

Neustart mit Hindernissen

Probleme und Perspektiven des START-II-Nachfolgeabkommens

Michael Paul / Oliver Thränert

Anlässlich ihres Gipfeltreffens in Moskau Anfang Juli legten die Präsidenten der USA und Russlands, Obama und Medwedew, eine Rahmenvereinbarung über strategische nukleare Abrüstung vor. Die Zeit drängt. Denn am 5. Dezember 2009 läuft das START-Abkommen zur Begrenzung strategischer Kernwaffen aus. Bevor die Besitzer der noch immer größten Bestände an Atomwaffen die Ziellinie eines neuen Abrüstungsvertrags überschreiten können, müssen sie noch mancherlei Hindernisse überwinden. Angesichts der im April und Mai 2010 stattfindenden nächsten Konferenz zur Überprüfung des Atomwaffensperrvertrags müssen Moskau und Washington ihre Abrüstungsbemühungen aber deutlich forcieren. Den Stolperstein der Raketenabwehr konnten Obama und Medwedew in Moskau noch nicht aus dem Weg räumen. Mit ihrer ebenfalls in Moskau verabschiedeten gemeinsamen Erklärung zu diesem Streitpunkt haben die beiden Präsidenten den Konflikt zwar entschärft, aber nicht gelöst.

Auch wenn die Zeiten des Kalten Krieges längst passé sind – Atomwaffen bleiben wesentlicher Bestandteil amerikanischer wie auch russischer Sicherheitspolitik. Sie verleihen nicht nur Prestige und bieten eine Rückversicherung gegen mögliche Bedrohungen durch den jeweils anderen, sondern werden auch als Instrumente der Abschreckung gegenüber Dritten angesehen – etwa mit Blick auf China ebenso wie auf potentielle nukleare Emporkömmlinge. Zugleich haben beide Seiten aber ein ernsthaftes Interesse an der nuklearen Abrüstung. Obama will Russland dadurch in bilaterale Zusammenarbeit einbinden. Umgekehrt ist Moskau an Abkommen mit Washington interessiert, um Russlands

Gleichrangigkeit mit den USA zu demonstrieren. Beide eint das Interesse, das Aufkommen immer neuer Atomwaffen zu verhindern. Dafür ist die Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes erforderlich. Dies wiederum wird ohne Abrüstungsinitiativen der beiden größten Atomwaffenbesitzer nicht gelingen.

Das neue Abkommen soll den START-I-Vertrag von 1991 ersetzen, dessen Laufzeit am 5. Dezember endet. Der neue Vertrag soll aber nicht nur über START I, sondern auch über den Moskauer Vertrag von 2002 zur Reduzierung der strategischen Offensivwaffen (SORT) hinausgehen. SORT begrenzte die Zahl der strategischen Nuklearsprengköpfe auf 1700 bis 2200 pro Seite,

enthielt aber weder Definitionen der erfassten Waffen noch Überprüfungsvereinbarungen. Indem sich die USA und Russland nun in Moskau auf Obergrenzen von jeweils 1500 bis 1675 stationierten strategischen Atomwaffen und von 500 bis 1100 Trägersystemen einigten, haben sie den Rahmen für die weiteren Verhandlungen abgesteckt.

Die neue Zielmarke für die nuklearen Sprengköpfe entspricht vor allem den russischen Plangrößen. So hatte der Kommandant der russischen Strategischen Raketenstreitkräfte, Generaloberst Nikolaj Solowtsow, noch am 10. Juni 2009 erklärt, Russland müsse mindestens 1500 operative Gefechtsköpfe behalten. Nach derzeitigem Stand scheint Moskau zu weitergehender nuklearer Abrüstung nicht bereit. Die russischen Militärs verweisen auf die amerikanische Überlegenheit bei konventionellen Waffensystemen. Die politische Führung betrachtet die eigenen Kernwaffen als wichtige Statussymbole.

Aus der Obama-Administration waren zu Beginn der Amtszeit des neuen Präsidenten als Obergrenze je 1000 Nuklearsprengköpfe lanciert worden. Doch kann die Administration mit dem nun angestrebten Zwischenschritt insofern gut leben, als sie als Voraussetzung weiterer nuklearer Abrüstungsmaßnahmen zunächst die laufende Überprüfung der amerikanischen Nuklearstrategie («Nuclear Posture Review») abschließen muss. Als Termin ist Ende 2009 vorgesehen. Ob Washington im Anschluss daran – im Einklang mit Obamas Fernziel einer Welt ohne Atomwaffen – neue konkrete Abrüstungsziele formulieren wird, hängt nicht zuletzt davon ab, inwieweit es den Abrüstungsgegnern auf Seiten der Republikaner gelingt, sich neu zu formieren. Erste Erkenntnisse über den Stand der innenpolitischen Entwicklungen wird die Ratifikationsdebatte über das neue Abrüstungsabkommen im US-Senat erbringen.

Bis jetzt ist es aber nicht einmal gelungen, das angestrebte Zwischenabkommen unterschriftsreif auszugestalten. Was hindert die USA und Russland daran? Ein erstes Problem betrifft die Raketenabwehr.

Ein weiteres sind komplizierte Fragen etwa nach den Kriterien für die Zählung der Nuklearsprengköpfe. Schließlich bleibt die Erfassung solcher strategischen Trägersysteme zu regeln, die konventionelle Sprengköpfe tragen.

Hindernisse auf dem Weg zu einer neuen Vereinbarung

Raketenabwehr

Die amerikanischen Pläne, eine Radarstation in Tschechien und eine Raketenabwehrstellung in Polen zu errichten – beides Bestandteil des umfassenden Raketenabwehrprogramms zum Schutz der USA –, stehen in Russland weiter in der Kritik. Auch wenn Moskau einräumt, dass die von den USA geplante Raketenabwehr keineswegs die russische Zweitschlagsfähigkeit bedroht, wird das amerikanische Projekt von der politischen Führung nach wie vor als große politische Herausforderung wahrgenommen.

US-Präsident Obama wird aber die Pläne für den Aufbau von Raketenabwehrstellungen in Tschechien und Polen vorerst nicht ad acta legen. Denn ein Verzicht würde die Nato-Partner Polen und Tschechien brüskieren. Wichtiger noch ist, dass der Präsident nicht als schwach erscheinen möchte und daher russischen Forderungen nicht einfach nachgeben kann. Diese Außenwirkung seines Agierens ist aus innenpolitischen Gründen wichtig. Denn Obama braucht für die Ratifikation des noch fertigzustellenden nuklearen Abrüstungsabkommens wie auch für die beabsichtigte Ratifizierung des nuklearen Teststoppabkommens eine Zweidrittelmehrheit im US-Senat, er ist also auf die Zustimmung zumindest einiger Republikaner angewiesen. Eine komplette Aufgabe der noch von Präsident George W. Bush geplanten Abwehrstellungen würde jedoch von vielen Republikanern als Provokation aufgefasst. Zugleich hat Obama schon früh argumentiert, er wolle nur technisch ausgereifte Waffensysteme stationieren. Diesen Reifegrad

haben aber die für Polen und Tschechien vorgesehenen Komponenten noch nicht erreicht. Insofern ist ohnehin damit zu rechnen, dass der für 2013 avisierte Stationierungsbeginn hinausgeschoben wird.

In der Rahmenvereinbarung, die in der russischen Hauptstadt unterzeichnet wurde, einigten sich die Präsidenten nun auf die Bildung eines Zentrums für Datenaustausch und auf ein gemeinsames Studienprojekt, in dessen Rahmen die Bedrohung durch ballistische Raketen analysiert werden soll. Beide Seiten sehen die Verbreitung von Raketen als Bedrohung ihrer Sicherheit an. Offen bleibt jedoch, ob sie über eine gemeinsame Bedrohungsanalyse hinaus auch zur praktischen Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr selber finden werden. Immerhin scheint eine gewisse Vertrauensbildung gelungen zu sein, betonte der russische Präsident doch, Raketenabwehr sei per se nichts Schlimmes, nur wolle Moskau nicht – wie während der Amtszeit der Bush-Administration geschehen – vor vollendete Tatsachen gestellt werden.

Barack Obama hat von Beginn an und viel deutlicher als die Bush-Administration die Kooperation mit Russland bei der Raketenabwehr als Kriterium für die Fortsetzung des Abwehrprogramms angesehen. Ziel solcher gemeinsamer Abwehrvorhaben, etwa in Form eines Austauschs von Offizieren in Radaranlagen, wäre es sicherzustellen, dass sich die Verteidigungssysteme nicht gegeneinander richten, sondern gemeinsamen Bedrohungen durch Dritte zu begegnen suchen.

Trägersysteme oder Sprengköpfe?

In START I wurden Trägersystemen jeweils eine bestimmte Anzahl von Sprengköpfen zugerechnet, unabhängig davon, ob die Raketen oder Bomber tatsächlich in dem zugerechneten Umfang Sprengköpfe tragen. Demgegenüber erfasste SORT nicht Trägersysteme, sondern konzentrierte sich auf die Begrenzung stationierter strategischer Sprengköpfe.

Aus amerikanischer Sicht erscheint es notwendig, trotz der Verringerung der Anzahl der stationierten Sprengköpfe eine gewisse Flexibilität bei der Bevorratung von Sprengköpfen zu bewahren. Im Falle einer raschen Veränderung des politischen Umfelds könnten dann nukleare Sprengköpfe der Reserve entnommen und zusätzlich auf Trägersystemen einsatzbereit gemacht werden. Dieses Interesse wird im Kongress nicht nur von Republikanern, sondern auch von Demokraten vertreten.

Moskau wiederum hat es immer strikt abgelehnt, in einem künftigen Abrüstungsvertrag nur stationierte Sprengköpfe zu erfassen, nicht aber Trägersysteme. Dabei ist Russland, das kaum über Reserve-sprengköpfe verfügt, nicht so sehr darüber besorgt, dass die USA Nuklearsprengköpfe einlagern. Besorgnis ruft vielmehr die Anzahl der verbleibenden Trägersysteme hervor, die mit aus der Reserve entnommenen Sprengköpfen zusätzlich ausgerüstet werden könnten (»Zuladepotential«).

Die nun in Moskau vereinbarten Obergrenzen für Trägersysteme kommen den russischen Vorstellungen insofern entgegen, als sie eine befürchtete amerikanische »Zuladepotential« einschränken. Allerdings hätte Moskau sogar noch niedrigere Obergrenzen bevorzugt, plant es doch aus Kostengründen für die Jahre ab 2017–18 ohnehin lediglich mit weniger als 400 Trägern. Zu verhandeln bleibt, mit wie vielen Sprengköpfen bestimmte Träger künftig maximal bestückt werden dürfen.

Konventionell bewaffnete strategische Systeme

Eine weitere Problematik bildet die Erfassung strategischer Trägerwaffen, die konventionelle Gefechtsköpfe tragen. Das Pentagon hatte in seiner »Quadrennial Defense Review« von 2006 erstmals gefordert, einen Teil der nuklearen Sprengköpfe auf U-Booten durch konventionelle zu ersetzen. Diese Forderung ist seitdem Teil amerikanischer Überlegungen, die rasche konventionelle Schläge über weite Distan-

zen betreffen (»Prompt Global Strike«). Um dem Präsidenten in einer Krise die Option zu geben, ohne große Vorbereitungszeit strategische konventionelle Schläge ausführen zu lassen, wird unter anderem erwogen, Teile der auf U-Booten befindlichen Trident-Raketen mit konventionellen Sprengköpfen auszurüsten. Allerdings wurde die Entwicklung einer konventionellen Version der Trident vom US-Kongress gestoppt. Bis September 2009 soll das Pentagon »Prompt Global Strike« einer weiteren Überprüfung unterziehen.

Moskau möchte den USA die Option für den Aufbau einer nicht von der Rüstungskontrolle erfassten konventionellen strategischen Komponente unbedingt verwehren. Dabei wird argumentiert, die USA könnten mit konventionellen Waffen auf strategischen Trägern genauso viel Schaden anrichten wie mit Nuklearwaffen, sollten sie sich einmal für einen Erstschlag gegen Russlands strategische Streitmacht entscheiden. Russischen Vorstellungen gemäß sollten daher alle Trägersysteme vertraglich erfasst werden, die nukleare Sprengköpfe transportieren können. Dies fielen der einstigen Supermacht umso leichter, als der Kreml nicht plant, strategische Träger in größerem Umfang für konventionelle Einsätze vorzusehen.

Ob die in Moskau vereinbarten Obergrenzen für Trägersysteme auch konventionelle Träger einbeziehen, scheint noch nicht abschließend geklärt zu sein.

lich erklärt werden und als solche weiterhin gelten, bis ein neuer Vertrag abgeschlossen wird. Dieses Regime dürfte sich auf technische Mittel wie Satellitenbeobachtung konzentrieren, Vor-Ort-Inspektionen aber zunächst ausschließen.

Die Moskauer Rahmenvereinbarung kann in jedem Fall nur als ein Zwischenschritt angesehen werden. Denn sehr weitreichend sind die Abrüstungsziele nicht, verglichen mit dem letzten Abrüstungsabkommen SORT, das die Präsidenten Bush und Putin 2002 unterzeichneten. Nicht zuletzt mit Blick auf die im Frühjahr 2010 anstehende Konferenz zur Überprüfung des Atomwaffensperrvertrags sollten Washington und Moskau jedoch deutlich machen, dass sie die nukleare Abrüstung im beiderseitigen Interesse fortsetzen wollen. Denn viele der nuklearen Habenichtse werden sich nur dann für eine Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes engagieren, wenn jene beiden Länder, die noch immer über mehr als neunzig Prozent der weltweit existierenden Kernwaffen verfügen, die Abrüstung ihrer nuklearen Arsenale weiter vorantreiben.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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 1611-6364

Perspektiven

Angesichts der aufgezeigten vielfältigen Probleme ist kaum damit zu rechnen, dass bis zum 5. Dezember 2009, also dem Auslaufen von START I, ein neues Abrüstungsabkommen verhandelt und dazu noch – wie erforderlich – vom US-Senat und der russischen Duma ratifiziert werden kann. Vermutlich werden sich beide Seiten aber bis dahin auf ein – allerdings rechtlich unverbindliches – Regierungsabkommen einigen, in dem Teile des Verifikationsregimes von START I für politisch verbind-