

Das "Post-START"-Abkommen: Beweggründe und Auswirkungen

Kaczmarski, Marcin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kaczmarski, M. (2009). Das "Post-START"-Abkommen: Beweggründe und Auswirkungen. *Russland-Analysen*, 189, 5-8. <https://doi.org/10.31205/RA.189.02>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

sich auch in der russischen Liste, haben aber eine sehr viel geringere Priorität, und umgekehrt.

Sowohl in Moskau als auch in Washington fehlt das Verständnis dafür, dass die gesamte Palette regionaler Konflikte in einem einheitlichen Kontext betrachtet werden sollte, da dann in jedem konkreten Einzelfall mehr Spielraum entstehen würde. Es geht hierbei nicht einmal nur um Koordinierung und Austausch, sondern darum, dass dies methodisch gesehen sehr viel korrekter wäre; wenn man nämlich die existierenden konkreten Herausforderungen verallgemeinert, ergibt sich eine strukturelle Herausforderung: die Sicherung der Stabilität in Eurasien, wo mit dem Verschwinden der UdSSR und dem Ende der ideologischen Konfrontation der systembildende Dreh- und Angelpunkt verloren gegangen ist.

Insgesamt zwingen die globalen politischen Tendenzen, die sich schon zu Anfang des 21. Jahrhunderts abzeichneten und durch die Krise verschärft worden sind, Washington dazu, intensiv nach neuen Ansätzen zu suchen. In diesem Kontext können auch die Beziehungen zu Russland gesehen werden.

Trotz der vielen Schwächen, die die zukünftige Entwicklung des Staates bedrohen, ist Russland eines der

wenigen übriggebliebenen Länder, das über eine strategische Denkweise, strategisches Potenzial und die Fähigkeit, Macht anzuwenden, verfügt. Europa hat diese Eigenschaft verloren, während China sich auf die eigene Entwicklung konzentriert, zumindest vorerst. Dies macht Moskau sowohl zu einem wahrscheinlichen Gegner als auch zu einem möglichen wichtigen Partner Washingtons.

Für eine Partnerschaft müssen sich beide Seiten über die ideologischen Vorstellungen früherer Epochen hinaus bewegen. Die Logik des Nullsummenspiels dominiert in den Beziehungen, die gegenseitigen Interessen werden nur minimal berücksichtigt. Eine Abstimmung der Interessen ist aber möglich, da viele von ihnen im Hinblick auf die Prioritäten nicht übereinstimmen, so dass jede Seite bei zweitrangigen Fragen Zugeständnisse machen kann, um lebenswichtige Probleme zu lösen. Dies ist allerdings nur realistisch, wenn die Trägheit des Kalten Krieges endgültig dem Verständnis Platz macht, dass die Welt des 21. Jahrhunderts sowohl für die USA als auch für Russland eine gänzlich andere sein wird.

Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann

Über den Autor:

Fjodor Lukjanov ist Chefredakteur der Zeitschrift »Russia in Global Affairs«.

Analyse

Das »Post-START«-Abkommen: Beweggründe und Auswirkungen

Marcin Kaczmarek, Warschau

Zusammenfassung

Mit dem Amtsantritt der neuen Administration Barack Obamas ist es Russland gelungen, die Rüstungskontrollverhandlungen mit den USA wieder in Gang zu bringen. Das »Post-START« [*Strategic Arms Reduction Treaty, Vertrag zur Verringerung der Strategischen Nuklearwaffen*]-Abkommen soll Moskau den Status einer globalen Großmacht, strategische Stabilität, die Gleichstellung mit den USA sowie wirtschaftliche und Sicherheitszugewinne bringen. Trotz bestehender Differenzen läuft der neue Vertrag auf eine *win-win*-Situation hinaus, so dass er sehr wahrscheinlich zustande kommen wird. Dennoch kann man nicht davon ausgehen, dass »Post-START« einen *spill-over*-Effekt schafft, der die gesamte Dynamik der russisch-amerikanischen Beziehungen verändert. Genausowenig ist nicht garantiert, dass das Abkommen einer weiteren Abrüstung den Weg ebnet. Vielmehr könnte es der Haupt- und einzige Erfolg der »Reset«-Politik bleiben.

Moskaus langer Weg bis zur Wiederaufnahme der Rüstungskontrolle mit den USA

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion war das atomare Gleichgewicht mit den USA der einzige Faktor, durch den sich die Ansprüche des neuen Russland

auf einen Großmachtstatus wirklich begründen ließen. Trotz aller Schwäche war die Russische Föderation der einzige Staat, der den USA verheerenden Schaden zufügen konnte. In den turbulenten 1990er Jahren sah die Russische Föderation ihre Atomwaffen als Grundpfeiler ihrer Sicherheitspolitik und als fundamentale Garan-

ten ihrer Souveränität sowie ihrer territorialen Integrität. Während der Präsidentschaften von George Bush Senior und Bill Clinton zeigten die USA großes Verständnis für die russische Überempfindlichkeit im Bereich strategischer Stabilität und führten endlose Verhandlungen über die Reduzierung strategischer Waffen (Zusätze zu START II und Vorbereitung für einen START III-Vertrag). Die USA strebten danach, das russische Atomarsenal zu reduzieren und in erheblichem Maße zu kontrollieren. Moskau versuchte seinerseits eine Verhandlungsposition zu gewinnen, indem es die Ratifizierung von START II nutzte.

Als George W. Bush jr. das Präsidentenamt übernahm, setzte eine Entwicklung ein, die den aus dem Kalten Krieg ererbten Status Quo veränderte. Ablehnung von Rüstungskontrolle war ein Schlüsselmoment des wachsenden Unilateralismus der USA. Zwei schwere Schläge für das atomare Gleichgewicht zwischen Russland und den USA (und indirekt auf die strategische Stabilität) waren die Kündigung des ABM [*Anti Ballistic Missile, anti-ballistische Raketen*]-Vertrags durch die USA (im Dezember 2001, in Kraft getreten im Juni 2002) sowie – paradoxerweise – der Abschluss des SORT-Vertrags [*Strategic Offensive Reductions Treaty, Vertrag zur Reduzierung Strategischer Offensivwaffen*] (auch bekannt als Moskauer Abkommen). Die Eckdaten reduzierten diesen Vertrag auf reine Symbolik – die Höhe der Reduzierung blieb unpräzise (zwischen 1.700 und 2.200 Sprengköpfe), die Struktur der nuklearen Triade wurde nicht definiert und der Vertrag sah keine Verifikationsmaßnahmen vor. In der Praxis begannen die USA eine Politik unilateraler Rüstungskontrolle, indem sie das Potenzial ihrer Atomwaffen an den Erfordernissen einer globalen Vormachtstellung ausrichteten (vgl. das Konzept des *global strike*). Pläne zur Errichtung eines Raketenabwehrsystems folgten, die eine dritte Raketenstellung in Polen und der Tschechischen Republik vorsah, was verärgerte Reaktionen bei der russischen Elite hervorrief. Amerikanische Analysten gingen soweit, den Beginn einer atomaren Vormachtstellung Amerikas zu verkünden: Der schlechte Zustand des alternden russischen Atomarsenals und ein wirkungsvolles [US-amerikanisches] Raketenabwehrsystem annulliere Russlands Zweitschlagfähigkeit, argumentierten sie. So übertrieben das auch war – solche Meinungen waren ein Indikator der zunehmenden Asymmetrie in den russisch-amerikanischen strategischen Beziehungen.

Seither ist Russland bestrebt, beide Tendenzen umzukehren und Einfluss auf die amerikanischen Raketenabwehrpläne und die amerikanischen strategischen Waffen zu gewinnen. Die Notwendigkeit einer Rückkehr

zu einer Politik der strategischen Rüstungskontrolle war eines der Hauptthemen von Putins Rede bei der Sicherheitskonferenz 2007 in München. Die Bemühungen zur Wiederaufnahme von Rüstungskontrollgesprächen mit den USA hatten Erfolg, als Barack Obama ins Amt kam. Die Waffenkontrolllobby gewann in der amerikanischen Politik die Oberhand, die Wiederaufnahme der Abrüstungsgespräche mit Russland passte perfekt zu Obamas Idee von einer kernwaffenfreien Weltordnung. Verhandlungen über ein Abkommen, das das im Dezember 2009 auslaufende START I-Abkommen ersetzen würde, dominierten die »Reset«-Agenda. Seit Mai 2009 fanden mehrere Gesprächsrunden statt und während des Moskauer Gipfeltreffens im Juli einigten sich die beiden Präsidenten auf grundlegende Parameter des neuen »Post-START«-Abkommens.

Beweggründe hinter den »Post-START«-Verhandlungen – das Streben nach Status-, Sicherheits- und ökonomischen Zugewinnen

Das »Post-START«-Abkommen bricht mit der Logik des Nullsummenspiels, das die russisch-amerikanischen Beziehungen in den gesamten letzten Jahren dominiert hat. Das neue Abkommen könnte eine *win-win*-Situation schaffen. Moskau wird durch das neue Abkommen allerdings immer noch die größeren Gewinne erzielen – so es seine Forderungen durchsetzen kann. Aus Moskaus Perspektive geht es um Status, strategische Stabilität und atomares Gleichgewicht mit den USA genauso wie um wirtschaftliche und Sicherheitszugewinne.

Der Großmachtstatus ist nach wie vor eine der bestimmenden Triebkräfte russischer Außenpolitik. Der Abschluss eines Vertrags, der das atomare Gleichgewicht zwischen Russland und den USA bestätigt und die strategische Stabilität festigt, wäre ein starkes Symbol für Russlands Rückkehr als globale Großmacht, die allein den USA den Vorrang einräumen muss – und in einigen Feldern nicht einmal diesen. Gleichzeitig würde er die Richtigkeit der russischen Politik des Widerstands gegen den Unilateralismus von Präsident Bush jr. bestätigen.

Strategische Stabilität gegenüber den USA ist ein weiteres Element des russischen Selbstbilds und ein Eckpfeiler der russischen globalen Sicherheitspolitik. Auch wenn Moskau die numerische Parität mit den USA nicht finanzieren kann (und das neue Abkommen sieht Unterschiede bei der Anzahl von Sprengköpfen und Trägersystemen vor), strebt es nach wie vor ein qualitatives Gleichgewicht an. Indem Russland auf die Wiederaufnahme der Rüstungskontrolle durch die USA drängte, auf die Erhaltung der strategischen Stabilität und die

Begrenzung von Raketenabwehrplänen, hat es auch ein Problem seiner nationalen Sicherheit thematisiert, das nach wie vor ungelöst ist. Es war immer fraglich, ob das bescheidene amerikanische Flugphasen-Raketenabwehrsystem angesichts des enormen Atomarsenals Russlands in der Lage wäre, die strategische Stabilität zwischen Russland und den USA aufzuheben. Doch Moskau schaute mit Argwohn auf die Expansionsmöglichkeiten des Systems, die den Vereinigten Staaten eine Art Vorrang würde verschaffen können (obwohl es zweifelhaft ist, ob selbst ein erweitertes System Moskau seine Zweitschlagkapazität nehmen könnte).

Erhoffte wirtschaftliche Vorteile sind ein weiteres Motiv der russischen Bemühungen um ein »Post-START«-Abkommen. Ziel ist die Reduzierung der Kosten für Unterhalt und Modernisierung des russischen Atomarsenals. Moskau kann es sich nicht leisten, alle Sprengköpfe und Raketen durch neue Modelle zu ersetzen und hat Schwierigkeiten bei der Entwicklung neuer Raketen.

Obwohl die Vorteile für die russische Seite überwiegen, sind auch die USA aus mehreren Gründen an einem Abschluss des neuen Abkommens interessiert. Der Vertrag, der eine Verminderung des russischen Arsenal mit Verifikationsmaßnahmen verbindet, wird den USA einen gewissen Einfluss auf das russische Atomarsenal verschaffen und laufend aktuelle Informationen liefern. Washington erwartet darüber hinaus auch Zugeständnisse in anderen Bereichen.

Nicht-strukturelle Gründe auf der amerikanischen Seite dürfen nicht verschwiegen werden. Die neue Administration sieht das Abkommen als ersten Schritt der Realisierung von Präsident Obamas fixer Idee einer atomwaffenfreien Welt. Außerdem sind die Stärke der Waffenkontrolllobby und das teilweise Versagen der Idee der Raketenabwehr für das US-Engagement in den »Post-START«-Verhandlungen verantwortlich. Und schließlich sucht die Administration dringend nach einem klaren außenpolitischen Erfolg.

Die Verhandlungen – Perspektiven auf einen Abbau der Differenzen

Sämtliche genannte Faktoren haben den Verhandlungsprozess nicht einfacher gemacht. Beide Seiten haben die Deadline vor Augen (den 5. Dezember), doch wichtige Differenzen bestehen fort. Es ist ganz klar, dass Russland und die USA es nicht bis zum 5. Dezember schaffen, das Abkommen zu ratifizieren; seine Unterzeichnung wäre allerdings ausreichend (es könnte ein vorläufiges Inkrafttreten vorsehen).

Die Hauptdifferenzen sind folgende: Regeln zur Zählung von Sprengköpfen und Trägersystemen; der

Zusammenhang von Offensiv- und Defensivwaffen; der konventionelle Einsatz strategischer Waffen und Möglichkeiten des »Downloading« [d. h., einer Reduzierung von atomaren Sprengköpfen auf ballistischen Raketen, die mehrere Sprengköpfe haben]. Russland würde es vorziehen, das Grundgerüst des START-Abkommens zu übernehmen, das eine irreversible Reduzierung der Anzahl der atomaren Sprengköpfe auf eine gewisse Höchstgrenze vorsieht (die Russische Föderation lehnt die Lagerung von Sprengköpfen in Depots ab). Russland strebt außerdem eine Beibehaltung der zahlenmäßigen Begrenzung von Trägersystemen an (strategische Bomber, Interkontinentalraketen, U-Boote mit ballistischen Raketen). Die USA präferieren dagegen die Begrenzung nur jener Sprengköpfe, die tatsächlich auf Trägersystemen installiert sind; die restlichen sollten weiterhin auf Vorrat gelagert werden können. Das würde die Ausstattung einiger Trägermittel mit konventionellen Waffen erlauben, während gleichzeitig die Fähigkeit zu einer flexiblen Vergrößerung des Atomarsenals bestehen bliebe – eine Möglichkeit, die Russland ernsthaft besorgt.

Eine Übereinkunft über grundlegende Parameter des »Post-START«-Abkommens, die von den Präsidenten Medwedew und Obama während eines Gipfels im Juli unterzeichnet wurde, hat zur Lösung dieser grundlegenden Probleme nicht viel beigetragen. Beide Parteien einigten sich darauf, die Anzahl der Sprengköpfe im Laufe von sieben Jahren auf 1.500 bis 1.675 zu reduzieren. Die Übereinkunft sieht außerdem eine Reduzierung der Trägermittel auf 500 bis 1.100 vor. Zudem hält sie fest, dass das neue Abkommen Bestimmungen zum Verhältnis von offensiven und defensiven strategischen Potenzialen enthalten soll, ohne deren Form zu spezifizieren.

Der (begrenzte?) Einfluss des »Post-START«-Abkommens auf die russisch-amerikanischen Beziehungen

Die Differenzen sind zwar noch nicht beigelegt, die USA haben die Verhandlungen jedoch anscheinend deutlich erleichtert, indem sie von ihrem Plan zur Errichtung eines Raketenabwehrsystems in Mitteleuropa abgerückt sind. Damit wurde einer gemeinsamen Position beider Parteien in Bezug auf die Kopplung offensiver und defensiver Potenziale der Weg geebnet. Die Haltung Russlands ist dadurch jedoch noch nicht bestimmt – ob es weitere Zugeständnisse zu erreichen versucht oder ob es einen Schritt zurück macht und einigen der amerikanischen Postulate zustimmt. Trotz der verbleibenden Differenzen ist ein Abschluss des »Post-START«-Abkommens sehr wahrscheinlich. Zwei weitere Fra-

gen bleiben aber offen: die Ratifizierung durch den US-Senat und die allgemeinen Auswirkungen des zu erwartenden Abkommens auf die russisch-amerikanischen Beziehungen.

Der Widerstand gegen das »Post-START«-Abkommen scheint in den USA größer zu sein. Verschiedene gesellschaftliche Gruppen lehnen einzelne Regelungen, die sie als zu weitgehende Zugeständnisse ansehen, ab – wenn nicht das gesamte Abkommen. Es wird für Präsident Obama schwierig werden, den Senat zu überzeugen, vor allem, wenn Moskau an seiner sehr entschiedenen Politik festhält. In Russland hingegen sehen die meisten Beobachter das Abkommen als notwendig an und die Duma wird nach wie vor vollständig vom Kream kontrolliert.

Die Auswirkungen des »Post-START«-Abkommens auf die bilateralen Beziehungen zwischen Moskau und Washington sind um einiges schwerer abzuschätzen. Das Thema Rüstungskontrolle ist noch das geringste Problem, von dem die russisch-amerikanischen Beziehungen überschattet werden. Die Frage, ob das neue Abkommen die gesamte Dynamik der russisch-amerikanischen Post-Kalter Krieg-Beziehungen verändern wird, bleibt offen. Die USA scheinen vom »Post-START«-Abkommen einen Katalysator- und einen *spill-over*-Effekt auf andere Bereiche zu erwarten. Es ist jedoch genauso gut möglich, dass das Abkommen der einzige Erfolg der durch die Obama-Administration ausgerufenen Politik des »Reset« bleibt. Die relative Übereinstimmung in den Interessen beider Parteien, wie sie im Bereich der Rüstungskontrolle zu beobachten ist, gibt es bei anderen Themen nicht, insbesondere nicht in der Haltung zum postsowjetischen Raum.

Die Auswirkungen weltweiter Rüstungskontrolle

Die Auswirkungen des »Post-START«-Abkommens betreffen nicht nur die bilateralen russisch-amerikanischen Beziehungen. In Bezug auf Rüstungskontrolle und Abrüstung ist die Rückkehr der USA und Russlands zu einem rechtlichen Rahmen wichtiger als die Reduzierung selbst. Die Anzahl der Sprengköpfe wird voraussichtlich

Über den Autor:

Marcin Kaczmarek promovierte 2007 in Politologie an der Universität Warschau und ist Analyst der Russlandabteilung des Warschauer Zentrums für Osteuropastudien (OSW) und Assistant Professor am Institut für Internationale Beziehungen der Universität Warschau.

Lesetipps:

www.armscontrol.org – Webseite und Onlineausgabe von *Arms Control Today*

www.carnegie.ru – Webseite der Carnegie Stiftung in Moskau mit dem größten Fachwissen über die russische Atompolitik

bei über 1.500 verbleiben (der SORT-Vertrag sah zwischen 1.700 und 2.200 Sprengköpfe vor), was bedeutet, dass beide Staaten immer noch eine *overkill*-Kapazität besitzen. Trotzdem – und entgegen den Erwartungen der Obama-Administration und Obamas selbst – wird mit dem Abkommen kein neues Zeitalter der Rüstungskontrolle und der Abrüstung anbrechen und auch den weltweiten Prozess der Rüstungskontrolle wird es nicht vorantreiben. Am Rande der »Post-START«-Verhandlungen erläuterten russische Delegierte, unter ihnen Präsident Dimitri Medwedew, die sich entwickelnde Annäherung an eine Rüstungskontrolle. Moskau möchte den Geltungsbereich der bereits stattfindenden strategischen Gespräche ausweiten und schlug vor, die Atomarsenale schwächerer Mächte (China, Frankreich und Großbritannien) in gleichem Maße wie die russisch-amerikanischen zu reduzieren, um im Falle weiterer Kürzungen das Kräfteverhältnis beizubehalten (wie bei der Washingtoner Flottenkonferenz von 1922). Ein weiterer Vorschlag Moskaus ist die Multilateralisierung des INF-Vertrags [*Intermediate Range Nuclear Forces, nukleare Mittelstreckensysteme*]. Aus diesen Vorschlägen geht hervor, dass Russland eher die momentane Situation im Bereich strategischer Waffen zu erhalten versucht, als die Option völliger Atomwaffenfreiheit zu verfolgen.

Resümee

Das hauptsächliche Paradoxon besteht darin, dass sich die USA so verhalten, als ob sie ein »Post-START«-Abkommen dringender als Russland benötigten, obwohl Russland dadurch mehr zu gewinnen hat. Die Obama-Administration benötigt einen spektakulären Erfolg, den sie der Öffentlichkeit in Amerika als Beweis für die Richtigkeit der Post-Bush-Außenpolitik präsentieren kann. Russland ist sich dieser Situation bewusst: Sie könnte den Kream zu härteren Verhandlungspositionen bewegen. Andererseits muss Russland klar sein, dass ein Abkommen, das als Schwächung von Amerikas nationaler Sicherheit wahrgenommen wird, im Senat zweifelsfrei scheitern wird. Und das ist eindeutig nicht in Russlands Interesse.

Übersetzung aus dem Englischen: Sophie Hellgardt