

Neustart 2.0 zur Abrüstung substrategischer Nuklearwaffen? Verhandlungsansätze und -modelle

Paul, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Paul, M. (2011). *Neustart 2.0 zur Abrüstung substrategischer Nuklearwaffen? Verhandlungsansätze und -modelle*. (SWP-Studie, S 14). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-268093>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Michael Paul

Neustart 2.0 zur Abrüstung substrategischer Nuklear- waffen?

Verhandlungsansätze und -modelle

S 14
Mai 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Nukleare Abrüstung vs. nukleare Abschreckung?
10	Abschreckung gestern und heute
10	Die Rolle nuklearer Abschreckung in der NATO-Strategie
11	Abschreckung zu Beginn des 21. Jahrhunderts
13	Substrategische Nuklearwaffen
14	Definition und Datengrundlage
15	Amerikanische substrategische Nuklearwaffen
17	Russische substrategische Nuklearwaffen
19	Ausgangspositionen für Verhandlungen
20	Amerikanische Positionen
21	Russische Positionen
22	Deutsche Positionen
24	Abrüstung strategischer und substrategischer Nuklearwaffen?
24	Transparenz
25	Kombination strategischer, nicht-strategischer und nicht-stationierter Sprengköpfe
27	Verifikation
29	Imponderabilien
29	Drittstaaten
30	Raketenabwehr
31	Strategische konventionelle Systeme
33	Resümee
33	Abkürzungen

*Dr. Michael Paul ist Senior Fellow der
Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

**Neustart 2.0 zur Abrüstung substrategischer
Nuklearwaffen?
Verhandlungsansätze und -modelle**

Der neue START-Vertrag (New Strategic Arms Reductions Treaty, New START) hat nach dem Auslaufen des START-I-Vertrags im Dezember 2009 neue Erwartungssicherheit und damit strategische Stabilität geschaffen sowie ein Rüstungskontrollpolitisches Vakuum, vielleicht gar einen Rüstungswettlauf verhindert, wobei Letzteres jedoch von der künftigen Zusammenarbeit mit Russland, speziell in der Raketenabwehr, abhängt. Aber das konkrete Ergebnis der Vertragsverhandlungen steht in großem Kontrast zum erklärten Ziel einer atomwaffenfreien Welt.

Allerdings sollte der im Februar 2011 in Kraft getretene »New START«-Vertrag nur ein Auftakt für die Umsetzung unterschiedlicher Ziele sein. Er sollte dazu beitragen, die amerikanisch-russischen Beziehungen wieder in konstruktive Bahnen zu lenken, er sollte (mit Blick auf Iran und Nordkorea) das Nichtverbreitungsregime stärken und damit letztlich auch die Rahmenbedingungen amerikanischer Ordnungspolitik verbessern. Wenn aber in absehbarer Zeit tatsächlich Nuklearwaffen beseitigt werden sollen, wie müsste dann ein Neustart zur Abrüstung beschaffen sein? Eine entsprechende Initiative sollte, um es vorwegzunehmen, neben einer echten – und überprüfbaren – Abrüstung strategischer Systeme auch die schwierige Kategorie »substrategischer« Nuklearwaffen mit einschließen. Eine isolierte Behandlung dieser nicht-strategischen Systeme wäre aus vielerlei Gründen nicht zielführend. Allein schon aufgrund des Zahlenverhältnisses befände sich Washington bei solchen Verhandlungen in einer schlechten Position. Zudem ist es weiterhin im amerikanischen Interesse, nukleare Waffensysteme zu reduzieren und die nukleare Nichtverbreitung zu stärken: Zwar hat der Teststoppvertrag (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT) derzeit nur eine geringe Chance, im US-Senat ratifiziert zu werden, jedoch wären Fortschritte bei der Begrenzung spaltbaren Materials auf dem Weg hin zu einem entsprechenden multilateralen Vertrag (Fissile Material Cut-off Treaty, FMCT) sinnvoll. Um innerhalb der Staatengemeinschaft die Unterstützung für ein solches Vorhaben zu verbreitern, wären weiterführende amerikanisch-russische Abrüstungsverhandlungen hilfreich. Bilaterale Fortschritte könnten so für die im

Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz anstehenden multilateralen Bemühungen förderlich sein.

Das Ziel neuer Verhandlungen könnte eine Obergrenze von 1000 stationierten strategischen Gefechtsköpfen sein, wie sie von der Obama-Administration schon im Vorfeld der Debatte über ein START-II-Folgeabkommen anvisiert worden ist. Ein solches Übereinkommen könnte mit einer Abrüstung auf insgesamt höchstens 2500 strategische und substrategische, einsatzbereite und in Reserve befindliche Gefechtsköpfe kombiniert werden, deren Zusammensetzung jede Seite selbst bestimmen dürfte. Russland könnte so eine größere Zahl substrategischer Nuklearwaffen und die USA mehr Gefechtsköpfe für strategische Trägersysteme in Reserve behalten.

Präsident Obama hat erklärt, innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des »New START«-Vertrags mit Russland – also spätestens im Februar 2012 – neue Verhandlungen über einen Abbau taktischer Nuklearwaffen führen zu wollen. Dieser Zeitplan steht im Zusammenhang mit der ebenfalls 2011 erfolgenden Überprüfung des Abschreckungs- und Verteidigungsdispositivs der NATO und einer Prüfung der Auswirkungen einer weiteren Reduzierung durch das amerikanische Verteidigungsministerium. Ob ein neues Vertragsregime zustande kommt, ist zudem von Fortschritten in anderen Problembereichen abhängig. An erster Stelle gilt dies für die Zusammenarbeit mit Russland bei der Raketenabwehr, aber auch bei der konventionellen Rüstungskontrolle. Zudem dürfte eine weitere Absenkung des amerikanisch-russischen Streitkräfteniveaus leichter zu erreichen sein, wenn sich neben Drittstaaten wie Frankreich und Großbritannien auch China (sowie unter Umständen auch Pakistan und Indien) bereiterklären würde, sein Nuklearwaffenpotential auf einem bestimmten Niveau einzufrieren.

Im Vergleich zu »New START« würden Verhandlungen über substrategische Nuklearwaffen komplexer und zeitaufwendiger sein. Allein schon die Definition des Verhandlungsgegenstands wirft Fragen auf: Was sind überhaupt »substrategische« bzw. »taktische« Nuklearwaffen im Unterschied zu strategischen Systemen? Prinzipiell stünde die amerikanische Regierung in solchen Verhandlungen vor der Wahl zwischen zwei Optionen: Ein konsequenter Fortschritt im Sinne des Ziels einer atomwaffenfreien Welt wäre die Koppelung eines Nachfolgeabkommens für »New START«, das die Zahl strategischer Nuklearwaffen weiter absenken und nicht-stationierte Gefechtsköpfe erfassen würde, mit Einschnitten in der Zahl substrategischer

Nuklearwaffen. Alternativ käme eine isolierte Reduzierung nicht-stationierter und substrategischer Nuklearwaffen in Betracht. In beiden Fällen wird Neuland betreten, denn bislang wurden rüstungskontrollpolitisch nur stationierte Waffensysteme erfasst. Insofern bedarf es für den Neustart 2.0 – nicht nur metaphorisch – auch einer neuen Software zur Identifizierung, Kategorisierung und Verifizierung dieser Systeme, um sie zunächst größerer Transparenz und schließlich einem überprüfbareren Abrüstungsabkommen zuzuführen. Zugleich droht ein Fehlstart, wenn diese Zielsetzungen nicht mit anderen, aus russischer Sicht wichtigen Themen – wie der Frage der strategischen konventionellen Systeme und des Potentials von Drittstaaten – verknüpft werden und die beabsichtigte Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr scheitert.

Abrüstungsverhandlungen noch im Jahr der Präsidentschaftswahlen in Moskau und Washington zu beginnen, ist gleichermaßen eine günstige Gelegenheit und ein riskantes Unterfangen: Beide Präsidenten können, dank ihres persönlichen Engagements, auf das erfolgreich ratifizierte neue START-Abkommen verweisen und weitere Fortschritte in der Abrüstung als Beitrag zu einer Konsolidierung der bilateralen Beziehungen und weiteren Schritt zur Umsetzung ihrer Abrüstungsverpflichtung gemäß dem Nichtverbreitungsvertrag erklären. Riskant ist der Zeitfaktor: Denn selbst wenn bald weitere Gespräche aufgenommen werden, so sind doch kaum schnelle, substantielle Ergebnisse zu erwarten.

Es ist ein sehr ehrgeiziges Unterfangen, noch bis Februar 2012 neue Verhandlungen beginnen zu wollen. Jedoch dürfte sich Präsident Obama dem doppelten Anspruch der Forderungen des US-Kongresses und der eigenen Vision einer atomwaffenfreien Welt nicht entziehen können. Die amerikanische Seite steht damit von Beginn an unter einem selbstgesetzten Druck, während die russische Position verhältnismäßig komfortabel ist. Im Vorfeld der anstehenden Diskussion sollen die im Folgenden aufgezeigten möglichen Eckpunkte neuer Abrüstungsverhandlungen eine Orientierung zur Einordnung damit verbundener Chancen und Probleme bieten.

Nukleare Abrüstung vs. nukleare Abschreckung?

Eine Welt ohne Nuklearwaffen, das ist seit der Rede von US-Präsident Obama am 5. April 2009 in Prag das Leitmotiv amerikanischer Abrüstungspolitik. Obama bezeichnete damals Nuklearwaffen und ihre Weiterverbreitung als die größte Gefahr für die USA und die internationale Sicherheit. Als einziger Staat, der bereits Atombomben eingesetzt hat, hätten die Vereinigten Staaten von Amerika zudem eine moralische Verantwortung zu handeln. Amerika könne das Ziel einer atomwaffenfreien Welt zwar nicht allein erreichen, aber es sei in der Lage, die Staatengemeinschaft dahinzuführen. Zugleich warnte er vor einem möglichen Missverständnis: Weder könnten Nuklearwaffen schon bald umfassend beseitigt werden, noch sollten sie abrupt ihre Funktion zur Abschreckung möglicher Gegner verlieren. In der Übergangsphase zu einer atomwaffenfreien Welt würden sie weiter dazu dienen, die Sicherheit amerikanischer Verbündeter zu gewährleisten.¹

Bilden Abrüstung und Abschreckung also einen Zielkonflikt? Um diese Frage zu beantworten, werden im ersten Teil dieser Studie die historischen Zusammenhänge dargestellt und damit die heutige, nicht ganz widerspruchsfreie Situation erläutert. Daran anschließend werden ein Ansatz zur Definition der schwierigen Kategorie substrategischer Nuklearwaffen und die dazugehörigen Waffensysteme vorgestellt. Einer Darlegung der Ausgangspositionen auf amerikanischer und russischer Seite – denen auch deutsche Standpunkte gegenübergestellt werden – folgt der Vorschlag, ein Nachfolgeabkommen für »New START«, das die Zahl strategischer Nuklearwaffen weiter absenken und nicht-stationierte Gefechtsköpfe erfassen würde, mit einer Reduzierung substrategischer Nuklearwaffen zu koppeln. Der Analyse dieses möglichen bilateralen Verhandlungsprozesses schließt sich eine Problematisierung damit verbundener, entscheidender Einflussfaktoren an. Als solche könnten sich die Einbindung von Drittstaaten wie China,

Frankreich und Großbritannien, aber auch die fortbestehenden Differenzen mit Moskau hinsichtlich der Raketenabwehr und strategischer konventioneller Systeme erweisen.

Der erste Schritt in der amerikanischen Abrüstungspolitik unter Präsident Obama richtete sich auf ein Nachfolgeabkommen für den im Dezember 2009 auslaufenden START-I-Vertrag.² Die Verhandlungen bis zu dem neuen Vertragswerk »New START« und der folgende Ratifikationsprozess gestalteten sich allerdings auf amerikanisch-russischer Ebene langwieriger und im amerikanischen Senat mühsamer als erwartet.³ Zugunsten eines raschen Verhandlungsergebnisses hatte die amerikanische Regierung darauf verzichtet, den schwierigen Themenkomplex substrategischer Nuklearwaffen einzubeziehen. Genau dies jedoch kritisierten die Vertragsgegner im US-Senat wiederholt. Ihre Ablehnung kulminierte in dem Vorschlag, an dem Vertrag noch tiefgreifende Veränderungen (*killer amendments*) vorzunehmen, die zu einer Neuverhandlung mit Moskau gezwungen hätten und damit eventuell zum Scheitern des gesamten Vertragsprojekts hätten führen können. Das hätte zum Beispiel gedroht, wenn sich der republikanische Senator James Risch mit seinem Vorstoß durchgesetzt hätte, in die Präambel des Vertrags eine zusätzliche Formulierung zum Verhältnis der Reduzierung strategischer und nicht-strategischer Nuklearwaffen aufzunehmen. Ein weiterer Streitpunkt war das Bekenntnis zu dem engen Zusammenhang zwischen Offensiv- und Defensivwaffen, eine rüstungskontrollpolitisch sinnvolle Klausel, die zuletzt im START-I-Vertrag enthalten war und sich nun in der Präambel des neuen START-Vertrags wiederfindet. Schon diese allgemeine, nicht bindende Formulierung war – aus jeweils gegenteiligen Gründen – heftig umstritten: Kritikern im US-Kongress ging sie zu weit, weil sie den Aufwuchs eigener Fähigkeiten zur Raketenabwehr zu begrenzen drohte. Rus-

1 »As long as these weapons exist, the United States will maintain a safe, secure and effective arsenal to deter any adversary, and guarantee that defense to our allies«, The White House, *Remarks by President Barack Obama, Hradcany Square, Prag, 5.4.2009*, <www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/>.

2 Siehe Michael Paul/Oliver Thränert, *Nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle. Ausblick auf die amerikanisch-russischen Verhandlungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2009 (SWP-Studie 9/09).

3 Siehe Margarete Klein/Michael Paul, »Der neue START-Vertrag und seine Ratifikation in Moskau und Washington«, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 4 (2011) 1, S. 19–29.

sischen Kritikern dagegen war sie zu unverbindlich. Sie argumentierten, dass eine solch dehnbare Aussage im Fall eines entsprechenden Aufwuchses der amerikanischen Defensivwaffen nicht würde verhindern können, dass sich das russische Abschreckungspotential verringere. Wie schon 40 Jahre zuvor war Gleichheit (*equality*) für Moskau das entscheidende Kriterium.⁴ Gemäß Artikel V des neuen Vertrags ist es beiden Parteien erlaubt, vorbehaltlich der Bestimmungen des Abkommens ihr Streitkräftedispositiv zu modernisieren. Allerdings sollen neue strategische konventionelle Systeme für schnelle Schläge globaler Reichweite (PGS) bei der Berechnung der Gesamtzahl strategischer Kernwaffenträger mitberücksichtigt werden. Auch das Verhandlungsergebnis ist moderat: Man einigte sich auf eine Reduzierung der Zahl nuklearer Gefechtsköpfe um 10 bis 25 Prozent, verglichen mit der Obergrenze des Moskauer SORT-Vertrags, der ihre Zahl auf 2200 bis 1700 begrenzt hatte.

Während auf der einen Seite Abrüstungsbefürworter das bescheidene Resultat der »New START«-Verhandlungen aufs Korn nahmen, wendeten sich Kritiker in den USA gegen die ihrer Meinung nach durch den Vertrag vollzogene Selbstbeschränkung amerikanischer Handlungsoptionen. So argumentierte der republikanische Senator Jon Kyl, ein entschiedener Gegner der Ratifikation, dass der neue START-Vertrag die Aufmerksamkeit der Obama-Administration von anderen gravierenderen Sicherheitsproblemen abgezogen habe, insbesondere von der Nuklearbewaffnung Irans und Nordkoreas, und zugleich aber den Aufwuchs eigener Fähigkeiten zur Raketenabwehr behindern würde. Weitere Abrüstungsaktivitäten wie die amerikanische Ratifikation des Teststoppvertrags (CTBT) und eine multilaterale Regelung im Bereich waffenfähigen Materials (Fissile Material Cut-off Treaty, FMCT) sowie ein Nachfolgevertrag für »New START« wären erst einmal ad acta gelegt.⁵ Trotz anderer innenpolitischer Prioritäten dürfte Präsident Obama aber von seiner Vision einer atomwaffenfreien Welt nicht abrücken; sie ist ein zu wichtiger Bestandteil seiner außenpolitischen Agenda.

Der neue START-Vertrag sollte der amerikanischen Ordnungspolitik neue Handlungsfelder eröffnen. Die Einbindung Moskaus stärkte die internationale Diplomatie gegenüber Teheran und Pyöngyang. Um das

unter Präsident George W. Bush verlorene Vertrauen in den amerikanisch-russischen Beziehungen wieder aufzubauen, knüpfte die Obama-Administration an altbewährte Verhandlungsschemata und Vertragsmodalitäten – nuklearstrategische Rüstungskontrolle auf gleicher Augenhöhe – an und nutzte das dadurch erzielte Entgegenkommen Moskaus, um in anderen Fragen internationaler Sicherheit voranzukommen: »New START« sollte ein Anfang sein für Ziele, die weit über die bilaterale Rüstungskontrolle hinausreichen.

Schon bald jedoch wurde ein Zielkonflikt deutlich: Wird die Vision einer atomwaffenfreien Welt ernst genommen und werden konkrete Schritte zur Abrüstung gefordert – wie von Außenminister Guido Westerwelle, der für den Abzug amerikanischer Nuklearwaffen aus Deutschland eintrat – geraten Abrüstung und Abschreckung in Widerspruch. Das neue strategische Konzept der NATO, das auf dem Gipfeltreffen in Lissabon am 19./20. November 2010 beschlossen wurde, enthält ein deutliches Bekenntnis zum Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt. Im selben Satz wird anschließend bestätigt, dass die NATO auf absehbare Zeit, nämlich so lange es Nuklearwaffen gibt, eine »nukleare Allianz« bleibe.⁶ Also ist die nukleare Abschreckung weiterhin ein zentrales Element der NATO-Strategie. Inwiefern lässt sich aber das Aufrechterhalten der nuklearen Abschreckung mit dem langfristigen Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt vereinbaren oder auch nur mit einem möglichen Zwischenschritt dahin in Form eines Abzugs amerikanischer Nuklearwaffen aus Deutschland?

Das neue Dokument des Bündnisses enthält keine detaillierten Aussagen über die künftige Abrüstungs- und Abschreckungspolitik. Damit wird sich eine spezielle Expertengruppe des Nordatlantikrats außerhalb der Nuklearen Planungsgruppe (NPG) befassen. Ihre Aufgabe wird sein, das Abschreckungs- und Verteidigungsdispositiv der NATO umfassend zu durchleuchten, wobei auch dem Bereich der Raketenabwehr Rechnung getragen werden soll.⁷ Die Überprüfung soll

⁶ *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation. Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, Paragraph 17,* <www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>.

⁷ »We have tasked the Council to continue to review NATO's overall posture in deterring and defending against the full range of threats to the Alliance, taking into account changes in the evolving international security environment. This comprehensive review should be undertaken by all Allies on the basis of deterrence and defence posture principles agreed in the Strategic Concept, taking into account WMD and ballistic missile proliferation«, NATO, *Lisbon Summit Declaration,*

⁴ Vgl. Gerard Smith, *Double Talk: The Story of SALT I*, Boston: University Press of America, 1985, S. 266.

⁵ Josh Rogin, »New START Ratified, so What's Next for Arms Control?«, in: *The Cable* (online), 22.12.2010.

allerdings nur das Nuklearwaffendispositiv der NATO betreffen – also nicht das Frankreichs (gleichwohl werden französische Vertreter an den Beratungen teilnehmen). Im Hinblick auf substrategische Nuklearwaffen wird im Konzept vage formuliert, man wolle sich bemühen, die Bedingungen zu schaffen, um weitere Reduzierungen zu erreichen. In der Erklärung der Staats- und Regierungschefs wird dazu auf die Disparität zwischen dem alliierten und dem russischen Nuklearwaffenbestand in Europa hingewiesen; es sei eines der Ziele, Russland zu mehr Transparenz zu bewegen, was seine Nuklearwaffen auf europäischem Boden betrifft, und die Zustimmung Moskaus zu erreichen, diese Waffen fernab vom Territorium der Bündnismitglieder zu dislozieren.⁸

Abrüstung und Rüstungskontrolle sind kein Selbstzweck. Vielmehr ist bei einem möglichen Abzug der amerikanischen Nuklearwaffen aus Europa zu fragen, ob dies einen Zugewinn oder einen Verlust an Sicherheit mit sich bringt. Die mehrheitlich antinuklear gestimmte Bevölkerung in den Stationierungsländern würde einen Abzug höchstwahrscheinlich begrüßen und sich davon ein Mehr an Sicherheit versprechen. Das Gegenteil, ein Verlust an Sicherheit, könnte jedoch eintreten, wenn eine solche Entscheidung nicht konsensual erfolgt und dadurch die Einigkeit im Bündnis Schaden nehmen würde – ein Szenario, das kritische Beobachter bereits im Kontext der deutschen Abzugsforderung mit dem Öffnen der »Büchse der Pandora« gleichsetzten.⁹ Denn die Verteilung des Nuklearwaffenarsenals der NATO auf mehrere Mitgliedstaaten entspricht dem Bündnisgrundsatz der gerechten Lastenteilung: Alle Stationierungsländer tragen vergleichbare Kosten und Risiken und vertreten diese Politik der Allianz gegenüber ihrer Bevölkerung. Andere Mitgliedstaaten, die abweichende Risiko-perzeptionen haben und in denen keine Nuklearwaffen stationiert sind oder – wie in den baltischen Staaten und Polen – aus vertraglichen Gründen nicht stationiert werden können, verlassen sich unverändert auf die Präsenz von Nuklearwaffen. Eine Entscheidung, die in Europa verbliebenen taktischen Nuklearwaffen abzuziehen, sollte daher von allen NATO-Staaten gemeinsam getragen werden.

Jede Veränderung des nuklearen Status quo ist eine Bündnisangelegenheit, keine nationale Frage. Im besten Fall kommt es im Rahmen einer Vereinbarung zu einem Abzug oder einer Reduzierung, wobei die hohe Zahl russischer nicht-strategischer Nuklearwaffen zu berücksichtigen ist. Danach könnten verbliebene taktische Waffen in eine rückwärtige sichere Aufbewahrung in den USA verlegt werden.

Warum dies keine einfache politische Entscheidung ist, wird im Folgenden am Beispiel der zwar veränderten, im Kern aber weiterhin wirksamen Abschreckungsstrategie der NATO und der ihr zugrunde liegenden Bedrohungsperzeptionen erläutert.

Lissabon, 20.11.2010, Paragraph 30, <www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm>.

⁸ *Strategic Concept* [wie Fn. 6], Paragraph 26.

⁹ Franklin Miller/George Robertson/Kori Schake, *Germany Opens Pandora's Box*, London: Centre for European Reform (CER), Februar 2010.

Abschreckung gestern und heute

Grundsätzlich muss zwischen einer Abschreckung durch Vergeltung (*deterrence by retaliation*) und einer Abschreckung durch Verwehren (*deterrence by denial*) gegnerischer Handlungsoptionen unterschieden werden. Die Abschreckung durch Vergeltungsandrohung gründet auf dem Gedanken, dass ein potentieller Gegner von einem Waffeneinsatz oder jedweder feindseligen Aktion abgehalten wird, weil er mit einer (mindestens) gleichwertigen Antwort rechnen muss. Dabei wird bewusst mit einem Kalkül der Unsicherheit operiert – der Gegner soll im Unklaren gehalten werden, wann als Reaktion welche Waffen eingesetzt werden sollen. Das mit einer Aggression verbundene Risiko soll unkalkulierbar bleiben. Um das Spektrum der unberechenbaren Gegenmaßnahmen möglichst breit zu halten, schließt die NATO bis heute grundsätzlich die Möglichkeit eines nuklearen Ersteinsatzes nicht aus, obwohl die operative Notwendigkeit für diese deklaratorische Politik inzwischen entfallen ist, da der ehemals konventionell überlegene Warschauer Pakt nicht mehr existiert.

Anders verhält es sich mit dem Ansatz einer Abschreckung, die darauf basiert, dass dem potentiellen Gegner Handlungsoptionen verwehrt werden. Ausdruck dieses Gedankens können zum Beispiel defensive Maßnahmen wie die NATO-Pläne für eine Raketenabwehr sein, die die eigene Verwundbarkeit so weit vermindern, dass die denkbaren Kosten für den Angreifer höher werden als die Aussicht auf einen Erfolg. Ähnlich verhält es sich mit amerikanischen Überlegungen, eine Fähigkeit zu schnellen konventionellen Schlägen globaler Reichweite (PGS) zu entwickeln: Auch hier sollen gegnerische Aktionen durch nicht-nukleare Einsatzmittel verhindert werden. Alle diese Abschreckungsstrategien zeugen vom Bemühen Washingtons, die Relevanz nuklearer Einsatzmittel zu verringern. Da auf absehbare Zeit – so lange andere Staaten noch über Nuklearwaffen verfügen – nicht gänzlich auf die nukleare Abschreckung verzichtet werden soll, setzt die NATO derzeit auf eine Kombination von Abschreckung durch Vergeltung und Abschreckung durch Verwehren.

Die Rolle nuklearer Abschreckung in der NATO-Strategie

Abschreckung ist also nach wie vor ein untrennbarer Bestandteil der NATO-Strategie. Zentrale Elemente der auf Europa erweiterten Abschreckung sind die nuklearstrategischen Waffensysteme der USA und Großbritanniens einerseits und als sichtbares Zeichen amerikanischer Verpflichtungen die in Europa stationierten Streitkräfte und substrategischen Nuklearwaffen andererseits. Im Dezember 2008 bekräftigte eine vom Pentagon eingesetzte Arbeitsgruppe unter Vorsitz des ehemaligen US-Verteidigungsministers James Schlesinger deren Verbleib. Denn die in Europa befindlichen amerikanischen Nuklearwaffen seien eine wichtige Sicherheitsgarantie und dienten zudem der Nichtverbreitung, indem sie NATO-Verbündete davon abhielten, eigene Nuklearwaffen zu entwickeln. Der Bericht kam zu dem Schluss, die Präsenz amerikanischer Nuklearwaffen in Europa bleibe ein entscheidendes politisches und militärisches Bindeglied zwischen den europäischen und nordamerikanischen Mitgliedern der Allianz. Daran dürfe nichts ohne einen eingehenden und wohlbedachten Beratungsprozess in der NATO geändert werden, denn es handle sich – wie schon 1967 festgelegt – um eine Bündnisangelegenheit.¹⁰

Mit dem Wegfall der unmittelbaren Bedrohung durch den Warschauer Pakt hat die auf Russland bezogene nukleare Abschreckung zwar ihre frühere militärische Bedeutung verloren. Die nukleare Teilhabe hat für einige NATO-Verbündete aber weiterhin einen hohen symbolischen Wert. Und die Präsenz amerikanischer Nuklearwaffen in Europa wird als sichtbare Gewähr dafür gesehen, dass es Amerika immer noch ernst meint mit seiner Sicherheitsgarantie. Insofern gehört zum Kernkonzept der erweiterten Abschreckung im Sinne einer Verkoppelung amerikanischer und europäischer Sicherheit nach wie vor die nukleare Komponente.

¹⁰ James Schlesinger u.a., *Report of the Secretary of Defense Task Force on DoD Nuclear Weapons Management. Phase II: Review of the DoD Nuclear Mission*, Washington, D.C.: Dezember 2008, S. 14 und S. 15, <www.defense.gov/pubs/pdfs/PhaseIIReportFinal.pdf>.

Neue NATO-Mitglieder wie Polen und die baltischen Staaten Lettland, Litauen und Estland achten sehr genau darauf, welche strategischen Signale das Bündnis nach Russland schickt. Sie fürchten ein revisionistisches Russland, das eine Großmachtpolitik des 19. Jahrhunderts mit Taktiken des 21. Jahrhunderts betreiben könnte. Es sind vor allem ihre geographische Lage und die jüngste Geschichte, die ihren Wunsch nach einer fortwährenden Absicherung gegenüber Russland begründen. Entsprechend forderte eine Gruppe ehemaliger Präsidenten und Minister aus Ost- und Mitteleuropa in einem offenen Brief an Präsident Obama, dass die NATO Notfallpläne (*contingency planning*) für den Krisenfall entwickle.¹¹ Die politische Elite in Warschau bemüht sich seit langem darum, die USA zur Stationierung amerikanischer Truppen auf polnischem Territorium zu bewegen, weil Zweifel an der Festigkeit des Bündnisses herrschen.¹² Staaten wie Litauen haben gemäß der Selbstverpflichtung der NATO, keine Nuklearwaffen in den neuen Mitgliedstaaten aufzustellen, in ihrer Verfassung erklärt, keine Massenvernichtungswaffen in ihrem Land aufzunehmen. Umso mehr bleibt die erweiterte nukleare Abschreckung speziell für diese neuen NATO-Mitglieder der ultimative Prüfstein für die Glaubwürdigkeit der Allianz und die »Essenz« ihrer Mitgliedschaft.¹³ Dementsprechend wurde in der neuen US-Nukleardoktrin vom April 2010 die Präsenz taktischer Nuklearwaffen in ihrer Bedeutung für den transatlantischen Zusammenhalt und als Rückversicherung für Alliierte und Partner betont, »die sich regionalen Bedrohungen ausgesetzt fühlen«.¹⁴

Allerdings sind drei ursprüngliche Beweggründe für die Stationierung taktischer Nuklearwaffen in Europa weggefallen: Der Zweck, eine nukleare Bewaffnung Deutschlands zu verhindern, wurde erreicht und die miteinander zusammenhängenden Ziele, eine flexibel abgestufte Eskalation zu ermöglichen und zugleich die Glaubwürdigkeitslücke in dieser Eskalationsstrategie zu schließen, sind gegenstandslos

11 Valdas Adamkus u.a., »An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe«, in: *Gazeta Wyborcza*, 16.7.2009, <http://wyborcza.pl/1,75477,6825987,An_Open_Letter_to_the_Obama_Administration_from_Central.html>.

12 Wojciech Lorenz, »Poland: Straddling the Nuclear Frontier«, in: *World Policy Journal*, 26 (Herbst 2009) 3, S. 57.

13 Malcolm Chalmers/Simon Lunn, *NATO's Tactical Nuclear Dilemma*, London: RUSI, März 2010, S. 16, <www.rusi.org/downloads/assets/NATOs_Nuclear_Dilemma.pdf>.

14 U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, Washington, D.C., April 2010, S. xii.

geworden. Außerdem weisen Befürworter eines Abzugs darauf hin, dass die nukleare Teilhabe in Widerspruch zum Nichtverbreitungsvertrag und damit zum Abrüstungsparadigma Obamas stehe.

Abschreckung zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Das neue strategische Konzept der NATO bildet einen Kompromiss zwischen den Befürwortern des Status quo, die eine nukleare Abschreckung nicht aufgeben und als sichtbares Zeichen dazu Nuklearwaffen in Europa präsent halten wollen, und den Gegnern einer fortdauernden Stationierung, die über eine Raketenabwehr zu einer konventionellen Strategie der Abschreckung durch Verweigerung gegnerischer Optionen überzugehen beabsichtigen. In beiden Fällen spielt die Proliferation von Nuklearwaffen und entsprechender Trägersysteme im Nahen und Mittleren Osten eine wichtige Rolle. Wer sich Abwehroptionen eröffnet, die möglichen Schaden begrenzen helfen, erweitert seine Chancen zur Deeskalation in Krisensituationen, da gegnerische Potentiale nicht frühzeitig mit eigenen, auch konventionellen Angriffsmitteln ausgeschaltet werden müssen. Im Idealfall verringert eine Raketenabwehr die Erfolgsaussichten eines Angreifers und stärkt mittelfristig die Abschreckung im Verbund mit konventionellen und nuklearen Reaktionsmitteln.¹⁵ Langfristig könnte diese Option die nukleare Komponente zumindest in Europa obsolet werden lassen.

Die Bedrohungseinschätzung, die die NATO im Kontext einer künftigen Kooperation in der Raketenabwehr gemeinsam mit Russland vorzunehmen beabsichtigt, stützt sich bis dato auf das Risiko eines Nuklearwaffenstaats Iran. Auch wenn die Allianz mit Rücksicht auf die Türkei in ihrem Konzept keine Namen nennt, liegt es auf der Hand, dass sie insbesondere Teheran die Fähigkeit zu erwerben zutraut, Zentraleuropa mit nuklear bewaffneten Raketen zu bedrohen. Die Folge einer solchen Entwicklung könnte nach Ansicht von Experten die Renaissance nuklearer Abschreckung mit einer Verlagerung von NATO-Nuklearwaffen nach Süden sein.¹⁶ Dies würde den Bestrebungen der USA zuwiderlaufen, das Maß der Abstützung auf Nuklearwaffen zu verringern und

15 Siehe Center for Security Studies (CSS), *NATO und Raketenabwehr: Chancen und offene Fragen*, Zürich: CSS, Dezember 2010 (CSS Analysen zur Sicherheitspolitik 86), S. 2.

16 Bruno Tertrais, »A Nuclear Iran and NATO«, in: *Survival*, 52 (Dezember 2010–Januar 2011) 6, S. 47f.

stattdessen die Raketenabwehr auf- und auszubauen. Auch setzt eine weitere Reduzierung des nuklearen Risikos in Europa die Zusammenarbeit mit Moskau voraus, und zwar sowohl hinsichtlich der Raketenabwehr, als auch der Verminderung und möglicherweise Abrüstung substrategischer Nuklearwaffen.

Abschreckung im 21. Jahrhundert entwickelt sich so tendenziell von einer Strategie der Einhegung zu einer der Einbindung Russlands. Dies erleichtert das Vorhaben jedoch nicht unbedingt, da in Moskaus Sicherheitsverständnis manche geostrategischen Faktoren stärker gewichtet werden als in Brüssel und Washington – wie zum Beispiel das von Pakistan (anstelle Iran) ausgehende nukleare Gefahrenpotential.

Substrategische Nuklearwaffen

Abgesehen vom INF-Vertrag (Intermediate-Range Nuclear Forces, INF) sind substrategische Atomwaffen in der Rüstungskontrolle bisher unberücksichtigt geblieben. Wenn aber bei der Abrüstung strategischer Nuklearwaffen weitere Fortschritte erzielt werden sollen, muss es auch in diesem Bereich zu Reduzierungen kommen. Denn diese Systeme werden umso bedeutsamer, je tiefere Einschnitte bei der Zahl strategischer Nuklearwaffen vorgenommen werden. Zudem würde eine Verringerung innerhalb dieser Waffenkategorie der Logik einer atomwaffenfreien Welt entsprechen – einmal angenommen, dass »Global Zero« weiterhin einen prominenten Platz in der Agenda des amerikanischen Präsidenten einnehmen wird, gleich welcher Partei er angehört.

Im INF-Vertrag über die Vernichtung nuklearwaffenfähiger, landgestützter Mittelstreckenraketen längerer (zwischen 5500 und 1000 Kilometer) und kürzerer Reichweite (zwischen 500 und 1000 Kilometer) wurde 1987 die Abrüstung einer ganzen substrategischen Waffenkategorie beschlossen. Neben dieser vertraglich vereinbarten Abrüstung nahmen beide Staaten, die USA und Russland, im Rahmen präsidentieller Initiativen (Presidential Nuclear Initiatives, PNI) weitere Reduzierungen vor: So verfügte Russland 1991 über 15 000 bis 21 700 taktische Nuklearwaffen, denen im selben Jahr 3380 taktische amerikanische Nuklearwaffen in Europa gegenüberstanden (in den 1970er Jahren lag deren Höchstzahl bei 7200).¹⁷ Am 27. September 1991 kündigte US-Präsident George H. W. Bush an, die nuklearen Sprengköpfe für Artilleriesysteme und für Kurzstreckenraketen des Typs »Lance« zu zerstören. Bei den seegestützten taktischen Systemen sollte die eine Hälfte der Sprengköpfe vernichtet, die andere eingelagert werden, wobei alle Sprengköpfe für Marschflugkörper erhalten bleiben sollten. In der Folge wurden etwa 2150 Gefechtsköpfe abgebaut, darunter 850 Sprengköpfe für Kurzstreckenraketen und 1300 Stück nukleare Artilleriemunition. Außerdem wurden 500 Gefechtsköpfe von Überwasser-

schiffen und Unterseebooten abgezogen und sollten 900 Wasserbomben zerstört werden. Im Gegenzug versprach der russische Präsident Michail Gorbatschow in seiner Antwort vom 5. Oktober 1991, alle nuklearen Gefechtsköpfe für landgestützte Kurzstreckenraketen, Artillerie und Landminen zu vernichten. Außerdem kündigte er den Abbau jeweils der Hälfte der Nuklearsprengköpfe für Flug- und Raketenabwehr (die andere Hälfte sollte zentral gelagert werden) und für taktische Flugzeuge an. Bei den Seestreitkräften wolle man mit einer Ausnahme für ballistische Raketen (SLBMs) ein Drittel der Sprengköpfe für Überwasserschiffe und U-Boote vernichten, den Rest einlagern. Außerdem solle ein Teil der nuklearen Sprengköpfe der Marineflieger unbrauchbar gemacht, der andere Teil ebenfalls zentral gelagert werden. Im Januar 1992 bestätigte Präsident Boris Jelzin, dass Russland an diesen Absichten festhalten werde.¹⁸

Da es an vertraglich vereinbarten Verifikationsmaßnahmen mangelt, ist unsicher, inwiefern diese Initiativen tatsächlich umgesetzt wurden. Während die amerikanische Regierung im Jahr 2000 erklärte, die Ankündigungen erfüllt zu haben, hat Russland die genannte Zahl von Sprengköpfen wohl außer Dienst gestellt, ihre Vernichtung aber – mit Verweis auf fehlende technische und finanzielle Kapazitäten – noch nicht abgeschlossen. Zudem hat Moskau den Status der präsidentiellen Initiativen von einer Selbstverpflichtung zu einer Geste des guten Willens herabgestuft; man werde zwar weiter reduzieren, fühle sich jedoch nicht an frühere Erklärungen gebunden, erklärte das russische Außenministerium im Juli 2004.¹⁹

Darüber hinaus bleibt ein Bedrohungskalkül, das Alptraumszenario nuklearer Terrorismus, weiter relevant. Substrategische Nuklearwaffen werden – anders

¹⁷ Joshua Handler, »The 1991–1992 PNIs and the Elimination, Storage, and Security of Tactical Nuclear Weapons«, in: Brian Alexander/Alistair Millar (Hg.), *Tactical Nuclear Weapons. Emergent Threats in an Evolving Security Environment*, Washington, D.C.: Brassey's, 2003, S. 31.

¹⁸ SIPRI *Yearbook 1992*, Oxford: Oxford University Press, 1992, S. 65–73 und S. 85–92; Amy F. Woolf, *Nonstrategic Nuclear Weapons*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 14.1.2010 (CRS Report for Congress RL32572), S. 9–12, <http://assets.opencrs.com/rpts/RL32572_20100114.pdf>.

¹⁹ Miles A. Pomper/William Potter/Nikolai Sokov, *Reducing and Regulating Tactical (Nonstrategic) Nuclear Weapons in Europe*, Monterey: The James Martin Center for Nonproliferation Studies, Dezember 2009, S. 2 und S. 7, <http://cns.miis.edu/opapers/pdfs/tnw_europe.pdf>.

als strategische Raketen – in der Regel getrennt von ihren Trägersystemen in Depots nahe ihrem möglichen Einsatzgebiet gelagert. Sie sind also vor Diebstahl oder Sabotage weniger geschützt. Zudem unterliegen sie als Gefechtsfeldwaffen zwar ebenfalls einer restriktiven politischen Kontrolle, jedoch erfordert ihre taktische Bestimmung im Krisenfall eine Delegation der Kommandogewalt. Auch aus Gründen der Krisenstabilität wäre es daher sinnvoll, die Sprengköpfe an wenigen Standorten zusammenzuführen, in einem weiteren Abkommen zu erfassen und zu reduzieren. Allerdings ist dabei mit einer Reihe von Schwierigkeiten zu rechnen, angefangen von der Definition, was als substrategische Nuklearwaffe zu gelten hat, über die nicht konsistente Datengrundlage bis hin zur komplizierten Unterscheidung zwischen aktiven und in Reserve sowie zur Vernichtung bestimmten Gefechtsköpfen.

Definition und Datengrundlage

Ein erstes Problem stellt sich bei der Abgrenzung der Kategorie substrategischer, also nicht-strategischer Nuklearwaffen, die auch Gefechtsfeldwaffen mit taktischer Bestimmung einschließen. Prinzipiell können als »taktisch« eingeordnete Gefechtsfeldwaffen mit kurzer Reichweite und geringer Sprengkraft auch eine »strategische« Wirkung haben – wenn nicht gar jeder Gebrauch von Nuklearwaffen als von strategischer Bedeutung zu bezeichnen wäre. Ein historisches Beispiel dafür sind die auf Kuba 1962 stationierten SS-4-Raketen, die mit einer Reichweite von 2000 Kilometern klar als »substrategisch« einzuordnen waren. Insofern wurde schon damals durch die vorgeschobene Stationierung ballistischer Raketen die klassische Definition »strategischer« Systeme, der zufolge diese Waffen über eine interkontinentale Reichweite von über 5500 Kilometern verfügen, durch substrategische Systeme unterlaufen. Auch die Sprengkraft erlaubt keine eindeutige Klassifizierung. Nuklearwaffen benötigen bei wachsender Zielgenauigkeit eine geringere Sprengkraft – dies gilt gleichermaßen für taktische und strategische Systeme. Und einige taktische Nuklearwaffen besitzen sogar eine höhere Sprengkraft als strategische Systeme: So verfügen substrategische amerikanische Nuklearwaffen der Typen B61-3 und B61-4 über eine Sprengkraft von 0,3 bis 170 Kilotonnen, die Gefechtsköpfe der strategischen Trident-Raketen dagegen über 100 Kilotonnen. Weder die Reich-

weite der Trägersysteme noch die Sprengkraft allein erlauben also eine unzweideutige Einordnung.²⁰

Letztlich gelingt die Definition am einfachsten im Ausschlussverfahren: Bei substrategischen Systemen handelt sich um alle Kernwaffen, die bisher nicht vertraglich erfasst worden sind, also um alle Nuklearwaffen, die weder für Interkontinentalraketen (ICBMs), noch seegestützte Raketen (SLBMs) oder schwere Bomber vorgesehen sind. Allgemein anerkannt ist diese Definition aber nicht. Eine solch breit angelegte Begriffsbestimmung erfasst zudem sehr unterschiedliche Waffensysteme, zu denen auf Kampfflugzeugen montierte Freifallbomben ebenso gehören wie auf Unterseebooten stationierte Marschflugkörper und Torpedos sowie – auf russischer Seite – nukleare Sprengköpfe für Raketenabwehrsysteme und solche, die im Rahmen der Luftverteidigung einzusetzen wären.

Zudem gibt es keine zuverlässige Datengrundlage zu substrategischen Nuklearwaffen. Große Unsicherheit besteht zum Beispiel über den Umfang der russischen Bestände in dieser Kategorie. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wurden diese Waffen aus den nichtrussischen Teilrepubliken hastig abgezogen, aber offenbar nicht vollständig erfasst. So bekannte im Mai 1997 General Alexander Lebed, Sicherheitsberater von Präsident Jelzin, dass Kofferbomben (*suitcase nuclear device*) mit je einer Kilotonne Sprengkraft verschwunden seien. Das Problem möglicherweise verlorengegangener nuklearer Sprengköpfe (*loose nukes*) geistert seitdem durch die Debatten, obwohl Russland mehrfach erklärt hat, alle Sprengköpfe unter Kontrolle zu haben. So äußerte US-Verteidigungsminister Robert Gates im Oktober 2008 seine Sorge, dass auf russischer Seite die Zahl der Stationierungsorte alter Atomminen, nuklearer Artilleriegranaten »und so weiter« gar nicht bekannt sei, solche Depots aber für Terroristen gerade von Interesse sein könnten.²¹

Darüber hinaus stellt sich das Problem, wie in Reserve befindliche Gefechtsköpfe von Sprengköpfen unterscheiden werden können, die zur Demontage bestimmt sind. Als das Pentagon im Mai 2010 bekannt-

²⁰ Siehe ausführlich zu den Definitionsproblemen Alexander/Millar (Hg.), *Tactical Nuclear Weapons* [wie Fn. 17], S. 5f; William C. Potter/Nikolai Sokov/Harald Müller/Annette Schaper, *Tactical Nuclear Weapons. Options for Control*, Genf: United Nations Institute for Disarmament Research, Dezember 2000, S. 22–35; Woolf, *Nonstrategic Nuclear Weapons* [wie Fn. 18], S. 5f.

²¹ Walter Pincus, »Gates Suggests New Arms Deal with Russia«, in: *Washington Post*, 29.10.2008, S. A9.

gab, dass das amerikanische Nuklearwaffenarsenal mit Stand vom 30. September 2009 insgesamt 5113 nukleare Sprengköpfe umfasse, machte es keine Angaben über die zur Vernichtung bestimmten Gefechtsköpfe.²² Vage wurde mitgeteilt, dass »einige tausend zusätzlicher Nuklearwaffen« zur Demontage vorgesehen seien – die entsprechende Planung reicht bis in das Jahr 2022. Experten schätzen deren Zahl auf 3500 bis 4500.²³ Allein schon die Überprüfung dieser Angaben auf beiden Seiten wäre eine Herkulesaufgabe, einmal abgesehen von der erforderlichen Verifikation im Sinne eines »Neustarts 2.0«. Wenn beide Seiten ihren Willen zur Abrüstung unter Beweis stellen wollen, ist jedoch eine Offenlegung der Zahlen einsatzbereiter, deponierter und in Demontage bzw. bereits demontierter Sprengköpfe unabweislich. Erleichtert wird diese Offenlegung dadurch, dass einsatzbereite Gefechtsköpfe anders gelagert werden als inaktive, in Reserve befindliche oder zur Vernichtung bestimmte Sprengköpfe, die teilweise bereits demontiert sind.²⁴

Amerikanische substrategische Nuklearwaffen

Die vom Pentagon für das Jahr 2009 genannte Zahl von insgesamt über 5100 amerikanischen Nuklearwaffen beinhaltet aktive und im Depot befindliche Gefechtsköpfe in einem nicht-einsatzbereiten Zustand. Es dürften etwa 2500 einsatzbereit stationiert sein und 2600 in Reserve gehalten werden. »New START« verpflichtet die beiden Vertragspartner, die stationierten strategischen Atomwaffen in den kommenden sieben Jahren auf 1550 Sprengköpfe und 700 Trägersysteme (plus 100 Trägersysteme in Reserve) zu verringern. Jede Seite kann dabei selbst entscheiden, wie die Sprengköpfe verteilt werden.

Etwa 500 der 2500 einsatzbereit stationierten Sprengköpfe der USA fallen in die Kategorie substrategischer Nuklearwaffen: Darunter befinden sich wiederum 100 Gefechtsköpfe für seegestützte Marsch-

flugkörper (TLAM-N) und rund 400 Bomben, von denen etwa die Hälfte in Europa gelagert werden. Nach Expertenmeinung handelt es sich um 150 bis 240 Bomben des Typs B-61, die in Belgien, Deutschland, den Niederlanden, Italien und der Türkei eingelagert sind. Hinzu kommen weitere 600 in Nevada und New Mexico als Reserve aufbewahrte Gefechtsköpfe, so dass der amerikanische Bestand taktischer Nuklearwaffen auf insgesamt 1100 geschätzt wird. Diese Zahl wird weiter sinken, da seegestützte Marschflugkörper (SLCMs) deaktiviert werden sollen. Ihre Funktion – wie die auf Japan erweiterte nukleare Abschreckung – soll künftig von Langstreckenbomben und im Einsatzraum befindlichen Flugzeugen übernommen werden.²⁵

Belgien, Deutschland, die Niederlande und Italien stellen jeweils Flugzeuge, die für den Einsatz von Nuklearwaffen zertifiziert wurden (Dual Capable Aircraft, DCA, siehe Tabelle 1, S. 16). Allerdings müssen die Ende der 1970er Jahre eingeführten F-16- und Tornado-Mehrzweckkampfflugzeuge (wie auch die in einem eigenen, unabhängigen Netz organisierten sicheren Fernmeldeverbindungen) modernisiert werden. Den einzelnen Stationierungsländern ist es überlassen, für welches Nachfolgesystem sie sich entscheiden und ob sie damit an der nuklearen Teilhabe festhalten. Die amerikanischen F-16-Kampfflugzeuge könnten in Zukunft durch den F-35 (Joint Strike Fighter) ersetzt werden; Italien und die Niederlande planen dessen Kauf.²⁶ Während Belgien die F-16 noch bis 2025 behalten will, ist im deutschen Fall die Frage der Nachfolge für den Tornado als Nuklearwaffenträger offen. Offiziell ist die Nutzung des Waffensystems über das Jahr 2020 hinaus vorgesehen und der Zeitpunkt der endgültigen Außerdienststellung noch nicht festgelegt.

In Deutschland beschloss die rot-grüne Koalition unter Bundeskanzler Gerhard Schröder, keine neuen nuklearwaffenfähigen Träger zu beschaffen; in der Antwort auf eine Kleine Anfrage der SPD-Fraktion erklärte die Bundesregierung am 20. Juli 2010, dass sich für sie die Frage der Beschaffung neuer nuklear-

²² U.S. Department of Defense, *Fact Sheet. Increasing Transparency in the U.S. Nuclear Weapons Stockpile*, 3.5.2010, <www.defense.gov/npr/docs/10-05-03_fact_sheet_us_nuclear_transparency__final_w_date.pdf>.

²³ Robert S. Norris/Hans M. Kristensen, »U.S. Nuclear Forces, 2010«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 66 (Mai/Juni 2010) 3, S. 57.

²⁴ Micah Zenko, *Toward Deeper Reductions in U.S. and Russian Nuclear Weapons*, New York: Council on Foreign Relations, 2010 (Council Special Report 57), S. 12.

²⁵ U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report* [wie Fn. 14], S. 28; Zenko, *Toward Deeper Reductions* [wie Fn. 24], S. 7.

²⁶ Ian Anthony/Johnny Janssen, *The Future of Nuclear Weapons in NATO*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, April 2010, S. 1; Chalmers/Lunn, *NATO's Tactical Nuclear Dilemma* [wie Fn. 13], S. 21–26.

Tabelle 1
Amerikanische Nuklearwaffen in Europa

	Luftwaffenbasis	Trägersystem	Anzahl (geschätzt)
Belgien	Kleine Brogel	Belgische F-16 (10 th Fighter Wing)	10–20
Deutschland	Büchel	Deutsche Tornados (JaboG 33)	10–20
Niederlande	Volkel	Niederländische F-16 (1 st Fighter Wing)	10–20
Italien	Aviano	US-F-16 (31 st Fighter Wing)	50
	Gheddi Torre	Italienische Tornados (6. Stormo)	20–40
Türkei	Incirlik	US-Air Force (Rotation)	50–90
Insgesamt	Sechs Basen		150–240

Quelle: Hans M. Kristensen, »Status of U.S. Nuclear Weapons in Europe«, in: *Federation of American Scientists*, 26.6.2008, <www.fas.org/programs/ssp/nukes/_images/EuroNukes.pdf>.

fähiger Trägersysteme derzeit nicht stelle.²⁷ Falls keine anderweitige Entscheidung getroffen wird, könnten amerikanische Nuklearwaffen auf deutschem Boden so durch die Außerdienststellung des Kampfflugzeugs Tornado nach 2020 obsolet werden. Denn es ist kaum anzunehmen, dass der Bundestag entgegen seiner fraktionsübergreifenden Beschlüsse zugunsten nuklearer Abrüstung und angesichts knapper öffentlicher Gelder einen dreistelligen Millionenbetrag für die Anpassung des Eurofighters an eine nukleare Einsatzrolle bewilligen würde. Deutschland würde als einzige

²⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uta Zapf [u.a.], Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/2639, 20.7.2010, S. 4, <www.bundeswehr-monitoring.de/fileadmin/user_upload/media/BT1702639.pdf>, und Kleine Anfrage der Abgeordneten Uta Zapf [u.a.], Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/2357, 30.6.2010, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/023/1702357.pdf>>. Darin hatten sich die anfragenden Parlamentarier auf eine Äußerung des CDU-Bundestagsabgeordneten Karl A. Lamers vom Dezember 2009 bezogen, wonach sich an der Entscheidung der Regierung Schröder auch unter der neuen Koalition nichts ändern werde.

Nation den Eurofighter umrüsten, womit sich die hohe Kostenschätzung von 300 Millionen Euro erklärt.²⁸ Im Zweifelsfall könnten aber amerikanische F-35 diese Einsatzaufgabe übernehmen.

Aber ist die weitere Präsenz amerikanischer Nuklearwaffen überhaupt sinnvoll und notwendig? Die meisten Experten halten die in Europa stationierten amerikanischen Kernwaffen aus militärischer Sicht für überflüssig; daher gibt es auch keine konkreten NATO-Einsatzpläne.²⁹ Gegen welchen Gegner sollten nukleare Fliegerbomben heute auch eingesetzt werden, da die einstigen Panzerdivisionen der Vergangenheit angehören? Nicht nur verursachen Nuklearwaffen vermeidbare Kosten, sie könnten außerdem das Ziel terroristischer Übergriffe werden. Zu diesen Überlegungen passt der stillschweigende Abzug amerikanischer Nuklearsprengköpfe aus dem deutschen Stützpunkt Ramstein und aus Griechenland in den Jahren 2001–05 sowie später auch aus dem britischen Luftwaffenstützpunkt Lakenheath.

Gleichwohl liegt es nicht im amerikanischen Interesse, alle taktischen Kernwaffen aus Europa abziehen, die massive numerische Überlegenheit Russlands bei substrategischen Atomwaffen aber zu ignorieren. Kritiker in den USA würden darin – ungeachtet der Dominanz der NATO im konventionellen Bereich – eine weitere Schwächung der amerikanischen Sicherheitsverpflichtungen ansehen; sie wollten das Missverhältnis, das sich aus ihrer Sicht auf 1:10 beläuft, bereits im neuen START-Vertrag berücksichtigt sehen. Denn die Existenz amerikanischer Kernwaffen in Europa ist für viele Verbündete, wie oben schon dargelegt, nach wie vor politisch bedeutsam. Neue NATO-Mitglieder wie Polen und die baltischen Staaten sind über revisionistische Tendenzen in der russischen Außenpolitik ebenso beunruhigt wie über die vergleichsweise entspannte Haltung westlicher Staaten gegenüber den aus ihrer Sicht bedrohlichen Aspekten der russischen Außenpolitik.³⁰

²⁸ Siehe Chalmers/Lunn, *NATO's Tactical Nuclear Dilemma* [wie Fn. 13], S. 23.

²⁹ Zenko, *Toward Deeper Reductions* [wie Fn. 24], S. 9.

³⁰ »Baltic States observe with considerable anxiety the lack of decided, steadfast reaction on the part of the majority of the Allies to those aspects of Russia's foreign policy that in their views could constitute a threat to their security (the concept of the spheres of influence, Russia's self-declared right to defend Russian-speaking populations of the former Soviet republics, the concept of a new security architecture, etc.)«, Beata Górka-Winter/Marek Madej (Hg.), *NATO Member States and the New Strategic Concept: An Overview*, Warschau: The Polish Institute of International Affairs, Warschau, Mai 2010, S. 42.

Die Stationierungsländer profitieren davon, dass sie durch die nukleare Teilhabe über Prozesse und Planungen in Zusammenhang mit den auf ihrem Territorium aufgestellten Nuklearwaffen informiert werden. Ohne entsprechende Einsatzpläne ist die Teilhabe aber von geringer Substanz, wenngleich die Anwesenheit amerikanischer Nuklearwaffen nach wie vor eine symbolische Bedeutung hat und eine politische Rückversicherung darstellt. Die Mitwirkung an der Raketenabwehr wäre ein möglicher Ersatz für die Ablösung der nuklearen Teilhabe, denn damit würden neue, relevante Interessen wahrgenommen. Sie entspräche aber voraussichtlich der bereits praktizierten Teilnahme im Rahmen der integrierten Luftverteidigung.

Die Existenz amerikanischer Kernwaffen in Europa wirkte in der Vergangenheit zudem als Faktor zur Verhinderung nuklearer Proliferation innerhalb der Allianz. In der Türkei etwa könnten Entscheidungsträger über eigene Atomwaffen nachdenken, falls Iran auf seinem Weg zur Bombe voranschreiten sollte und US-Kernwaffen aus Europa und damit auch vom türkischen Stützpunkt Incirlik abgezogen würden.³¹ Sollen an der Südflanke der NATO aber Ankara weiterhin in die Abschreckungsstrategie der Allianz einbezogen und eine Singularisierung der Türkei verhindert werden, käme eine Alternative in Frage. Sie könnte darin bestehen, dass US-Nuklearwaffen aus Zentraleuropa abgezogen werden, aber eine reduzierte Zahl an Standorten in Italien und der Türkei bestehen bleibt. Die Abschreckungswirkung wird allerdings auch ohne taktische Nuklearwaffen durch die strategischen Systeme der USA aufrechterhalten. Sollte sich die Türkei bedroht fühlen, verfügt sie zudem über hervorragende konventionelle Fähigkeiten.

Russische substrategische Nuklearwaffen

Experten schätzen den russischen Bestand an substrategischen Nuklearwaffen auf etwa 5390 taktische Sprengköpfe. Das entspräche also fast dem Vierfachen des amerikanischen Arsenal und wäre mehr als die

Gesamtheit aller amerikanischen stationierten und nicht-stationierten, strategischen und substrategischen Nuklearwaffen. Von diesen knapp 5400 Gefechtsköpfen sollen 1120 für Luftverteidigung und Raketenabwehr, 2000 für die Luftwaffe und 2270 für die Marine (Marschflugkörper, Torpedos etc.) vorgesehen sein. Es befinden sich russischen Angaben zufolge darunter keine Gefechtsköpfe mehr für landgestützte Raketen, Artilleriegranaten oder Minen. Diese seien vollständig beseitigt worden. Etwa 2050 Gefechtsköpfe sollen einsatzbereit sein (650 der Luftwaffe, 700 der Luftverteidigung/Raketenabwehr und 700 der Marine). Wie viele Gefechtsköpfe sich in aktiver/inaktiver Reserve befinden oder zur Demontage vorgesehen sind, ist unklar.³² Die hohe Unsicherheit über die tatsächliche Anzahl der nicht-strategischen Nuklearwaffen Russlands schlägt sich immer wieder in der in amerikanischen Debatten behaupteten Angabe nieder, das Kräfteverhältnis belaufe sich auf 1 : 10. Auch wurde schon die Vermutung geäußert, dass Russland mehr als 12 000 taktische Gefechtsköpfe deponiert haben könnte.³³

Moskau zeigt bisher kein Interesse, substrategische Kernwaffen zur Disposition zu stellen. Denn diese sollen aus Sicht des Kreml die konventionelle Unterlegenheit gegenüber der NATO ausgleichen. Außerdem betrachtet Russland dieses Arsenal als eine Art Absicherung gegen neue Atomwaffenstaaten an seiner Südflanke. Von Russlands Warte aus sind zudem die Entwicklungen in Peking zu berücksichtigen. Schließlich gilt China momentan als einziger Nuklearwaffenstaat unter dem NVV-Regime, der sein Arsenal aktiv ausbaut und zugleich »mit Hochdruck« daran arbeitet, die veraltete Struktur und Ausrüstung seiner konventionellen Streitkräfte zu modernisieren.³⁴ Russlands Armeereform ist dagegen weiterhin von personellen, materiellen und strukturellen Problemen gekenn-

³¹ Siehe Alexandra Bell/Benjamin Loehrke, »The Status of U.S. Nuclear Weapons in Turkey«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 23.11.2009, <<http://thebulletin.org/web-edition/features/the-status-of-us-nuclear-weapons-turkey>>; vgl. Sinan Ülgen, *Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction: What Role for Turkey?*, Istanbul: Centre for Economics and Foreign Policy Studies, Juni 2010 (Discussion Paper Series 2/2010), S. 9, <www.edam.org.tr/images/PDF/yayinlar/makaleler/gmf-ulggen-final.pdf>.

³² Robert S. Norris/Hans M. Kristensen, »Russian Nuclear Forces, 2010«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 66 (Januar/Februar 2010) 1, S. 74–80, <<http://bos.sagepub.com/content/66/1/74.full.pdf+html>>.

³³ Amy F. Woolf, *Nuclear Weapons in Russia: Safety, Security, and Control Issues*, Washington, D.C.: CRS, 21.1.2004 (CRS Report for Congress RL32202), S. 4.

³⁴ Siehe Sophie-Charlotte Brune/Sascha Lange/Janka Oertel, *Chinas militärische Entwicklung. Modernisierung und Internationalisierung der Streitkräfte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2009 (SWP-Studie 29/09), S. 24; vgl. U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, Washington, D.C.: Office of the Secretary of Defense, 2010, <www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf>.

zeichnet. Ambivalent bleibt die russische Nuklearpolitik gegenüber dem Iran, und auch die fortschreitende Nuklearbewaffnung Pakistans dürfte mit Blick auf Zentralasien für eine Bewahrung des eigenen Abschreckungspotentials sprechen.

Ein zentrales Motiv für Russland, sein substrategisches Nuklearwaffenpotential zu erhalten, ist die Schwäche seiner konventionellen Streitkräfte in puncto Ausbildung, Material und Führungsfähigkeiten. Die gravierende Rückständigkeit speziell der Luftstreitkräfte wurde während des Fünf-Tage-Krieges gegen Georgien im August 2008 offensichtlich. Ebenso deutlich wurde zuletzt der schlechte Zustand der russischen Streitkräfte bei einer Militärübung an der russischen Westgrenze im Sommer 2009. Die dabei zutage getretenen Defizite schürten in NATO-Kreisen die Sorge, die mangelhaften konventionellen Möglichkeiten könnten dazu führen, dass »Russland weiter vom Einsatz taktischer Nuklearwaffen abhängig bleibt, selbst in lokalen und regionalen Konflikten«. Schließlich hatte die Übung in der Umgebung von Leningrad zum Ziel, einen simulierten Angriff aus Polen und Litauen zurückzuschlagen – auch unter Einsatz taktischer Atomwaffen.³⁵ Allerdings liegt ein Teil der Lösung dieses Problems bei den NATO-Staaten selbst; nukleare Abrüstung erfordert zwingend auch Fortschritte im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle.

³⁵ P. Johansen/T. Strand/P. Hinrichs, »Die Russen können nachts nicht kämpfen«, in: *Welt Online*, 14.2.2011, <www.welt.de/politik/specials/wikileaks/article12531020/Die-Russen-koennen-nachts-nicht-kaempfen.html#>.

Ausgangspositionen für Verhandlungen

Jedes Resultat künftiger Abrüstungsverhandlungen wird Zugeständnisse von amerikanischer Seite in Bereichen erfordern, in denen Washington über besonders fortschrittliche Technologien verfügt. Denn je tiefer die Einschnitte bei den vorhandenen Offensivwaffen ausfallen, desto größer wird die Relevanz des neuen Defensivpotentials. Eine zumindest quantitative, die Zahl der Abfangraketen betreffende Begrenzung der NATO-Raketenabwehr erscheint daher unumgänglich (falls diese nicht kooperativ, gemeinsam mit Russland, etabliert werden würde). Und je mehr Nuklearwaffen reduziert werden, desto höhere Bedeutung erhalten konventionelle Waffensysteme. Dies macht sowohl eine Nachfolgeregelung für den KSE-Vertrag (Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa) erforderlich als auch eine amerikanische Selbstbeschränkung bei strategischen konventionellen Systemen.

Am 22. Dezember 2010 stimmten 71 Senatoren der Demokraten gemeinsam mit 13 republikanischen Senatoren in Washington für die Annahme der Resolution zur Ratifizierung des neuen START-Vertrags. Mit dem Austausch der Ratifizierungsurkunden am 5. Februar 2011 in München ist der Vertrag in Kraft getreten ist. Auf deutscher Seite begrüßte Außenminister Guido Westerwelle das Ergebnis. Mit der Ratifizierung würden die USA die »Weichen für ein Jahrzehnt der Abrüstung« stellen: »New START« könne den Weg für weitere Verhandlungen ebnen, die eine Reduzierung der Zahl der sogenannten taktischen Nuklearwaffen einschließen sollten.³⁶ Ebendies fordern auch Vertragsgegner wie die republikanischen Senatoren Jon Kyl, George LeMieux und James Risch. Dagegen warnte die Chefunterhändlerin des neuen START-Vertrags Rose Gottemoeller vor einem zu schnellen Wiedereintritt in Verhandlungen, zumal die Frage des Abbaus taktischer Nuklearwaffen seit sowjetischen Zeiten mit klaren Vorbedingungen verknüpft sei (so dem Abzug amerikanischer Nuklear-

waffen aus Europa).³⁷ Jedoch hat sich Präsident Obama schon bei der Unterzeichnung des neuen START-Vertrags im April 2010 in dieser Richtung festgelegt, wobei er auch strategische und nicht-stationierte Waffen zur Disposition stellen will.³⁸ Innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten von »New START« sollen darüber neue Verhandlungen geführt werden.

Das Jahr 2011 bildet mit dem durch »New START« erforderlichen Datenaustausch und dem Beginn von Inspektionen eine günstige Gelegenheit, um atmosphärisch und substantiell die Grundlagen für neue Verhandlungen zu schaffen. Allerdings ist mit schwierigen und langwierigen Konsultationen zu rechnen. »New START« wurde in 45 Wochen verhandelt; ein neues Abkommen wird vermutlich einige Jahre in Anspruch nehmen. Dies hat mit der komplizierten Materie zu tun. So kann eine Paketlösung, in der die Frage eines neuen oder angepassten Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) zusammen mit der der taktischen Nuklearwaffen geregelt wird, ausgeschlossen werden. Aber Fortschritte in der nuklearen Abrüstung erfordern ebensolche Fortschritte in der konventionellen Rüstungskontrolle sowie entsprechend abgestimmte Schritte im Kreis der NATO-Verbündeten.

Theoretisch kommen für Gespräche über substrategische Nuklearwaffen drei Verhandlungsmodelle in Frage: Einen bereits bewährten Rahmen bietet das bilaterale Format analog zum »New START«-Prozess, in dem Russland und die USA direkt miteinander verhandeln. Alternativ ist ein INF-Modell denkbar, in dem die USA als Verhandlungsführer seitens der NATO mit den Verbündeten in Brüssel im Rahmen eines speziellen Forums (damals die »Special Consultative Group«, nun unter Umständen der 2011 zu etablierende Abrüstungsausschuss) die Vorschläge für bilaterale Verhandlungen

³⁷ Walter Pincus, »START Has Passed, but Tactical Arms Remain an Issue«, in: *Washington Post*, 28.12.2010, S. A11.

³⁸ »As I said in last year in Prague, this treaty will set the stage for further cuts. And going forward, we hope to pursue discussions with Russia on reducing both our strategic and tactical weapons, including non-deployed weapons«, *The White House, Remarks by President Obama and President Medvedev of Russia at New START Treaty Signing Ceremony and Press Conference*, 8.4.2010.

³⁶ Auswärtiges Amt, »Bundesminister Westerwelle: US-Ratifizierung von »New START« stellt Weichen für Abrüstungs Jahrzehnt«, Pressemitteilung, 22.12.2010, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2010/101222_New_Start.html?nn=382590>.

gen mit Moskau erarbeiten. Zukunftsweisend wäre ein neues, drittes Modell, in dem der NATO-Russland-Rat das Verhandlungsforum bilden könnte. Mit dem Ratsmodell verbinden sich positive Attribute unter dem Aspekt der vertieften Kooperation. Würde der Rat zum Schauplatz der Abrüstungsgespräche, würde dies die Institution mit Sitz in Brüssel sicher aufwerten. Realistischerweise kann der NATO-Russland-Rat aber nur den Prozess begleiten und konsensbildend wirken. Moskau wird auf gleicher Augenhöhe mit den USA als Vertragsstaat verhandeln wollen. Deshalb wird letztlich vermutlich von einem bilateralen, amerikanisch-russischen Verhandlungsprozess auszugehen sein, bei dem sich Washington parallel mit den Entscheidungsträgern in Brüssel und den Hauptstädten der NATO-Verbündeten abstimmt, sofern europäische Belange betroffen sind.

Für die Bevorzugung des bilateralen Verhandlungsformats spricht, dass selbst im Falle eines für Moskau zufrieden stellenden Ergebnisses im KSE-Rahmen weitere Fortschritte in der nuklearen Rüstungskontrolle voraussichtlich nur zu erzielen sein dürften, wenn strategische und substrategische Nuklearwaffen kombiniert werden. Erst im Verbund mit strategischen Nuklearwaffen ergibt sich eine Gesprächsgrundlage, die Russlands Regierung und Militärführung an neuen Verhandlungen interessiert machen dürfte. Denn ähnlich wie Moskau im Fall der taktischen Nuklearwaffen verfügt Washington über ein größeres Arsenal nicht-stationierter strategischer Gefechtsköpfe.

Daher wäre es plausibel, wenn ein Nachfolgeabkommen für »New START«, das die Zahl strategischer Nuklearwaffen weiter absenken und nicht-stationierte Gefechtsköpfe erfassen würde, mit einer Reduzierung substrategischer Nuklearwaffen gekoppelt würde. Alternativ würde eine Verringerung nicht-stationierter und substrategischer Nuklearwaffen zum Verhandlungsgegenstand. In beiden Fällen wird Neuland betreten, denn bislang wurden nur stationierte Waffensysteme rüstungskontrollpolitisch erfasst. Insofern bedarf es für den Neustart 2.0 auch einer neuen Software, das heißt eines Programms zur Identifizierung, Kategorisierung und Verifizierung substrategischer Nuklearwaffen, einschließlich der in Reserve befindlichen Gefechtsköpfe für strategische Systeme. Denn erst wenn diese Registrierungsarbeit geleistet und in dieser Waffenkategorie größere Transparenz geschaffen worden ist, können auch nicht-stationierte und substrategische Nuklearwaffen Teil eines überprüfbaren Abrüstungsabkommens werden.

Amerikanische Positionen

Die vom US-Kongress eingesetzte überparteiliche Kommission unter Leitung der früheren Verteidigungsminister William J. Perry und James R. Schlesinger war Anfang 2009 zu dem Ergebnis gelangt, dass trotz der amerikanischen Besorgnisse über das russische Übergewicht bei nicht-strategischen Nuklearwaffen der nächste rüstungskontrollpolitische Schritt zunächst einem Nachfolgevertrag für den Ende 2009 auslaufenden START-I-Vertrag gelten sollte.³⁹ Die entsprechenden Verhandlungen dürften nicht durch eine zu ehrgeizige Zielsetzung belastet werden. Die Kritik daran von Seiten republikanischer Senatoren war absehbar und stellte sich frühzeitig ein.⁴⁰ Sie wurde bis zuletzt in der Ratifikationsdebatte über den neuen START-Vertrag immer wieder vorgebracht und hätte sogar den Ratifikationsprozess in Moskau insgesamt gefährdet, wenn die bereits erwähnte, von Senator James Risch vorgeschlagene Zusatzvereinbarung eine Mehrheit gefunden hätte.

In der Senatsresolution zur Ratifizierung des neuen START-Vertrags wurde der amerikanische Präsident verpflichtet, innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Vertrags neue Verhandlungen über taktische Nuklearwaffen aufzunehmen. Dafür sollten zunächst die NATO-Verbündeten konsultiert werden. Im Mittelpunkt der mit Moskau zu führenden Gespräche müssten die Disparität der nicht-strategischen Nuklearwaffenarsenale der Russischen Föderation und der USA stehen sowie deren Erfassung und verifizierbare Reduzierung. Allerdings dürfen solche Verhandlungen nach Maßgabe des Kongresses nicht die Frage von Raketenabwehrsystemen beinhalten.⁴¹

³⁹ William J. Perry/James R. Schlesinger, *America's Strategic Posture. The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2009, S. 21.

⁴⁰ U.S. Senate Republican Policy Committee, *START Follow-on Dos & Don'ts*, Washington, D.C., 30.9.2009, <http://rpc.senate.gov/public/_files/093009STARTFollowonDosandDonts.pdf>.

⁴¹ »Prior to the entry into force of the New START Treaty, the President shall certify to the Senate that (i) the United States will seek to initiate, following consultation with NATO allies but not later than one year after the entry into force of the New START Treaty, negotiations with the Russian Federation on an agreement to address the disparity between the non-strategic (tactical) nuclear weapons stockpiles of the Russian Federation and of the United States and to secure and reduce tactical nuclear weapons in a verifiable manner; and (ii) it is the policy of the United States that such negotiations shall not include defensive missile systems«, Congressional Record,

Diese Auflagen entsprechen inhaltlich den Zielsetzungen auch der Regierung von Präsident Obama, jedoch erscheint die ambitionierte Zeitvorgabe kontraproduktiv. Schon während der Verhandlungen über den neuen START-Vertrag monierten russische Militärs die aus ihrer Sicht unnötige Hektik der amerikanischen Seite. Dieser Vertrag und die Initiative dazu korrespondierten jedoch mit einem zentralen russischen Bedürfnis nach einer verrechtlichten Rüstungskontrolle und die Verhandlungen darüber manifestierten, dass sich Moskau wieder auf gleicher Augenhöhe mit Washington befand. Im Fall der substrategischen Nuklearwaffen gibt es relativ wenig, von dem Russland profitieren könnte – es müsste theoretisch im Gegenteil sehr viel mehr (wenn auch vermutlich überflüssige) Gefechtsköpfe abrüsten als die USA. Der einzige Anreiz für Moskau, entweder an der Raketenabwehr zu partizipieren oder das Projekt zu ruinieren, steht wiederum nicht zur Disposition. Der Senat hat die eigene Regierung damit unter einen Zugzwang gesetzt, der den Neustart schnell zum Fehlstart werden lassen könnte. Weiter komplizierend wirkt sich möglicherweise aus, dass 2011 auch »Verhandlungen über eine aktualisierte Version« des KSE-Vertrags beginnen sollen. Dann könnten nach Ansicht von Gary Samore, dem mit Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung befassten Berater von Präsident Obama, »parallel Gespräche über die taktischen Nuklearwaffen stattfinden«.⁴²

Die amerikanische Verhandlungsposition ist noch offen und abhängig vom Ergebnis regierungsinterner Abstimmungsprozesse, jedoch kann aus der Prager Ankündigung des US-Präsidenten gefolgert werden, dass die Gespräche unter Umständen auf ein Folgeabkommen für »New START« zielen, in dem beide Seiten vereinbaren, neben substrategischen Nuklearwaffen und nicht-stationierten Gefechtsköpfen auch die Zahl strategischer Nuklearwaffen weiter abzusenken. Darauf ist noch einzugehen, jedoch ist anzunehmen, dass Verhandlungen für einen »START IV«-Vertrag (in russischer Zählweise) höhere Erfolgchancen haben als solche, die sich nur auf substrategische und nicht-stationierte Nuklearwaffen beziehen – obwohl diese Materie bereits hinreichend komplex ist. Insofern würde es sich praktisch um eine Fortsetzung des START-Prozesses handeln.

Vol. 156 (22.12.2010) 173, S. S10983, <www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2010-12-22/html/CREC-2010-12-22-pt1-PgS10982.htm>.

⁴² »Es ist im Interesse der USA, den Atomteststopp-Vertrag zu ratifizieren«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 28.12.2010, S. 8.

Russische Positionen

Moskau hat eine weitere Reduzierung von Nuklearwaffen an zahlreiche Bedingungen geknüpft. Außenminister Lawrow erklärte, Fortschritte in diesem Bereich seien insbesondere davon abhängig, ob Russland in einem europäischen Raketenabwehrsystem eine zufriedenstellende Rolle zugewiesen werde. Als Lackmustest in dieser Angelegenheit gilt die Bereitschaft der NATO und der USA zu einer offenen, ehrlichen, gleichberechtigten (*equal*) und auf Gleichheit beruhenden (*parity-based*) Kooperation in der Raketenabwehr. Ferner erwartet Moskau eine Reihe nicht weiter spezifizierter Zusicherungen gegen potentielle Sicherheitsbedrohungen durch konventionelle Waffen, Weltraumwaffen und die Nukleararsenale Chinas und Großbritanniens. Und schließlich fordert der Kreml nach wie vor einen Abzug der verbliebenen amerikanischen taktischen Nuklearwaffen aus Europa, bevor Verhandlungen über eine Reduzierung substrategischer Nuklearwaffen aufgenommen werden könnten (einschließlich des Abbaus der für eine schnelle Rückverlegung amerikanischer Nuklearwaffen notwendigen Infrastruktur).⁴³ Hinzu kommt der Zeitfaktor: Man sei in Moskau noch weit davon entfernt, die Erwartungen an ein Abkommen in diesem Bereich zu diskutieren und wisse derzeit noch nicht einmal, wie der gerade ratifizierte »New START«-Vertrag implementiert werde, monierte der stellvertretende russische Außenminister Sergei Rjabkow.⁴⁴

Die distanzierte russische Haltung gegenüber weiteren Abrüstungsschritten erklärt sich darüber hinaus mit Entwicklungen in der jüngsten Geschichte Russlands. Die Absicht, ein großes Waffenarsenal vorzuhalten, auch wenn es militärisch überflüssig erscheint, entspricht der tiefsitzenden Ablehnung der Politik der Ära von Michail Gorbatschow und Boris Jelzin, in der aus Sicht des russischen Militärs, aber auch weiter Kreise der politischen Elite, zu große Zugeständnisse gemacht wurden – so der immer wieder kritisierte Verzicht auf Mittelstreckenraketensysteme im INF-Vertrag.⁴⁵ Das

⁴³ Steve Gutterman, »Russia Sets Out Lines as Arms Pact Takes Effect«, in: *Reuters*, 7.2.2011, <<http://in.reuters.com/article/2011/02/07/idINIndia-54717420110207>>; Gespräch in Moskau, April 2011.

⁴⁴ »Russia Says too Early to Talk Tactical Nuclear Weapons with United States«, in: *RIA Novosti*, 29.1.2011, <http://en.rian.ru/military_news/20110129/162362622.html>.

⁴⁵ Vgl. Rose Gottemoeller, *The INF Conundrum*, Moskau: Carnegie Moscow Center, 6.3.2007 (Proliferation Analysis), <www.carnegie.ru/publications/?fa=19053>.

russische Militär ist offenbar wegen der anhaltenden Proliferation von Raketen im Reichweitemspektrum ab 500 Kilometer unzufrieden mit den durch das Abkommen auferlegten Beschränkungen in dieser Waffenkategorie und sieht darin eine Fähigkeitslücke. Denn die Aufrüstung mit diesen Systemen findet an der Peripherie Russlands statt, in Ländern wie China, Pakistan, Indien oder Iran. Angesichts dieser Situation haben russische Politiker und Militärs sogar schon einen Ausstieg aus dem INF-Vertrag erwogen. Darüber hinaus sollen strategische Raketen für Aufgaben in Mittelstreckenreichweite vorgesehen werden. Idealerweise wäre diese »INF-Lücke« durch eine Globalisierung des INF-Vertrags zu schließen. Doch sind die Aussichten, dass es zu so einem multilateralen Vertrag kommt, eher gering.

Allerdings zeichnet sich eine sowohl beweglichere, als auch zielgerichtete russische Sicherheitspolitik ab, denn der russische Chefunterhändler des neuen START-Vertrags, der ehemalige Direktor für Sicherheitsangelegenheiten und Abrüstung im Außenministerium Anatoli Antonow, ist mittlerweile in das Verteidigungsministerium gewechselt. Zwar wird dort derzeit erst ein Mitarbeiterstab für eine politische Abteilung mit Schwerpunkt Rüstungskontrolle und Abrüstung aufgebaut, aber es ist zu erwarten, dass künftig das – bislang federführende – Außenministerium mit dem Verteidigungsministerium unter einer breiteren und weiterreichenden Perspektive zusammenarbeitet. Ähnlich wie in Washington sind auch in Moskau in den letzten Jahrzehnten erfahrene Fachleute für Abrüstungsfragen ausgeschieden und ist manche Expertise verlorengegangen. Die Versetzung Antonows könnte bedeuten, dass sich Moskau auf weitere Abrüstungsvorhaben einstellt.⁴⁶

Das Beharren der NATO auf der Forderung, Russland müsse die Zahl und die Stationierungsorte seiner taktischen Nuklearwaffen offenlegen, könnte von Moskau so aufgefasst werden, dass diesen Waffensystemen von westlicher Seite ein hoher Wert zugemessen wird, der nicht einfach aufgegeben werden sollte. Zudem sieht sich Russland von aufstrebenden Staaten in seiner Umgebung bedroht, was seine Tendenz zu einer Bewahrung des nuklearen Status quo verstärkt. Während die russische Luftwaffe taktischen Nuklearwaffen weniger Bedeutung zumisst – mit Ausnahme der Bomben für Mittel- und Langstreckenbomber – sieht die russische Marine in diesen ein Gegenmittel zur konventionell überlegenen US-Marine. Die Bedeutung

taktischer Nuklearwaffen in russischen Unterseebooten werde in Zukunft sogar noch zunehmen, wurde 2009 erklärt.⁴⁷ Auch gestatte ein verifizierbarer Abrüstungsvertrag einen zwar begrenzten, aber dennoch sehr tiefen Einblick in Depots, Militärbasen und Produktionsstätten.

Darüber hinaus dürfte sich eine Reduzierung taktischer Nuklearwaffen wohl nur im Kontext einer Verhandlungslösung in der konventionellen Rüstungskontrolle erreichen lassen. Ansonsten könnten russische Militärs überzeugend argumentieren, dass Russland zur Verteidigung gegen eine übermächtige NATO weiterhin auf taktische Nuklearwaffen angewiesen sei.⁴⁸ Moskau verweist dabei auf die Weigerung der NATO-Staaten, den adaptierten KSE-Vertrag in Kraft zu setzen, und hat den Vertrag daher 2007 suspendiert.

Deutsche Positionen

Die von Außenminister Guido Westerwelle erhobene Forderung nach einem Abzug amerikanischer Nuklearwaffen aus Deutschland steht im Einklang mit der von Präsident Obama mit seiner Prager Rede induzierten Abrüstungsdynamik und mit einer im Jahr 2005 festgelegten Linie von Partei und Fraktion der FDP.⁴⁹ Auf Westerwelles Drängen hin wurde dieser Punkt in den von CDU, CSU und FDP im Oktober 2009 geschlossenen Koalitionsvertrag aufgenommen. Im März 2010 hat sich zudem der Deutsche Bundestag fraktionsübergreifend in einem Beschluss hinter dieses Ziel gestellt.⁵⁰ Die Abzugsforderung wurde aber offenbar

⁴⁷ Pomper/Potter/Sokov, *Reducing and Regulating Tactical Nuclear Weapons* [wie Fn. 19], S. 16f; Micah Zenko, »Big Problem, Small Package«, in: *Foreign Policy* (online), 22.12.2010, <www.foreignpolicy.com/articles/2010/12/22/big_problem_small_package>.

⁴⁸ Siehe Anne Witkowsky/Sherman Garnett/Jeff McCausland, *Salvaging the Conventional Armed Forces in Europe Treaty Regime: Options for Washington*, Washington, D.C.: Brookings, März 2010 (Arms Control Series Paper 2), S. 10.

⁴⁹ »In der kommenden Legislaturperiode wird Deutschland endlich atomwaffenfrei«, Guido Westerwelle, »Das werde ich durchsetzen«, in: *Der Spiegel*, 17.8.2009, <www.spiegel.de/spiegel/print/d-66436838.html>. Vgl. *Antrag der Fraktion der FDP, »Glaubwürdigkeit des nuklearen Nichtverbreitungsregimes stärken – US-Nuklearwaffen aus Deutschland abziehen«*, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/5257, 13.4.2005.

⁵⁰ *Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen, »Deutschland muss deutliche Zeichen für eine Welt frei von Atomwaffen setzen«*, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/1159, 24.3.2010.

⁴⁶ Information des Autors, Moskau, April 2011.

weder im Bündnis, noch mit den Bündnispartnern abgestimmt und ist weit vor den diesbezüglichen Beratungen über das neue strategische Konzept der NATO laut geworden. Die Reaktionen blieben nicht aus: US-Außenministerin Clinton warnte in einer Grundsatzrede davor, die nukleare Abschreckung in Frage zu stellen. Es sei bekannt, dass es in Europa gerade eine Debatte selbst bei führenden Mitglieds-ländern darüber gebe, was das bedeute. Clinton gab ihrer Hoffnung diplomatisch verbrämt Ausdruck »dass es keine voreiligen Schritte gibt, die unsere Abschreckungsfähigkeit unterminieren würden«. ⁵¹ Die Außenministerin nannte kein Land beim Namen, aber ein amerikanisch-britisches Autorenteam aus dem Umfeld des Pentagons und der NATO erklärte un-zweideutig, Deutschland habe mit seinem Vorstoß die »Büchse der Pandora« geöffnet. Berlin agiere dabei einseitig auf Kosten anderer NATO-Staaten und in unverantwortlicher Weise. ⁵²

Deutsche Sicherheitsexperten kritisierten darauf hin das Autorenteam, weil dessen Analyse auf überholten Bedrohungsperzeptionen basiere, und traten für eine rüstungskontrollpolitische Lösung ein. So argumentierte der ehemalige Vorsitzende des NATO-Militärausschusses Klaus Naumann, dass Russland parallel einem Abbau seiner substrategischen Waffen zustimmen müsse: »Nur dann dient ein Abzug der amerikanischen Systeme der Sicherheit und ist nicht nur Ausdruck eines Egoismus, der aus Angst vor dem Risiko die Bündnissolidarität hintanstellt.« ⁵³ Staatsminister Werner Hoyer hat dementsprechend im Januar 2010 versichert, man werde weder einseitig vorgehen, noch Verhandlungen behindern. ⁵⁴

Die Bundesregierung hat auf dem NATO-Gipfel-treffen in Lissabon im November 2010 einen Teilerfolg erzielt. Sie hat sich nachdrücklich dafür eingesetzt, im

neuen strategischen Konzept die Verpflichtung zu verankern, dass die Bedingungen für eine atomwaffen-freie Welt geschaffen werden. ⁵⁵ Jedoch scheiterte am Widerstand Frankreichs der Versuch, konkrete Vor-schriften über das Nukleararsenal und die Abrüstung in das neue Dokument aufzunehmen. Paris wider-setzte sich auch erfolgreich dem deutschen Ansinnen, das Raketenabwehrprojekt perspektivisch zum Ersatz für die Abschreckung werden zu lassen: Ein Statement, das die Raketenabwehr mit dem Ziel der nuklearen Abrüstung verknüpft, findet sich nicht in dem Kon-zept. ⁵⁶

Auf dem informellen Treffen der NATO-Außen-minister am 22./23. April 2010 in Tallinn schließlich hat die Bundesregierung in einer gemeinsamen Initia-tive mit den Benelux-Staaten und Norwegen einen Diskussionsprozess zur künftigen Ausgestaltung der nuklearen Abschreckung der NATO angestoßen. Sie will diesen Prozess im laufenden Jahr 2011 auf der Grundlage des vom NATO-Gipfel in Lissabon erteilten Auftrags zur Überprüfung des gesamten Abschre-ckungs- und Verteidigungsdispositivs des Bündnisses weiter vorantreiben. ⁵⁷ Dabei ist nicht zu erwarten, dass wesentliche Elemente des gerade erst feierlich beschlossenen neuen strategischen Konzepts der NATO grundlegend verändert werden. Es könnten aber das Rational für den Verbleib taktischer Nuklear-waffen und deren konzeptionelle Rolle hinterfragt werden. Am Ende könnten erfolgreiche amerikanisch-russische Verhandlungen in Konsultation mit der NATO zum Abzug der letzten amerikanischen Nuklear-waffen aus Deutschland führen.

⁵¹ Hillary Rodham Clinton, *Remarks at the NATO Strategic Concept Seminar*, Washington, D.C., 22.2.2010, <www.state.gov/secretary/rm/2010/02/137118.htm>. Vgl. dies, »Interview with Dr. Sebastian Hesse-Kastein of MDR Radio«, 9.11.2009, <www.state.gov/secretary/rm/2009a/11/131722.htm>.

⁵² Miller/Robertson/Schake, *Germany Opens Pandora's Box* [wie Fn. 9], S. 1.

⁵³ Klaus Naumann, »Der realistische Weg zu einer Welt ohne Atomwaffen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.2.2010, S. 8; vgl. Wolfgang Ischinger/Ulrich Weisser, »NATO and the Nuclear Umbrella«, in: *New York Times*, 15.2.2010, <www.nytimes.com/2010/02/16/opinion/16iht-edischinger.html>.

⁵⁴ *Speech by Dr Werner Hoyer to the »Strategic Seminar 3: NATO's Partnerships and Beyond« at the Radisson Blu Plaza Hotel in Oslo*, 14.1.2010.

⁵⁵ *Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2010)*, Deutscher Bundestag, 17.Wahlperiode, Drucksache 17/4620, 27.1.2011, S. 5.

⁵⁶ Siehe Patrick Keller, *Die Selbstvergewisserung der NATO. Das neue Strategische Konzept*, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, November 2010 (Analysen und Dokumente 86), S. 5.

⁵⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, *Jahresabrüstungsbericht 2010* [wie Fn. 55], S. 5.

Abrüstung strategischer und substrategischer Nuklearwaffen?

Das Vorhaben, die enorme Disparität zwischen der Zahl der russischen und der amerikanischen substrategischen Nuklearwaffen abzubauen, setzt nicht nur eine politisch günstige Großwetterlage voraus, sondern muss auch langfristigen Sicherheitsbedürfnissen gerecht werden.

Aufgrund seiner Schwächen im konventionellen Bereich und mit Blick auf China und die Raketenabwehr wird Moskau nicht zu einer Nulllösung wie im INF-Vertrag bereit sein. Ein realistisches Ziel könnten daher niedrigere Obergrenzen sein. In Anbetracht des eklatanten Ungleichgewichts der Bestände werden sich solche Obergrenzen kaum auf symmetrischer Grundlage vereinbaren lassen. Idealerweise würden die Verhandlungen daher auf eine umfassende Lösung hinsteuern, bei der strategische und nicht-strategische, einsatzbereite und in Reserve befindliche Nuklearwaffen kombiniert werden. Eine solche Verhandlungslösung würde auf jeden Fall voraussetzen, dass die konventionelle Unterlegenheit russischer Streitkräfte in Europa berücksichtigt und dazu die Konsultationen über die Erhaltung oder Weiterentwicklung des KSE-Vertragsregimes wiederaufgenommen werden⁵⁸ – ein in mehrfacher Hinsicht schwieriges Mandat.

Transparenz

In der Zeit nach der Ratifizierung des »New START«-Vertrags sollte nach Ansicht amerikanischer und russischer Experten zunächst eine Reihe informeller Gespräche über das beiderseitige Verständnis von Stabilität und das erforderliche Maß an Transparenz folgen.⁵⁹ Als erster Schritt in diese Richtung würde

⁵⁸ Siehe Wolfgang Richter, »Wege aus der Krise: Lösungsansätze für die Bewahrung des KSE-Regimes«, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hg.), *Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa*, Baden-Baden: Nomos, 2009, S. 327–346.

⁵⁹ Madeleine Albright/Strobe Talbott/Igor Ivanov/Aleksander Dynkin, *Next Steps on U.S.-Russian Nuclear Negotiations and Nuclear Non-Proliferation*, Washington, D.C.: Brookings, 23.6.2010, <www.brookings.edu/papers/2010/10_nonproliferation_albright_talbott.aspx>.

sich die Schaffung eines höheren Transparenzniveaus vertrauensbildend auswirken: So könnte jede Seite offenlegen, welche Reduzierungen sie im Rahmen der präsidentiellen Initiativen tatsächlich vorgenommen hat, und schließlich die konkrete Gesamtmenge ihrer substrategischen Nuklearwaffen beziffern. Diese Angaben könnten auf vertraulicher Ebene mit dem jeweiligen Stationierungsort, dem operativen Status der Systeme und dem Sicherheitszustand verknüpft werden. So könnte eine Datenbasis für Verhandlungen geschaffen werden, ohne dass diese zunächst verifiziert werden müsste. Im Idealfall wird die durch »New START« bereits geschaffene Datenbasis ergänzt und vervollständigt. Die vom US-Kongress geforderte rasche Aufnahme von Verhandlungen hat einen derartigen evolutionären Ansatz aber zunichte gemacht. Gefragt sind nun baldige Festlegungen, um spätestens im Februar 2012 formelle Verhandlungen aufnehmen zu können.

Bisher zeigte auch nur Washington die Bereitschaft zu mehr Transparenz: Am ersten Tag der achten Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag im Mai 2010 gab das Pentagon bekannt, dass die USA mit Stand vom 30. September 2009 über 5113 Nuklearwaffen verfüge. Die Zahl beinhaltete aktive Gefechtsköpfe und solche, die sich im Depot in einem nicht-einsatzbereiten Status befanden. Das entspricht bei einer Höchstzahl von 31 255 Nuklearwaffen im Jahr 1967 einer Reduzierung um 84 Prozent. Damit veröffentlichte das Pentagon erstmals den genauen Umfang des amerikanischen Nuklearwaffenarsenals.⁶⁰ Es habe über die Veröffentlichung zahlreiche Debatten in der Administration gegeben, kommentierte Außenministerin Clinton, sie widerspreche aber nicht den Sicherheitsinteressen, zumal Experten bereits weitgehend zutreffende Schätzungen abgegeben hätten.

Eine Erwartung, die Washington mit der Bekanntmachung verband, war, dass die damit demonstrierte Transparenz einen Standard setzen und andere Staa-

⁶⁰ Siehe U.S. Department of Defense, *Fact Sheet. Increasing Transparency in the U.S. Nuclear Weapons Stockpile*, 3.5.2010, <www.defense.gov/npr/docs/10-05-03_Fact_Sheet_US_Nuclear_Transparency_FINAL_w_Date.pdf>; Norris/Kristensen, »U.S. Nuclear Forces, 2010« [wie Fn. 23], S. 57.

ten wie China und Russland ihrerseits zur Offenlegung ihrer Bestände anregen würde.⁶¹ Diese Hoffnung erfüllte indessen nur der Verbündete Großbritannien. Gegen Ende der Konferenz erklärte die britische Regierung, sie verfüge über 225 Nuklearwaffen in ihrem Arsenal, darunter 65 nicht-einsatzbereite Gefechtsköpfe, und werde diese Zahl nicht erhöhen.⁶² Russland hält sich nach wie vor bedeckt. Man wolle, so hieß es, nach dem Inkrafttreten des neuen START-Vertrags darüber nachdenken, das Ausmaß der eigenen Bestände ebenfalls bekanntzugeben.⁶³

Kombination strategischer, nicht-strategischer und nicht-stationierter Sprengköpfe

Die Einbeziehung der strategischen Nuklearwaffen, die als Reserve dienen, in künftige Abrüstungsverhandlungen wäre ein konsequenter weiterer Schritt auf dem Weg zu einer atomwaffenfreien Welt und eine sinnvolle Fortentwicklung des START-Regimes. Eine solche Erweiterung der Verhandlungsmaterie könnte in der nächsten Gesprächsrunde mit einer Offenlegung der Zahlen aller einsatzbereiten, in Reserve oder zur Vernichtung bestimmten Gefechtsköpfe verknüpft werden. Denn Moskau ist mit Blick auf den großen Umfang der amerikanischen eingelagerten Gefechtsköpfe an einer Reduzierung des sogenannten Zuladepotentials interessiert, sprich des Reservoirs an Gefechtsköpfen, die gegebenenfalls zusätzlich auf Trägersystemen montiert werden können. Russland verfügt auch perspektivisch über weniger Trägersysteme als in »New START« erlaubt (700 und 100 Reserve), das amerikanische Zuladepotential liegt weit höher und wird im Fall ballistischer Raketen auf 1000 bis 1500 Gefechtsköpfe geschätzt.⁶⁴ Die folgende Tabelle illustriert diese Tendenz.

Tabelle 2
Strategische Nuklearwaffen unter dem »New START«-Regime, 2011–18

	USA	Russland
ICBMs / Gefechtsköpfe	420 / 420	192 / 542
SLBMs / Gefechtsköpfe	240 / 1090	128 / 640
Bomber / Gefechtsköpfe	40 / 40	76 / 76
Insgesamt	700 / 1550	396 / 1258

ICBM = Intercontinental Ballistic Missile

SLBM = Sea-Launched Ballistic Missile

Anm: Bomber können bis zu 20 Nuklearwaffen (z.B. Air-Launched Cruise Missiles, ALCMs) tragen, werden in New START jedoch mit je einem Gefechtskopf gezählt.

Quelle: Steven Pifer, *The Next Round: The United States and Nuclear Arms Reductions after New START*, Washington, D.C.: Brookings, Dezember 2010 (Arms Control Series, Paper 4), S. 8f.

Ein kombinierter Ansatz, bei dem alle strategischen, substrategischen und nicht-stationierten Nuklearwaffen erfasst werden, könnte eine substantielle Reduzierung taktischer Nuklearwaffen daher aus russischer Sicht attraktiv erscheinen lassen. Ansonsten ist der Status quo für Russland vergleichsweise komfortabel und ermöglicht Moskau, immer wieder die schon traditionelle Forderung erheben, dass die USA bzw. die NATO vor etwaigen Verhandlungen ihre Nuklearwaffen aus Europa abziehen müssten. Ein solcher einseitiger Abzug seitens der NATO würde allerdings weder die amerikanische Verhandlungsposition stärken, noch Moskau einen überzeugenden Anreiz bieten, selbst abzurüsten, zumal die taktischen Nuklearwaffen der NATO – im Gegensatz zu deren konventionellen Fähigkeiten – von Russland nicht als signifikante Bedrohung empfunden werden.⁶⁵

Bei einem kombinierten Ansatz würden erstmals alle Nuklearwaffen angerechnet werden. Voraussetzung wäre, dass die Daten zu den jeweiligen Gefechtsköpfen zuvor in Kategorien angegeben werden. Auf den ersten Blick ergeben sich zwei mögliche Kategorisierungen: stationierte strategische Nuklearwaffen (wie sie im »New START«-Vertrag erfasst sind) und alle anderen Nuklearwaffen, die sich in jeweils unterschiedlichen Depots und einem unterschiedlichen Bereitschaftsstatus (einsatzbereit, inaktiv) befinden. Bei einer solchen Herangehensweise könnte der jewei-

61 »US Reveals Nuclear Arsenal: 5,113 Warheads«, in: *Space War* (online), 3.5.2010, <www.spacewar.com/reports/US_reveals_nuclear_arsenal_5113_warheads_999.html>.

62 James Blitz, »UK Nuclear Warhead Total Revealed«, in: *Financial Times*, 26.5.2010, <www.ft.com/cms/s/0/d204db92-6925-11df-aa7e-00144feab49a.html#axzz1MoBO2ltj>.

63 Guy Faulconbridge, »Russia Says May Lift Veil on Vast Nuclear Arsenal«, *Reuters*, 12.5.2010, <www.reuters.com/article/idUSTR64B2U920100512>.

64 Steven Pifer, *The Next Round: The United States and Nuclear Arms Reductions after New START*, Washington, D.C.: Brookings, Dezember 2010 (Arms Control Series, Paper 4), S. 23.

65 David Cortright/Andrea Gabbitas, »Incentives for Nuclear Restraint. The Role of Inducement Strategies in Controlling Russian Tactical Nuclear Weapons«, in: Alexander/Millar (Hg.), *Tactical Nuclear Weapons* [wie Fn. 17], S. 147f.

lige Vorteil, über den die Verhandlungsparteien in bestimmten Kategorien – Gefechtsköpfe in Reserve versus substrategische Nuklearwaffen – verfügen, in Anrechnung gebracht werden. In diesem Sinne hat sich bereits Rose Gottemoeller, Chefunterhändlerin des »New START«-Abkommens, geäußert.⁶⁶

Eine differenziertere Kategorisierung würde unterscheiden in

- a. stationierte strategische Gefechtsköpfe auf ballistischen Raketen (ICBMs und SLBMs) plus Marschflugkörper (ALCMs) und Bomben auf Luftwaffenbasen, wo schwere Bomber mit Nuklearwaffenausstattung stationiert sind;
- b. nicht-stationierte strategische Gefechtsköpfe (alle anderen strategischen Gefechtsköpfe in Depots und Lagerstätten);
- c. substrategische nukleare Sprengköpfe (im Ausland oder auf dem nationalen Territorium, in Depots oder Produktionsstätten, einschließlich Nuklearwaffen für taktische Einsätze, Kurzstreckenraketen, Marschflugkörper, Torpedos sowie Sprengköpfe für die Raketenabwehr oder Luftabwehr; und
- d. inaktive, zur Demontage bestimmte nukleare Gefechtsköpfe.⁶⁷

Im Mittelpunkt stünden also Gefechtsköpfe, nicht berücksichtigt würden Trägersysteme wie nuklearwaffenfähige Flugzeuge (DCA), die auch konventionell eingesetzt werden (und implizit durch KSE begrenzt sind).⁶⁸

Dieses Modell könnte mit einer weiteren Reduzierung strategischer Nuklearwaffen verbunden werden: Als Zielmarke wäre eine Obergrenze von 1000 stationierten strategischen Gefechtsköpfen denkbar, wie sie von der Obama-Administration schon im Vorfeld der Gespräche über ein START-II-Folgeabkommen anvisiert worden ist, kombiniert mit einer Abrüstung auf insgesamt höchstens 2500 strategische und substrategische, einsatzbereite und in Reserve befindliche Gefechtsköpfe, deren Zusammensetzung jede Seite selbst bestimmen darf. Russland wäre es so erlaubt, eine größere Zahl taktischer Nuklearwaffen, und den USA, mehr Gefechtsköpfe in Reserve zu behalten. Diese Reduzierung um über 50 Prozent des gegenwärtigen amerikanischen Arsenal würde zwangsläufig mit einer Verminderung strategischer Trägersysteme verbunden werden. Ein kritischer Punkt wäre für

Washington allerdings erreicht, wenn die Aufrechterhaltung der Triade land- und seegestützter Raketen sowie Bomber in Frage gestellt würde. Sollte man sich etwa auf 500 Trägersysteme einigen, könnten die USA zum Beispiel 320 Minuteman-ICBMs, 144 Trident-SLBMs (je 12 auf 12 U-Booten) und über 30 schwere Bomber behalten. Eine noch weitergehende Abrüstung auf insgesamt 1000 Gefechtsköpfe⁶⁹ erscheint eher unwahrscheinlich.

Ein solches Streitkräftedispositiv würde tendenziell auf einen Status der Minimalabschreckung mit entsprechenden strategischen Implikationen – der Entwicklung einer Strategie allein zum Zweck der Abschreckung vor nuklearen Angriffen (*sole purpose*) – hinauslaufen, den Vertragspartnern aber zugleich noch weiten Abstand zu anderen Nuklearwaffenstaaten sichern. Im bipolaren Verhältnis würde Russland die nukleare Parität zu den USA erhalten und im multipolaren Kontext eine weiterhin überlegene Position gegenüber aufstrebenden Staaten wie China bewahren.

Die notwendigen doktrinären und operativen Festlegungen, die im Vorfeld weitergehender, tiefer Einschnitte in das Nuklearwaffenarsenal zu treffen sind, werden voraussichtlich eine neue Überprüfung der amerikanischen Nukleardoktrin (Nuclear Posture Review) erfordern, wie sie zuletzt im April 2010 vorgenommen wurde. Das Pentagon wurde bereits mit einer Studie über die Auswirkungen einer weiteren Reduzierung amerikanischer Nuklearwaffen beauftragt, deren Ergebnisse Ende 2011 vorliegen sollen. In einem Schreiben an Präsident Obama, das von 41 republikanischen Senatoren unterzeichnet wurde, hat Senator Jon Kyl im März 2011 davor gewarnt, an der amerikanischen Abschreckungsstrategie in größerem Umfang etwas zu ändern, ohne vorher den Senat zu konsultieren.⁷⁰

Substantielle Vorschläge der USA für künftige Abrüstungsverhandlungen sind daher erst nach entsprechenden Beratungen zwischen der Administration und dem Kongress zu erwarten, die – nach den Erfahrungen mit der amerikanischen Ratifikationsdebatte über den »New START-Vertrag« – höchst kontrovers ausfallen dürften. Schließlich dient der amerikanische Bestand an eingelagerten Gefechtsköpfen nicht nur als wichtige Reserve bei technischen Mängeln im

⁶⁶ Walter Pincus, »Cold War Issues Still Part of U.S.-Russia Discussions«, in: *Washington Post*, 17.1.2011.

⁶⁷ Siehe Albright/Talbott/Ivanov/Dynkin, *Next Steps* [wie Fn. 59], S. 3f.

⁶⁸ Ich danke Wolfgang Richter für diesen Hinweis.

⁶⁹ Siehe Michael E. O'Hanlon, *A Skeptic's Case for Nuclear Disarmament*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010, S. 110–118.

⁷⁰ »Pentagon Studying Additional Nuke Reductions«, in: *Global Security Newswire*, 23.3.2011, <http://gsn.nti.org/gsn/nw_20110323_7185.php>.

stationierten Waffenarsenal, sondern auch als Rückversicherung gegen eine denkbare russische Verletzung eingegangener Vertragsverpflichtungen oder gegen sogenannte strategische Überraschungen (wie Chinas in unbekanntem Maße wachsendes Nuklearwaffenpotential).

Der angestrebte Verhandlungsbeginn im Februar 2012 hängt vom Ergebnis dieser Debatte ab. Abrüstungsverhandlungen noch im Jahr der Präsidentschaftswahlen in Moskau und Washington zu beginnen, ist gleichermaßen eine Chance wie auch ein Risiko: Beide Präsidenten können auf das – dank ihres persönlichen Engagements – erfolgreich ratifizierte, neue START-Abkommen verweisen und in ihrem Wahlkampf damit argumentieren, dass weitere Fortschritte bei der Abrüstung einen Beitrag zur Konsolidierung der bilateralen Beziehungen darstellen würden und im Einklang mit den Verpflichtungen stünden, die sich aus dem Nichtverbreitungsvertrag ergeben. Riskant ist die Aufnahme von Verhandlungen schon Anfang 2012 deshalb, weil die Gespräche kaum von schnellen, substantiellen Ergebnissen gekrönt sein werden, was den Gegnern Gelegenheit geben könnte, gegen die Abrüstungsinitiative effektiv zu polemisieren.

Verifikation

Auf der Grundlage der bisherigen Rüstungskontrollabkommen erfolgte eine Verifikation der Zahl von Nuklearwaffen maßgeblich über deren Trägersysteme, denen jeweils eine bestimmte Sprengkopffzahl zugewiesen wurde. Interkontinentalraketen und Bomber können für Aufklärungszwecke via Satellit über ihre Silos oder mobilen Trägersysteme identifiziert werden, ihre Vernichtung lässt sich gegenüber den Inspektoren durch Zerlegung der Raketenbestandteile deutlich machen. Der dahinterstehenden Logik zufolge sind, wenn keine Trägersysteme mehr existieren, auch die dafür konzipierten und installierten Sprengköpfe irrelevant. Das Verifikationsregime von »New START« erlaubt es, in bis zu zehn jährlichen Inspektionen stichprobenartig die tatsächlich auf jeweils einer Rakete befindlichen Gefechtsköpfe zu überprüfen. Substrategische Nuklearwaffen wie Bomben, Marschflugkörper oder nukleare Sprengköpfe für Torpedos werden dagegen in der Regel erst im Alarmfall auf ihrem Trägersystem platziert. Sie können also nicht so einfach identifiziert werden. In einem künftigen Verifikationsregime müsste aber ihre Zahl in den dafür

vorgesehenen Bunkern, Depots und Lagerstätten erfasst werden. Im »New START«-Vertrag präferierte beispielsweise die russische Seite eine Zuordnung von je einem Gefechtskopf je Bomber, um solch detaillierte Inspektionen zu vermeiden, aber bei einer weitergehenden Reduzierung müsste die Zahl von Bomben und Marschflugkörpern verifizierbar sein.⁷¹ Neben konventionell wie nuklear bestückbaren Marschflugkörpern müssten vermutlich auch konventionelle, aber nuklearwaffenfähige Kurzstreckenraketen des Typs Iskander zum Gegenstand von (Verdachts-)Inspektionen werden.

Die Verlagerung aller substrategischen Waffen in zentrale Depots würde nicht nur ihre Verifikation erleichtern, sondern auch den Schutz vor kriminellen oder terroristischen Aktivitäten erhöhen. Moskau verfügte in der Vergangenheit über fast 600 Nuklearwaffendepots in der Sowjetunion und in den Staaten des Warschauer Paktes, hat die Zahl der Standorte mittlerweile aber angeblich auf 48 reduziert.⁷² Natürlich wäre es im Interesse insbesondere der neuen NATO-Mitglieder, wenn die verbliebenen Nuklearwaffendepots möglichst tief in das Landesinnere Russlands verschoben werden würden. Bislang ist die russische Haltung jedoch ablehnend; so hat der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses der Duma Konstantin Kosachew eine Stationierung in Gegenden nahe des Ural als »inakzeptabel« bezeichnet.⁷³ In den Vereinigten Staaten befinden sich einsatzbereite taktische Nuklearwaffen unter anderem auf dem Luftwaffenstützpunkt Seymour Johnson in North Carolina, in Nevada und New Mexico gibt es Reservedepots; insgesamt soll es sich in den USA um 15 Standorte handeln.⁷⁴ Dazu kommen die genannten NATO-Basen in Europa.

Nach dem detaillierten Datenaustausch müssten diese Standorte hinsichtlich der Anzahl der Waffen und deren Status überprüft werden. Die Gefechtsköpfe müssen dabei jeweils durch individuelle Marker (*tags*) identifizierbar gemacht werden, dürfen aber ihre

⁷¹ Pifer, *The Next Round* [wie Fn. 64], S. 13.

⁷² Die Zahl einzelner Depots wird auf 73 geschätzt, siehe Robert S. Norris/Hans M. Kristensen, »Worldwide Deployments of Nuclear Weapons, 2009«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 65 (November/Dezember 2009) 6, S. 86–98; Pifer, *The Next Round* [wie Fn. 64], S. 43.

⁷³ Alexander Vatutin, »New START Comes into Force«, in: *Voice of Russia*, 25.1.2010, <<http://english.ruvr.ru/2011/01/25/41242322.html>>.

⁷⁴ Zenko, *Toward Deeper Reductions* [wie Fn. 24], S. 7; Pifer, *The Next Round* [wie Fn. 64], S. 30f.

sensiblen Konstruktionsdetails nicht preisgeben, eine Aufgabe, die sich mit Hilfe moderner Informationstechnologien zunehmend zuverlässig erfüllen lässt. Während gemäß dem Reglement von »New START« nur Verdachtskontrollen möglich sind, müsste in einem Abrüstungsvertrag, der auch substrategische Nuklearwaffen umfasst, eine obligatorische Überprüfung beschlossen werden. Ob diese allerdings zwingend den unmittelbaren Zugang zu Depots, Militärbasen und Produktionsstätten erfordert, hängt davon ab, welche Praxiserfahrungen mit dem »New START«-Regime gemacht werden und ob es – nicht zuletzt amerikanische Senatoren – überzeugende Fortschritte in der Verifikationstechnologie gibt.⁷⁵ Diese weiterreichenden Verifikationserfordernisse könnten zugleich eine wichtige empirische Basis schaffen für zukünftige Abrüstungsschritte, die auch andere Nuklearwaffenstaaten einbeziehen, und insbesondere Modalitäten aufzeigen, wie fortan die tatsächliche Abrüstung im Sinne einer dokumentierbaren Zerstörung außer Dienst gestellter Gefechtsköpfe überprüft werden kann.

Der Eintritt in die nächsten Verhandlungen ist also einerseits schwierig, verspricht aber im Sinne eines Neustarts 2.0 auch neue Wege der Abrüstung. Entscheidend werden im Vorfeld formeller Verhandlungen die – nach einer Aussage des US-Sicherheitsberaters Thomas Donilon von Ende März – bald bevorstehenden Gespräche mit Russland über Transparenz und vertrauensbildende Maßnahmen sein, die als Grundlage für »kreative Verifikationsmaßnahmen« in der nächsten Runde amerikanisch-russischer Abrüstungsverhandlungen dienen sollen.⁷⁶

⁷⁵ Siehe exemplarisch American Physical Society (APS), *Technical Steps to Support Nuclear Arsenal Downsizing. A Report by the APS Panel on Public Affairs*, Washington, D.C.: APS Panel on Public Affairs, Februar 2010.

⁷⁶ Siehe *Keynote: Thomas Donilon, 2011 Carnegie International Nuclear Policy Conference* (Transcript), Washington, D.C., 29.3.2011, <http://carnegieendowment.org/files/Thomas_Donilon.pdf>.

Imponderabilien

Auch wenn Drittstaaten wie China, Frankreich und Großbritannien (vielleicht auch Pakistan und Indien) nicht direkt in die Verhandlungen einbezogen werden sollten oder können, da die Gespräche dadurch unnötig kompliziert werden, dürften sie und ihre Nuklearwaffenarsenale nicht unberücksichtigt bleiben. Eine etwaige Reduzierung der einsatzbereiten und in Reserve befindlichen Nuklearwaffen Russlands und der USA auf jeweils bis zu 2500 ließe beiden Vertragspartnern noch weiten Abstand zum Land mit den nachfolgend größten nuklearen Waffenbeständen, nämlich Frankreich. Paris verfügt über weniger als 300 Nuklearwaffen und will diese Zahl in Zukunft auch nicht überschreiten. Insofern wäre als erster Schritt im Zuge der kommenden Abrüstungsinitiative eine amerikanisch-russische Übereinkunft über ein Transparenzregime sinnvoll, das unter Umständen weltweit mit dem Einfrieren auf die derzeitigen Bestände verbunden sein könnte. Damit würde auf lange Sicht eine multilaterale Verhandlungsrunde vorbereitet, die allerdings frühestens in den 2020er Jahren folgen könnte.

Eine informelle Beteiligung Chinas scheint auch hinsichtlich der Planungen für eine Raketenabwehr empfehlenswert, da diese andernfalls – insbesondere wenn es hier zu einer weitergehenden Zusammenarbeit der NATO mit Russland kommt – unter Umständen einen Rüstungswettlauf auslösen könnte. Generell gilt, dass je tiefer die Einschnitte werden, desto mehr Nuklearwaffenbesitzer – also auch jene Staaten außerhalb des Nichtverbreitungsvertrags wie Indien, Pakistan und Israel – einbezogen werden müssen. Und je mehr nukleare Waffen berücksichtigt werden, desto entscheidender werden neue konventionelle Waffensysteme und entsprechende Kommunikations- und Führungssysteme. Das bedeutet, dass dann eine rüstungskontrollpolitische Lösung unter anderem von Anti-Satelliten-Waffen notwendig werden kann.

Drittstaaten

Eine formelle Einbeziehung von Drittstaaten in die nächste Runde amerikanisch-russischer Abrüstungsgespräche würde die ohnehin schon thematisch

schwierige Verhandlungssituation noch diffiziler machen. Jedoch ist ebenso wenig vorstellbar, dass die quantitativ nächststärksten Nuklearwaffenstaaten China, Frankreich und Großbritannien überhaupt nicht berücksichtigt werden sollten.

China verfügt derzeit nach der Meinung von Experten über 175 aktive Gefechtsköpfe plus etwa 65 Sprengköpfe, die als Reserve dienen, also insgesamt 240. Nach Einschätzung amerikanischer Geheimdienste könnte sich diese Zahl bis Mitte der 2020er Jahre »mehr als verdoppeln«. Solche Aussagen gründen sich auf die Tatsache, dass China als einziger der fünf ursprünglichen Nuklearwaffenstaaten sein Arsenal vergrößert (und modernisiert). Angeblich verfügt die Volksrepublik über genügend extrahiertes Plutonium und hoch angereichertes Uran, um seinen Bestand sogar zu verdreifachen.⁷⁷ Peking hat sich zu multilateralen Abrüstungsverhandlungen bereit erklärt, sobald eine Bedingung erfüllt ist: wenn sich nämlich die Staaten mit dem größten Nuklearwaffenarsenal – also Russland und die USA – vertraglich auf eine verifizierbare und irreversible Abrüstung festgelegt haben. Dementsprechend könnte eine Abrüstung auf jeweils 1000 Nuklearwaffen China für Verhandlungen bereit machen.⁷⁸

Großbritannien verfügt über 160 einsatzbereite Nuklearwaffen und 65 Gefechtsköpfe in Reserve. Dabei handelt es sich um strategische Waffensysteme, die London bei Abrüstungsverhandlungen zur Disposition stellen würde, wie der damalige Premierminister Gordon Brown im März 2009 erklärte. Tatsächlich entschied die neue britische Regierung unter David Cameron im Herbst 2010, die Zahl einsatzbereiter Gefechtsköpfe für die ballistischen Trident-Raketen (SLBMs) auf den vier Unterseebooten der Vanguard-Klasse von derzeit jeweils 48 auf 40 und folglich auf

⁷⁷ Robert S. Norris/Hans M. Kristensen, »Chinese Nuclear Forces, 2010«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 66 (November/Dezember 2010) 6, S. 134, <<http://bos.sagepub.com/content/66/6/134.full>>; Zenko, *Toward Deeper Reductions* [wie Fn. 24], S. 6.

⁷⁸ Vgl. Jing-dong Yuan, *Chinese Perceptions of the Utility of Nuclear Weapons. Prospects and Potential Problems in Disarmament*, Paris/Brüssel: ifri Security Studies Center, Frühjahr 2010.

insgesamt 120 zu senken.⁷⁹ London verfügt damit über wenig Verhandlungsspielraum, wenn es seinen Status als Nuklearmacht mit einer glaubwürdigen Zweitschlagsfähigkeit aufrechterhalten will. Auch bei den französischen Nuklearwaffen handelt es sich vorwiegend um Mittel strategischer Abschreckung. Staatspräsident Nicolas Sarkozy kündigte im März 2008 an, dass Frankreich künftig »weniger als 300« Nuklearwaffen auf vier Unterseebooten (mit jeweils 16 Raketen) und Flugzeugen beibehalten will.⁸⁰

Es ist davon auszugehen, dass Moskau bei kommenden Abrüstungsverhandlungen die britischen Nuklearwaffen in einen amerikanisch-russischen Kräftevergleich einbeziehen wird. Frankreich nimmt eine Sonderstellung ein, da seine Nuklearwaffen nicht Teil der NATO-Einsatzplanung sind, das Land ist auch kein Mitglied der Nuklearen Planungsgruppe. Allerdings ist es ebenfalls NATO-Mitglied, und Moskau wird bei einem Verhandlungsergebnis keinen Nachteil gegenüber den Sicherheitsbedürfnissen von NATO-Staaten in Kauf nehmen wollen – vermutlich ein Grund, warum Paris weiteren Abrüstungsinitiativen gegenüber höchst zurückhaltend ist.

Die Aussichten für einen erfolgreichen Abschluss neuer amerikanisch-russischer Verhandlungen und für weitere Fortschritte bei der Abrüstung würden sich verbessern, wenn – wie London und Paris – auch Peking sein Nuklearwaffenarsenal auf ein bestimmtes Niveau einfrieren würde; als denkbare Obergrenze wurden 300 Gefechtsköpfe genannt.⁸¹ Allerdings steht Pakistan kurz davor, Frankreich als viertgrößte Nuklearmacht abzulösen. Die Probleme, die sich mit einer Berücksichtigung des Nuklearwaffenpotentials von Drittstaaten stellen, werden in absehbarer Zeit also noch größer und komplexer werden, zumal Indien einer derartigen Aufrüstung nicht unbeteiligt zusehen wird.

Raketenabwehr

Beim Lissaboner Gipfeltreffen der NATO im November 2010 hat sich der russische Präsident Medwedew offen für das Angebot erklärt, bei der Errichtung einer

Raketenabwehr in Europa mitzuwirken. Die aktuelle Planung des Raketenschuttschildes basiert auf einem Verbund nationaler Komponenten, im Unterschied zu der früheren Intention der USA, über bilaterale Abkommen eine europäische Komponente ihres globalen Abwehrsystems aufzubauen. Aber auch im neuen Konzept steht die amerikanische Raketenabwehr im Zentrum. Sie soll in Etappen aufgebaut und an die jeweilige Bedrohung angepasst werden (*phased adaptive approach*).⁸² Der gegenwärtige, bis ins Jahr 2020 reichende Plan sieht vor, dass zunächst Abwehrraketen auf Schiffen stationiert werden. Ab 2015 sollen landgestützte Abfangraketen in Rumänien und ab 2018 in Polen aufgestellt werden. 2020 soll die Fähigkeit erreicht werden, Interkontinentalraketen abzufangen. Spätestens in dieser letzten Phase dürfte die Kooperation mit Russland auf eine harte Probe gestellt werden, sollte sich Washington bis zu diesem Zeitpunkt (voraussichtlich gegen erhebliche Widerstände im US-Kongress) nicht quantitativ und qualitativ selbst beschränkt haben oder die angestrebte Zusammenarbeit nicht schon früher gescheitert sein.

Denn nach wie vor gibt es gravierende Differenzen in Bezug auf den Ablauf, den Umfang und die Umsetzung der angestrebten Kooperation. Medwedew plädierte in Lissabon für ein integriertes europäisches Abwehrsystem, was auf eine gemeinsame Kommandostruktur hinauslaufen würde. Dagegen wandten sich jedoch Amerikaner und andere NATO-Mitglieder. Ein anderer russischer Vorschlag lautete, den euroatlantischen Raum in zwei große Sektoren aufzuteilen, für die jeweils die NATO oder Russland zuständig wären. Dies würde bedeuten, dass es zwei unterschiedliche Raketenabwehrsysteme gäbe, die jedoch miteinander koordiniert würden. Auch prozedural gibt es unterschiedliche Auffassungen: Während die NATO ein schrittweises Vorgehen mit offenem Ergebnis anstrebt, besteht Moskau auf voller und gleichberechtigter Teilhabe und hat dies bereits mit einer Drohung versehen: Wenn es nicht gelinge, sich mit der NATO zu einigen, sehe sich Russland gezwungen, nukleare Angriffsraketen zu stationieren.⁸³ Dabei könnte es sich um Kurzstreckenraketen des Typs Iskander handeln, womit sich die in Fachkreisen kursierende Vermutung bestätigen würde, dass Moskau nukleare Sprengköpfe für taktische Raketen entwickelt, über die es derzeit

⁷⁹ »U.K. to Reduce Nuclear Warhead Numbers«, in: *Global Security Newswire*, 20.10.2010, <http://gsn.nti.org/gsn/nw_20101020_1151.php>.

⁸⁰ »Sarkozy kehrt zur klassischen Nukleardoktrin zurück. Flankierende Abrüstungsvorschläge des französischen Präsidenten«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 22./23.3.2008, S. 5.

⁸¹ Pifer, *The Next Round* [wie Fn. 64], S. 34.

⁸² White House, *Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy. A »Phased, Adaptive Approach« for Missile Defense in Europe*, Washington, D.C.: Office of the Press Secretary, 17.9.2009.

⁸³ »Medwedjew droht mit Raketenstationierung«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.1.2011, S. 6.

nicht mehr verfügt.⁸⁴ In der Folge wären die Fortschritte, die im Zuge der präsidentiellen Initiativen der 1990er Jahre erzielt wurden, zunichte gemacht und taktische Nuklearwaffen könnten wieder eingeführt, statt abgerüstet werden.

Strategische konventionelle Systeme

Die USA entwickeln derzeit neue strategische konventionelle Waffensysteme. Diese sind das Ergebnis amerikanischer Überlegungen, welche Mittel benötigt werden, um schnelle konventionelle Schläge über weite Distanzen auszuführen (Prompt Global Strike, PGS). Solche Operationen verfolgen beispielsweise das Ziel, gefährliche Waffentransfers oder Angriffsvorbereitungen auf die USA und ihre Verbündeten zu unterbinden. Den gegenwärtigen Plänen zufolge sollen die PGS mit vorgeschobenen Waffensystemen wie Flugzeugen, Marschflugkörpern oder Langstreckenbomben durchgeführt werden. Diese erfüllen das Kriterium, innerhalb einer Stunde ihr Ziel zu erreichen allerdings nur, wenn zuvor umfangreiche Vorkehrungen getroffen wurden, wie eine rechtzeitige Verlegung. Um dem Präsidenten in einer Krise die Option zu geben, ohne lange Vorbereitungszeit strategische konventionelle Schläge anzuordnen, wurde erwogen, Teile der nuklear bewaffneten Trident-II-Raketen auf U-Booten mit konventionellen Sprengköpfen auszurüsten. Zwar beabsichtigt Washington, wenn überhaupt, nur eine kleine Zahl ballistischer Raketen umzurüsten. Jedoch wurde die »Entfaltung strategischer nichtnuklearer Systeme von Präzisionswaffen« in der russischen Militärdoktrin als eine der »grundlegenden äußeren militärischen Gefahren« bezeichnet.⁸⁵ Denn es geht nicht lediglich um ballistische Raketen, deren Flugbahn auf einen nuklearen Angriff schließen lassen könnte, sondern um zum Teil futuristische Waffensysteme, die sich derzeit noch in der Entwicklung befinden.

Die US-Regierung unter Präsident Obama treibt das PGS-Programm parallel zu den Bemühungen um eine Abrüstung voran – mittelfristig als Ergänzung zur nuklearen Abschreckung und langfristig als möglicher Ersatz. Für das Haushaltsjahr 2011 soll der Kongress nach dem Willen der Obama-Administration 240 Mil-

lionen US-Dollar für »Prompt Global Strike« bewilligen. Damit würde sich der Etat für dieses Programm im Vergleich zum derzeitigen Haushalt um 45 Prozent erhöhen. Das Pentagon sieht bis 2015 Entwicklungskosten in Höhe von zwei Milliarden vor – frühestens zu diesem Zeitpunkt ist auch mit der Stationierung neuer konventionell bestückter Waffensysteme zu rechnen.⁸⁶ Dabei handelt es sich unter anderem um eine Neuentwicklung von Lockheed Martin. Das »Hypersonic Technology Vehicle« (HTV-2) »Falcon«, von dem zwei Prototypen existieren, soll mit zwanzigfacher Schallgeschwindigkeit kurzfristig zu treffende Ziele mit konventionellen Präzisionsschlägen zerstören. Ein erster, fehlgeschlagener Testflug fand im April 2010 statt. Ein Experte kommentierte, der Test sei nur eine kleine öffentliche Demonstration eines weit umfassenderen, geheimen Programms gewesen; dazu gehörten ferner ein Raketenprojekt (Conventional Strike Missile) und ein Überschall-Waffensystem (Advanced Hypersonic Weapon).⁸⁷

Diese neue Waffenentwicklung verstößt gegen keine bestehenden Rüstungskontrollvereinbarungen, da es sich weder um eine rein ballistische Rakete noch um einen Marschflugkörper handelt. Umso mehr dürfte Moskau an einer vertraglichen Begrenzung dieses neuen Waffentyps interessiert sein.

Russland plant selbst nicht, strategische Waffen in größerem Stil für konventionelle Einsätze zu nutzen, auch wenn es an der Entwicklung weitreichender Marschflugkörper mit konventioneller Rolle arbeitet. Kritisch wird kommentiert, die USA könnten mit strategischen konventionellen Waffen genauso viel Schaden anrichten wie mit Nuklearwaffen, sollten sie sich für einen Erstschatz gegen Russlands strategische Streitmacht und die entsprechenden Führungssysteme entscheiden. Zudem könnten strategische Träger von konventioneller wieder auf nukleare Bewaffnung umgerüstet werden. Aus diesen Gründen wollte Moskau schon in »New START« all jene strategischen Trägersysteme vertraglich erfassen, die nukleare Spreng-

⁸⁶ Craig Whitlock, »U.S. Looks to Nonnuclear Weapons to Use as Deterrent«, in: *Washington Post*, 8.4.2010, <www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/04/07/AR2010040704920.html?hpid=topnews>.

⁸⁷ Barbara Opall-Rome, »DARPA, USAF To Test Long-Range Mach-20 Missile«, in: *Defense News*, 25 (19.4.2010) 16, S. 6; John Pike, *Prompt Global Strike*, 27.4.2010, <www.globalsecurity.org/military/systems/munitions/pgs.htm>; »US Hypersonic Glider Flunks First Test Flight«, in: *Space War* (online), 27.4.2010, <www.spacewar.com/reports/US_hypersonic_glider_flunks_first_test_flight_999.html>.

⁸⁴ Woolf, *Nonstrategic Nuclear Weapons* [wie Fn. 18], S. 16f.

⁸⁵ »Militärdoktrin der Russischen Föderation. Bestätigt durch Erlass Nr. 146 des Präsidenten der Russischen Föderation vom 5. Februar 2010«, in: *DSS-Arbeitspapiere*, Heft 99 (2010), S. 10.

köpfe transportieren können, unabhängig davon, ob sie dies auch tatsächlich tun. Neben den militärischen Vorteilen, die sich aus dem technologischen Vorsprung der USA ergeben, gilt es aus russischer Sicht auch das »Zuladepotential« zu begrenzen und damit strategische Stabilität – im Sinne einer Balance gegenseitiger Offensivoptionen – zu erhalten. Ein neues, strategische und substrategische Systeme umfassendes Abrüstungsabkommen wird daher eine im Vergleich zu »New START« rigorosere Beschränkung strategischer konventioneller Systeme enthalten müssen.

Resümee

Im Vergleich zu den »New START«-Verhandlungen werden die anstehenden Gespräche über eine Reduzierung substrategischer Nuklearwaffen um ein Vielfaches komplexer und zeitaufwendiger sein. Es droht ein Fehlstart, falls die Verhandlungen nicht mit anderen, aus russischer Sicht wichtigen Themen – wie dem amerikanischen Zuladepotential in Gestalt nichtstationierter Gefechtsköpfe und strategischer konventioneller Systeme sowie dem Potential von Drittstaaten – verknüpft werden oder die beabsichtigte Zusammenarbeit in der Raketenabwehr scheitert. Es ist an sich schon ein sehr ehrgeiziges Unterfangen, noch bis Februar 2012 formelle Verhandlungen aufnehmen zu wollen. Doch dürfte sich Präsident Obama dem doppelten Anspruch der Forderungen des US-Kongresses und der eigenen Vision einer atomwaffenfreien Welt nicht entziehen können. Die amerikanische Seite steht damit von Beginn der Verhandlungen an unter einem selbstproduzierten Druck, während die russische Position vergleichsweise komfortabel ist. Der Wechsel von Anatoli Antonow in das Verteidigungsministerium weist darauf hin, dass sich Moskau auf Verhandlungen einzurichten beginnt. Wie unter all den genannten Umständen aber zügig ein substantielles Verhandlungsergebnis erzielt werden soll, ist derzeit nicht abzusehen, allenfalls sind die geschilderten Konturen erkennbar.

Die Bundesregierung unterstützt Initiativen zu weiteren Fortschritten in der nuklearen Rüstungskontrolle und Abrüstung. Sie wird sich dementsprechend in der entscheidenden Frage der konventionellen Rüstungskontrolle gegenüber Washington positionieren müssen. Auf russischer Seite ist die Überwindung des Stillstands in der konventionellen Rüstungskontrolle, ähnlich wie auch die geforderte substantielle Zusammenarbeit in der Raketenabwehr, eine *Conditio sine qua non* für die Reduzierung substrategischer Nuklearwaffen und damit für den von Berlin angestrebten Abzug amerikanischer Nuklearwaffen aus Deutschland. Was den in Lissabon erteilten Auftrag zur Überprüfung des gesamten Abschreckungs- und Verteidigungsdispositivs des Bündnisses betrifft, so sollte diese Revision genutzt werden, um das politische und militärstrategische Rational eines Verbleibs taktischer Nuklearwaffen und deren konzeptionelle

Rolle im Rahmen der neuen NATO-Strategie der Allianz zu hinterfragen. Dazu bedarf es eines Dialogs, für den sich – nach der NATO-internen Befassung – als Forum der NATO-Russland-Rat anbietet.

Abkürzungen

ALCM	Air-Launched Cruise Missile
APS	American Physical Society
CSS	Center for Security Studies (CSS)
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty
DCA	Dual Capable Aircraft
FMCT	Fissile Material Cut-off Treaty
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa
NPG	Nukleare Planungsgruppe
NVV	(Nuklearer) Nichtverbreitungsvertrag
PGS	Prompt Global Strike
PNI	Presidential Nuclear Initiative
RUSI	Royal United Services Institute (London)
SLBM	Sea-Launched Ballistic Missile
SLCM	Sea-Launched Cruise Missile
START	Strategic Arms Reduction Talks
TLAM-N	Tomahawk Land-Attack Missile-Nuclear