

Vision mit Widersprüchen

Nuklear Posture Review und START-Vertrag bringen keinen radikalen Kurswechsel in der amerikanischen Nuklearpolitik

Joachim Krause und Benjamin Schreer | **Die US-Regierung hat die Rolle von Kernwaffen in ihrer Nuklearstrategie neu bewertet und mit Russland einen Vertrag zur Rüstungskontrolle geschlossen. Sind das die erhofften Schritte auf dem Weg zu einer atomwaffenfreien Welt? Vielleicht. Doch zentrale Schwierigkeiten bleiben bis auf Weiteres bestehen.**

Zwei richtungsweisende Dokumente liegen nun vor, die erkennen lassen, wie und in welche Richtung das Streben nach einer atomwaffenfreien Welt verlaufen soll, das Barack Obama vor mehr als einem Jahr in Prag als Ziel formulierte. Am 6. April 2010 veröffentlichte die amerikanische Regierung ihren Bericht zur Rolle von Kernwaffen in der US-Sicherheitsstrategie und der künftigen Struktur der Nuklearstreitkräfte (Nuclear Posture Review/NPR). Nur zwei Tage später unterzeichneten Präsident Barack Obama und sein russischer Amtskollege Dmitri Medwedew den so genannten „New START“-Vertrag zur nuklearstrategischen Abrüstung.

Viele Beobachter halten diese Dokumente für bedeutsame Schritte auf dem Weg zu einer atomwaffenfreien Welt. Nun enthalten beide Dokumente zwar begrüßenswerte Elemente. Aber zentrale Probleme auf dem Weg zu einer stabileren nuklearen Weltordnung bleiben vermutlich bis auf

Weiteres ungelöst, zumal eine wesentliche Frage nur verhalten angesprochen wird: Wie entrinnen die USA und Russland der nuklearen Duellsituation, in der sie sich 20 Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts noch immer befinden?

Die Nuclear Posture Review

Schon eine erste Analyse der Rede Obamas in Prag ließ erkennen, dass die Vision mit einer Vielzahl von Einschränkungen versehen war, die es nahe legten, die Erwartungen nicht so hoch zu schrauben. Die NPR bestätigt diesen Eindruck. Das Dokument versucht unterschiedliche Ziele miteinander in Einklang zu bringen und fällt entsprechend widersprüchlich aus. Einerseits will es dem Bekenntnis zur nuklearen Abrüstung und zu einer reduzierten Rolle von Kernwaffen in der amerikanischen Militärstrategie Rechnung tragen. Andererseits muss die NPR auch den Erwartungen der Verbündeten in Asien-Pazifik und Eu-

ropa gerecht werden, die auf das Fortbestehen einer glaubwürdigen erweiterten nuklearen Abschreckung durch die USA pochen. Zudem bleiben Kernwaffen ungeachtet aller politischen Rhetorik auch für die jetzige US-Regierung ein Faustpfand zur Wahrung der nationalen Sicherheit und des globalen Handlungsspielraums, auch wenn das US-Militär heute alle wesentlichen militärischen Aufgaben mit nichtnuklearen Mitteln bewältigen kann. Schließlich musste Obama auf Kritiker im eigenen Land Rücksicht nehmen, die angesichts der nuklearen Ambitionen Irans, des Problemfalls Nordkorea sowie der nuklearstrategischen Modernisierung Chinas Kernwaffen als letztes Mittel der Politik weiterhin für unumgänglich halten.

Zentralaussage der NPR ist, dass die USA Kernwaffen zu Abschreckungszwecken nur gegen existenzielle Bedrohungen der eigenen nationalen Interessen und der ihrer Verbündeten einsetzen würden. Im Sinne der negativen Sicherheitsgarantien würden Kernwaffen grundsätzlich nicht gegen Nichtkernwaffenstaaten eingesetzt, die Mitglieder des Nuklearen Nichtverbreitungsregimes (NVV) sind und die ihren Verpflichtungen nachkommen. Das Dokument macht somit deutlich, dass die Rolle von Kernwaffen weiter reduziert werden soll. Neue Kernwaffentypen sollen nicht entwickelt werden.

Gleichzeitig lässt das neue Dokument aber keinen Zweifel daran, dass Kernwaffen auf absehbare Zeit zur Wahrung der strategischen Stabilität Bestandteil der Militärstrategie bleiben werden. Mehr noch: Nordkorea und Iran werden explizit als Staaten genannt, gegen die Kernwaffen zum

Einsatz kommen könnten. Im Fall technologischer Durchbrüche im Bereich biologischer Waffen lässt es die Regierung offen, ob sie darauf nicht auch mit nuklearer Vergeltung antworten würde. Die Hoffnung vieler Abrüstungsvertreter, die neue Nuklearstrategie würde diese Waffen unter Verzicht auf die Erstschlagsoption (No First Use) ausschließlich auf die Abschreckung eines nuklearen Angriffs beschränken, hat sich nicht erfüllt.

Zusätzlich behalten die USA ihre nuklearstrategische Triade aus Interkontinentalraketen, seegestützten Systemen und strategischen Bombern aufrecht und verzichten auch nicht auf substrategische Waffen. Im Gegenteil: Die in Europa stationierten Bomben des Typs

B-61 sollen modernisiert werden, damit sie auch durch das neue Kampfflugzeug F-

35 Joint Strike Fighter eingesetzt werden können. In diesem Zusammenhang bekräftigt die NPR die Rolle von strategischen und taktischen Kernwaffen bei der Aufrechterhaltung der Glaubwürdigkeit der erweiterten Abschreckung für die NATO-Verbündeten. Wie bereits unter Präsident George W. Bush wird die wachsende Bedeutung defensiver Raketenabwehrsysteme betont. Auch der Ausbau der konventionellen offensiven Optionen wird angekündigt: Die USA wollen sich die Möglichkeit offen halten, strategische Raketen, die mit einem konventionellen Sprengkopf versehen werden, weltweit zur Zerstörung zeitkritischer Ziele einzusetzen (Prompt Global Strike).

Nordkorea und Iran werden als Staaten genannt, gegen die Kernwaffen eingesetzt werden könnten

Das vom Pentagon verfasste Papier, auf das Obama laut Medienberichten massiven Einfluss genommen haben soll, versucht die Vision einer kernwaffenfreien Welt in Einklang zu bringen mit der Realität einer sich auflösenden nuklearen Ordnung und der Tatsache, dass neue Nuklearmächte entstehen und zu weiterer Instabilität beitragen. Die daraus resultierenden Widersprüche konnten gleichwohl nicht aufgelöst werden, so dass die „neue“ Nuklearstrategie weit mehr von Tradition und von Vorsicht geprägt ist als von einem wirklichen Aufbruch. Ähnliches gilt auch für den Vertrag zur strategischen Abrüstung mit Russland.

Aufbruch oder Status quo?

Der neue START-Vertrag zur Reduzierung strategischer Angriffswaffen soll das im Dezember 2009 geendete Abkommen über die Begrenzung strategischer Waffensysteme von 1991 (Strategic Arms Reductions Treaty/START) und das 2012 auslaufende Abkommen von 2002 über die weitere Reduzierung von strategischen Waffen (Strategic Offensive Arms Treaty/SORT) ersetzen. Kernverpflichtung ist, dass beide Seiten die Zahl ihrer nuklearstrategischen Angriffssysteme auf 700 reduzieren. Kommentatoren erwähnten dabei besonders, dass der Vertrag beide Seiten zur Reduzierung der nuklearstrategischen Gefechtsköpfe auf 1550 festlegt. Gegenüber dem SORT von 2002, so war zu lesen, sei dies ein Abbau von fast einem Drittel, da dieser die Zahl der Sprengköpfe zwischen 1700 und 2200 begrenzen sollte.

Ein genauer Blick offenbart jedoch, dass das neue Abkommen kein wirklicher Neustart, sondern eher die Fortschreibung des nuklearstrategischen Status quo für die nächsten zehn Jahre ist. Denn der neue START-Vertrag ändert die bisherigen Zählregeln und betrachtet strategische Bomber künftig wie eine Kernwaffe. Da die amerikanischen und russischen Bomber jedoch über die Fähigkeit verfügen, mehrere Kernwaffen zu transportieren, könnten die USA bis zu 2700 und Russland bis zu 2100 strategische Kernwaffen behalten – gegenüber SORT ist das folglich keine Reduzierung der Obergrenzen, sondern eher eine Erhöhung (auch, wenn man nicht davon ausgehen muss, dass diese Obergrenzen ausgereizt werden).

Zudem haben die US-Streitkräfte ihre Trägersysteme (Interkontinentalraketen, seegestützte strategische Raketen und strategische Bomber) bereits ohne vertragliche Vereinbarungen auf unter 850, Russland auf unter 750 reduziert. Innerhalb des neuen Vertrags müssen die USA daher ihre Trägersysteme nur um rund 150, Russland um 50 Stück reduzieren – wobei beiden Seiten die Option offen steht, jenseits der erlaubten 700 Trägersysteme noch 100 Systeme als nicht dislozierte (Non-Deployed Systems) zu behalten. Zum Vergleich: In den vergangenen 15 Jahren seit Inkrafttreten des START-Vertrags haben die USA etwa 1650, Russland etwa 1900 Angriffssysteme ausgemustert oder zerstört. Das bedeutet: Anders als unter seinen Vorgängern Bill Clinton und George W. Bush wird es unter Barack Obama keine bedeutenden Reduzierungen von nuklearen

Das Abkommen ist kein Neustart, sondern die Fortschreibung des Status quo für das nächste Jahrzehnt

Angriffssystemen der USA geben. Auch für den Verbleib der ausrangierten Kernwaffen trifft der Vertrag keine Regelung.

Warum geht Obama nicht weiter, um seine Vision umzusetzen? Zunächst einmal spricht nicht viel dafür, dass eine weitergehende Reduzierung von Kernwaffen derzeit mit Russland zu machen wäre. Für die russische Führung ist die nuklearstrategische Konkurrenz Ausweis ihres Großmachtanspruchs; die konventionelle Unterlegenheit gegenüber westlichen Streitkräften hat außerdem dazu geführt, dass Kernwaffen in der russischen Militärdoktrin noch an Bedeutung gewonnen haben. Auch hat Russland im neuen START-Vertrag eine Ausstiegsklausel für den Fall einer wahrgenommenen Bedrohung der strategischen Stabilität durch den Ausbau eines amerikanischen Raketenabwehrsystems durchgesetzt.

Hinzu kommt, dass die nukleare Duellsituation zwischen den USA und Russland als Relikt des Kalten Krieges noch immer fortbesteht und offensichtlich schwer zu beseitigen ist. In den USA und in Russland sind ständig über 2000 Kernwaffen auf den jeweiligen „Gegner“ gerichtet; diese Waffen befinden sich in einem relativ hohen Einsatzgrad, zum Teil sogar in Alarmbereitschaft. Damit sind enorme Risiken von Fehlalarmen verbunden, die besonders in Krisensituationen gefährlich sein können.

Diese Duellsituation besteht auch deshalb fort, weil nuklearstrategische Stabilität weiterhin auf der Logik gegenseitig gesicherter Zerstörungsfähigkeit beruht (Mutual Assured Destruction/MAD). MAD schafft Stabilität bei großen Arsenalen, bei kleinen

nimmt die Stabilität deutlich ab und kann kollabieren. Wollte man etwa massiv unter eine Grenze von 1000 Kernwaffen auf beiden Seiten gehen, würde man sehr schnell in einen Bereich gelangen, in dem eine stabile Duellsituation nicht mehr garantiert ist. In der NPR

wird dieses Problem zwar reflektiert, gleichzeitig aber deutlich gemacht, dass es derzeit keine überzeugende Konzeption für strategische Stabilität jenseits von MAD gibt. Der neue START-Vertrag dokumentiert, dass diese nukleare Duellsituation allen Visionen zum Trotz für das nächste Jahrzehnt wohl erhalten bleiben wird.

Abschaffung der nuklearen Duellsituation

Insgesamt ist zwar positiv zu bewerten, dass Obama mit dem neuen Vertrag versucht, die verbesserten Beziehungen zu Russland für die Etablierung eines neuen Regimes strategischer Abrüstung mit Moskau zu nutzen, das im Gegensatz zu SORT auch Verifikationsmechanismen enthält. Gemessen an den weit gesteckten Zielen Obamas jedoch ist die tatsächlich erreichte Abrüstung eher bescheiden. Seit 1991 haben die USA und Russland ihre Nukleararsenale um 70 Prozent reduziert, dieser Prozess wird mit dem neuen START-Vertrag im Prinzip gestoppt. Die Abschaffung der nuklearen Duellsituation zwischen den USA und Russland nimmt sich Obama zunächst nicht vor – solange diese aber existiert, ist die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt nicht viel wert.

In den USA und in Russland sind ständig über 2000 Nuklearwaffen auf den jeweiligen „Gegner“ gerichtet

Obamas Politik wird verständlich mit Blick auf den US-Senat, der das Abkommen mit Zwei-Drittel-Mehrheit ratifizieren muss. Dem amerikanischen Präsidenten fehlt der innenpolitische Rückhalt, um eine weitreichende Umstrukturierung der amerikanisch-russischen Nuklearkonkurrenz vorzunehmen oder diese auch nur vorzuschlagen. Zudem weisen Kritiker zu Recht darauf hin, dass China, Indien und Pakistan atomar aufrüsten und andere Länder wie Iran und Nordkorea und vielleicht eines Tages auch Brasilien oder gar Venezuela zu Kernwaffenstaaten werden könnten. Da sei ein einseitiges amerikanisches Abrüsten wenig dienlich.

Implikationen für Deutschland und Europa

Sowohl die NPR als auch der neue START-Vertrag sind kein Beleg für eine radikale Veränderung in der amerikanischen Nuklearpolitik. Beide müssen eher als Übergangsdokumente betrachtet werden anstatt als große Schritte in Richtung einer atomwaffenfreien Welt. Auch ist fraglich, ob in

Die in Europa stationierten Kernwaffen sollen nicht abgezogen, sondern modernisiert werden

den kommenden Jahren tief greifende Fortschritte erzielt werden können, denn die faktischen Probleme

übersetzen sich in den USA bereits in politische Barrieren gegen Obamas Politik. Der innenpolitische Konsens für weitere, auch einseitige nukleare Abrüstung dürfte angesichts der Schwächen des nuklearen Nichtverbreitungsregimes nur schwer herzustellen sein. Deutschland und seine europäischen Verbündeten müssen sich daher mit

dem Gedanken vertraut machen, dass die ambitionierte Vision einer atomwaffenfreien Welt auf absehbare Zeit nur als konzeptionelles Gerüst für eher überschaubare Reduzierungen in den Arsenalen der USA und anderer Staaten bleiben wird. Ihr politischer Hauptzweck besteht darin, in den Reihen der nichtnuklearen Staaten Unterstützung für die Reform des nuklearen Nichtverbreitungsregimes zu gewinnen. Das bedeutet nicht, dass diese Vision reines Propagandamaterial ist: Wenn die anderen Staaten mitmachen und sofern eine verlässliche Verifikation machbar ist, sind die USA bereit, auf Kernwaffen zu verzichten. Dass andere Staaten tatsächlich mitziehen, ist allerdings eher unwahrscheinlich.

Diese nüchterne Einsicht zu verbreiten ist wichtig, soll kein politischer Schaden entstehen. Die deutsche Politik ist noch viel zu stark geblendet von der Faszination der Vision und reagiert auf diese vor allem mit der Forderung nach Rückzug der noch in Europa verbliebenen amerikanischen taktischen Kernwaffen. Außerdem hoffen viele, dass sich mit der Verwirklichung einer atomwaffenfreien Welt auch das lästige Thema Raketenabwehr von selbst erledigt. Die Politik der Obama-Regierung erteilt beiden Erwartungen eine klare Absage: Die in Europa stationierten Kernwaffen sollen nach der NPR nicht abgezogen, sondern modernisiert werden. Die Pläne für eine Raketenabwehr werden zwar modifiziert, aber gleichzeitig mit großem Elan verfolgt und sollen sich erst einmal auf Europa konzentrieren.

Die deutsche Politik täte gut daran, diese Tatsachen zur Kenntnis zu nehmen und vor allem nicht durch die

bloße Einforderung des Abzugs der taktischen Kernwaffen die Dinge zu verkomplizieren. Wollte Deutschland einen substanziellen Beitrag zur nuklearen Abrüstung leisten, dann sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass Verhandlungen über die Ausmusterung und Zerstörung der bestehenden Arsenale nuklearer Kurzstreckenwaffen beginnen. Derartige Verhandlungen machen aber nur Sinn, wenn sie im Kontext einer Wiederbelebung des Regimes über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE- bzw. AKSE-Vertrag) unternommen werden.

Die NPR macht deutlich, dass amerikanisch-taktische Nuklearwaffen derzeit wichtig sind, um den osteuropäischen NATO-Staaten Sicherheit zu vermitteln, die sich Hunderten von russischen nuklearen Kurzstreckensystemen ausgesetzt sehen. Moskau wiederum begründet die gesteigerte Rolle dieser taktischen Angriffssysteme mit der Notwendigkeit, einer möglichen Konzentration westlicher Truppen auf dem Gebiet der baltischen Staaten entgegenzuwirken. Zwar existieren innerhalb der NATO keine Pläne für eine derartige Stationierung. Allerdings rückt die russische Argumentation die Tatsache ins Zentrum, dass das Regime konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – welches die Massierung von Truppen zu Angriffsoperationen verhindert – für die baltischen Staaten nicht gilt und durch die Weigerung der NATO-Staaten, den angepassten KSE-Vertrag von 1999 zu ratifizieren, ohnehin außer Kraft gesetzt ist.

Der einfachste Weg, diesen Gordischen Knoten zu durchschlagen, be-

stünde darin, sich dafür einzusetzen, dass die westlichen Staaten den AKSE-Vertrag ratifizieren und die baltischen Staaten ihm beitreten. Beides geschieht nicht, weil zuvor die NATO immer noch den Abzug einiger Hundert russischer Soldaten aus Transnistrien einfordert und es bislang nicht geschafft hat, dieses fragwürdige Junktim aufzugeben.

Hier liegt die Chance einer Profilierung der deutschen Politik, denn erst wenn das konventionelle Rüstungskontrollregime wieder in Kraft gesetzt ist, kann über die Reduzierung, den Abzug oder gar die vollständige Abschaffung der taktischen Nuklearwaffen verhandelt werden. Diesen Prozess in Gang zu setzen – und neben der strategischen Duellsituation ein weiteres Relikt des Ost-West-Konflikts abzuschaffen – sollte erst einmal das Ziel deutscher Politik sein. Das ist zwar weniger spektakulär als die Forderung nach dem Abzug der Kernwaffen aus Deutschland, aber strategisch gesehen wäre es der richtige Weg.



Prof. Dr. JOACHIM KRAUSE lehrt Politikwissenschaft an der Christian-Albrechts-Universität in Kiel.



Dr. BENJAMIN SCHREER ist stellvertretender Direktor des Aspen Institute in Berlin.