrauensbildender Maßnahmen
Humanitäre Rüstungskontrolle	<i>Unterstützer</i> und <i>Initiator</i> in der humanitären Rüstungskontrolle <i>Ambivalente Rolle</i> in Bezug auf den ATT
Cybersicherheit	<i>Unterstützer</i> und <i>Initiator</i> präventiver Cyber-Governance und vertrauensbildender Maßnahmen
Autonome Waffensysteme und Künstliche Intelligenz	<i>Initiator</i> des GGE-Prozesses zu autonomen Waffensystemen, weiterhin starke <i>Unterstützung</i> <i>Zögerer</i> im Bereich KI nur Fokus auf zivile und wirtschaftliche Nutzung
Unbemannte Luftfahrzeuge	<i>Unterstützung</i> der Nichtverbreitung von UAVs im Rahmen des MTCR
Weltraumsicherheit	<i>Unterstützer</i> von verhaltensbasierten Maßnahmen von Bündnispartnern (Selbstverzicht auf Anti-Satellitenwaffen) <i>Zögerer</i> bei ‚harten‘ Rüstungskontrollmaßnahmen

Große Initiativen, kleine Wirkung?

Neben der Unterstützung einer Vielzahl bestehender Initiativen und Regime hat Deutschland auch eigene größere politische Initiativen für eine umfassendere Rüstungskontrollpolitik eingeleitet. Eine 2016 angestoßene Initiative im Rahmen des deutschen OSZE-Vorsitzes unter dem damaligen Außenminister Steinmeier setzte sich für einen „umfassenden Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa“¹¹¹ als Reaktion auf die Krise der kooperativen europäischen Sicherheitsarchitektur ein. Wichtigste Maßnahme war hier der Strukturierte Dialog, in dessen Rahmen 14 Treffen zwischen OSZE-Partnern bis 2022 stattfanden und das als eines der wenigen intakten Dialogforen zwischen dem Westen und Russland in der Zeit fungierte. Eine weitere breit angelegte Initiative wurde 2019 durch den ehemaligen Außenminister Maas ins Leben gerufen. Mit der Initiative „Capturing Technology. Rethinking Arms Control“ legte Deutschland den Fokus auf die Herausforderungen neuer Technologien für bestehende und künftige Rüstungskontrolle. Aus einer ersten hochrangigen Konferenz 2019 gingen mehrere Folgeinitiativen hervor, wie beispielsweise die „Missile Dialogue Initiative“ und das deutsche Engagement zur Einrichtung eines wissenschaftlichen Beratungsgremiums für das BWÜ. Es folgten mehrere Workshops mit einer Reihe von Expert:innen und eine zweite hochrangige Konferenz 2020, aus der ein „strategischer EU-Prozess zur verantwortlichen militärischen Nutzung neuer Technologien“¹¹² eingeleitet wurde. Insgesamt haben diese Initiativen vor allem auf Arbeitsebene zu einer Verstärkung des deutschen Engagements geführt. Auch die Zeit als nicht-ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates 2019 bis 2020 hat Deutschland für eine proaktive Rüstungskontrollpolitik genutzt.

Trotz des deutschen Engagements, größere und umfassende rüstungskontrollpolitische Akzente zu setzen, blieben beide Initiativen bisher weltpolitisch weniger erfolgreich. Im Strukturierten Dialog wurden seit 2019 keine substanziellen Fortschritte erzielt, was hauptsächlich an der gespaltenen Haltung der NATO-Staaten zur Rüstungskontrolle und der sicherheitspolitischen Situation liegt. Mit dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine 2022 wurde das weitere Schicksal der Initiative endgültig ungewiss. Auch die zuletzt geplante Konferenz zu „Rethinking Arms Control“ wurde 2023 angesichts der aktuellen Konflikte abgesagt. Angesichts dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, ob Rüstungskontrolle noch die politische Priorität genießen sollte, die sie lange in der deutschen Außenpolitik besaß, und ob die deutschen Initiativen mehr als nur Symbolcharakter haben können, wenn entscheidende Mächte nicht mit am Tisch sitzen.¹¹³ Andererseits lässt sich argumentieren, dass eben diese Initiativen Ansätze für die Zeit nach Ende des Ukraine-Krieges liefern und Rüstungskontrolle, wie im Kalten Krieg, wieder die Basis für den langsamen Wiederaufbau kooperativer Beziehungen bieten könnte. Eine Reaktivierung des Strukturierten Dialoges beispielsweise könnte der Rahmen sein, in dem über eine Annäherung in der Zukunft nachgedacht werden könnte.

¹¹¹ Jahresabrüstungsbericht 2017, S. 10

¹¹² Jahresabrüstungsbericht 2021, S. 65

¹¹³ <https://www.rnd.de/politik/aussenminister-maas-will-abruesten-OSCJYFHD24CFMLYRSSMO7NRKU4.html>

Grenzen und Zukunft des deutschen Engagements

Deutschlands Rüstungskontrollpolitik findet im Kontext einer Vielzahl anderer Akteure statt, die Einfluss auf das deutsche Engagement haben. Die NATO-Mitgliedschaft setzt dem deutschen Engagement klare bündnispolitische Grenzen, wie sich in der nuklearen Abrüstung zeigt. Im Bereich Cybersicherheit werden Spannungen zwischen vertrauensbildenden Maßnahmen, die Deutschland aktiv vorantreibt, und den militärisch-offensiven Kapazitäten, die das NATO-Bündnis ausbaut, deutlich. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten rahmen ebenfalls die deutsche Rüstungskontrollpolitik ein, zum einen durch gemeinsame Initiativen, zum anderen in Form gemeinsamer Positionen in multilateralen Verhandlungen. Die punktuelle Zusammenarbeit mit einzelnen Staaten, beispielsweise mit Frankreich, prägt die deutsche Rüstungskontrollpolitik. Auch die Zusammenarbeit mit Staaten des Globalen Südens könnte einzelnen Feldern der Rüstungskontrolle neuen Antrieb geben, beispielsweise in der humanitären Rüstungskontrolle. Auch die Industrie beeinflusst als wichtiger Akteur das deutsche Engagement. Wirtschaftspolitische Interessen haben wiederholt dazu geführt, dass rüstungskontrollpolitische Initiativen auf der Ebene freiwilliger Selbstverpflichtungen verblieben aus der Sorge heraus, Einschränkungen bei der Wettbewerbsfähigkeit oder dem Technologiestandort Deutschland in Kauf nehmen zu müssen.

Insgesamt zeigen sich sowohl im Kleinen wie auch im Großen die Grenzen des deutschen Engagements, die einerseits durch die multiplen globalen Krisen, andererseits von sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interessen bestimmt sind. Insbesondere der Verfall der internationalen Sicherheitsarchitektur betrifft die Rüstungskontrolle direkt. Das gilt in erster Linie für die Krise zwischen Russland und den USA, die nicht nur im Niedergang der bilateralen nuklearen Rüstungskontrolle ihren Ausdruck fand. Seit 2014 hat der russische Angriff auf die Ukraine zur Erosion der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa geführt und die Arbeit in den Regimen multilateraler Rüstungskontrolle erschwert. So hat Russland verhindert, dass die Normen und Verfahren des Chemiewaffen-Übereinkommens im Umgang mit dem Regelbrecher Syrien vereinbarungsgemäß angewendet werden. Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass Russland chemische Kampfstoffe gegen eigene Gegner eingesetzt hat. Schließlich hat die weltweite COVID-19-Pandemie viele deutsche rüstungskontrollpolitische Bemühungen zumindest erschwert, wenn nicht gar zum Erliegen gebracht. Diese verschiedenen Dimensionen der weltpolitischen, aber auch rüstungskontrollpolitischen Krisen gilt es zu berücksichtigen, wenn wir das Engagement Deutschland einschätzen.

Rüstungskontrollpolitik kann aber auch ein Feld sein, in dem erste Schritte der Kooperation nach einem Vertrauensverlust wieder gegangen werden können, bevor sich die Beziehungen wieder zu normalisieren beginnen. Statt nur über Aufrüstung und Verteidigung in Deutschland nachzudenken, sollte Rüstungskontrolle als integraler Bestandteil von Sicherheitspolitik von Beginn an mitgedacht werden. Deutschland kann hier Akzente setzen, indem Rüstungskontrolle erneuert und aus den Erfolgen und Misserfolgen der vergangenen Jahrzehnte Lehren gezogen werden. Dabei wird es wichtig sein, Rüstungskontrolle nicht nur an traditionellen Akteuren wie den USA und Russland auszurichten, sondern neue Partner, insbesondere China und Indien, aber auch Partner in Afrika, Asien und Lateinamerika zu

integrieren. Deutschland kann jetzt schon Impulse setzen, um Rüstungskontrolle als eine Maßnahme des Kooperations- und Vertrauensaufbaus zu stärken. Hierfür ist aber auch eine Neuausrichtung der deutschen Rüstungskontrollpolitik angesichts der aktuellen geopolitischen Herausforderungen und vergangener Erfahrungen notwendig.

Ein nicht zu unterschätzendes Element einer nachhaltigen deutschen Rüstungskontrollpolitik ist die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Während andere Staaten zunehmend versuchen, die Zivilgesellschaft aus multilateralen Verhandlungsforen herauszudrängen, setzt sich Deutschland in vielen Bereichen für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft ein. Deutschland nutzt die fachliche Expertise von Think Tanks wie UNIDIR, IISS, SIPRI, SWP, PRIF, ISFH und Small Arms Survey und baute eine unabhängige Expert:innengruppe (iPraw) im Bereich autonomer Waffensysteme auf. In der humanitären Rüstungskontrolle sind Nicht-Regierungsorganisationen ein zentraler Partner für die Umsetzung und Überwachung der Abkommen. Darüber hinaus fördert das Auswärtige Amt den Erhalt der fachlichen Expertise durch die Finanzierung des wissenschaftlichen Nachwuchses in Think Tanks und an Universitäten. Diese Expertise kann einem Neustart der Rüstungskontrolle nur zugutekommen.

Deutschlands Rüstungskontrollpolitik – ein Erfolg?

Unsere Analyse zeigt, dass Deutschland einerseits eine Vielzahl an rüstungskontrollpolitischen Initiativen in den unterschiedlichen Bereichen aktiv unterstützt oder sogar selbst – oder mit anderen gemeinsam – initiiert hat. Insgesamt setzen deutsche Initiativen angesichts der multiplen Krisen besonders auf die Stärkung und den Erhalt bestehender Regime und Verträge. Dabei zeigt sich, dass Deutschland insbesondere bei der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen (vor allem die Abkommen zu Bio- und Chemiewaffen), der konventionellen und der humanitären Rüstungskontrolle aktiv ist und initiativ wirkt. In neueren Feldern der Rüstungskontrolle, bei Drohnen, im Weltraum oder bei künstlicher Intelligenz, ist die Bundesregierung eher zurückhaltend und setzt insbesondere auf Transparenzmaßnahmen statt (präventiver) Begrenzungen. Ziel ist, durch Vertrauen und Transparenz die internationale Sicherheitsarchitektur wieder zu stärken.

Statt auf große Initiativen, die sich insgesamt als relativ wenig erfolgreich herausgestellt haben, setzt Deutschland auf die gezielte Stärkung bestehender Abkommen und ihre Weiterentwicklung. Deutschland tritt dabei oft als Geldgeber und Vermittler, seltener als starker Agenda-Setter auf. Das deutsche Selbstbild als Brückenbauer in der Rüstungskontrollpolitik ermöglicht einerseits, Gesprächs- und Verhandlungsformate auch in Krisenzeiten fortzusetzen, erschwert andererseits aber auch, radikalere Positionen, wie den Atomwaffenverbotsvertrag, zu unterstützen.

Schließlich hat sich gezeigt, dass das deutsche Engagement nicht unbeeinflusst bleibt von den multiplen globalen Krisen der letzten Jahre. Eine proaktive deutsche Rüstungskontrollpolitik wirkt darauf zunächst nur wie ein Tropfen auf dem heißen Stein. Die gegenwärtige

Aufrüstungs- und Verteidigungspolitik mit Rüstungskontrollpolitischen Initiativen zu flankieren, könnte aber Impulse für den zukünftigen Wiederaufbau von Kooperations- und Vertrauensbeziehungen setzen. Deshalb ist das fortgesetzte deutsche Engagement in der Rüstungskontrolle ein wichtiger Beitrag zu Erhalt und Stärkung der regelbasierten multilateralen Weltordnung, auch wenn diese zunächst nur in kleinen Schritten vorangebracht werden kann.

Abkürzungsverzeichnis

AKSE-Vertrag	<i>Adaptierter KSE-Vertrag</i>
ATT	<i>The Arms Trade Treaty</i>
AVV	<i>Atomwaffenverbotsvertrag</i>
AWS	<i>Autonome Waffensysteme</i>
BAFA	<i>Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle</i>
BMVg	<i>Bundesministerium der Verteidigung</i>
BMWK	<i>Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz</i>
BWÜ	<i>Biowaffen-Übereinkommen</i>
CCW	<i>Convention on Certain Conventional Weapons</i>
CD	<i>Conference on Disarmament</i>
CEND	<i>Initiative „Creating an Environment for Nuclear Disarmament“</i>
CMC	<i>Clustermunitionsabkommen</i>
COI	<i>Independent International Commission of Inquiry</i>
CTBT	<i>Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty</i>
CWC	<i>Chemiewaffenkonvention</i>
EWIPA	<i>Explosive Weapons in Populated Areas</i>
FMCT	<i>Fissile Material Cut-off Treaty</i>
FOC	<i>Freedom Online Coalition</i>
GGE	<i>Group of Governmental Experts</i>
HCoC	<i>The Hague Code of Conduct Against Ballistic Missile Proliferation</i>
HLTF	<i>High Level Task Force</i>
IAEO	<i>Internationale Atomenergie-Organisation</i>
IANSANSA	<i>International Action Network on Small Arms</i>
ICANN	<i>Internet Corporation for Assigned Names and Numbers</i>
ICoC	<i>International Code of Conduct on Outer Space Activities</i>
IIM	<i>International, Impartial and Independent Mechanism</i>
IISS	<i>International Institute for Strategic Studies</i>
INF-Vertrag	<i>Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty</i>
IPNDV	<i>International Partnership for Nuclear Disarmament Verification</i>
IPPAS	<i>International Physical Protection Advisory Service</i>
iPrav	<i>International Panel on the Regulation of Autonomous Weapons</i>
ISFH	<i>Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg</i>
ITU	<i>Internationale Fernmeldeunion (engl. International Telecommunication Union)</i>
JCPoA	<i>Joint Comprehensive Plan of Action</i>
KI	<i>Künstliche Intelligenz</i>
KSE-Vertrag	<i>Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa</i>
LAWS	<i>Lethal Autonomous Weapons Systems</i>

MBT	<i>Mine Ban Treaty</i>
MDI	<i>Missile Dialogue Initiative</i>
MTCR	<i>Missile Technology Control Regime</i>
NPDI	<i>Non-Proliferation and Disarmament Initiative</i>
NSS	<i>Nuclear Security Summit</i>
NVV	<i>Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag</i>
OEWG	<i>Open-Ended Working Group</i>
OH-Vertrag	<i>Vertrag über den Offenen Himmel</i>
OPCW	<i>Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons</i>
OST	<i>Weltraumvertrag (engl. Outer Space Treaty)</i>
OSZE	<i>Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa</i>
PoA	<i>Programme of Action</i>
PoC	<i>Points of Contact</i>
PPWT	<i>Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space</i>
PRIF	<i>Peace Research Institute Frankfurt</i>
RECSA	<i>Regional Centre on Small Arms</i>
SIPRI	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>
START	<i>Strategic Arms Reduction Treaty</i>
SWP	<i>Stiftung Wissenschaft und Politik</i>
UAV	<i>Unmanned Aerial Vehicle</i>
UNIDIR	<i>United Nations Institute for Disarmament Research</i>
UNLIREC	<i>United Nations Regional Centre for Peace, Disarmament and Development in Latin America and the Caribbean</i>
UNPoA	<i>Programme of Action on Small Arms and Light Weapons</i>
UNSCAR	<i>UN Trust Facility Supporting Cooperation on Arms Regulation</i>
UNSGM	<i>United Nations Secretary-General's Mechanism</i>
VBM	<i>Vertrauensbildende Maßnahmen</i>
VN	<i>Vereinte Nationen</i>
WAMI	<i>Weltweiter Austausch militärischer Informationen</i>
WD 2011	<i>Wiener Dokument über Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen von 2011</i>
ZvBW	<i>Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr</i>