

# Arbeitspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Oliver Thränert*

## Vision und Illusion?

Barack Obamas Abrüstungs- und  
Nichtverbreitungspolitik  
SWP Jour Fixe Januar 2010

FG03-AP 02  
Januar 2010  
Berlin

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

SWP-Arbeitspapiere sind  
Online-Veröffentlichungen der  
Forschungsgruppen. Sie  
durchlaufen kein förmliches  
Gutachterverfahren. Sie dürfen  
nur mit Zustimmung der  
jeweiligen Autoren/  
Herausgeber zitiert werden.

## Vision und Illusion? Barack Obamas Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik

Im Bereich der Abrüstungspolitik hat US-Präsident Barack Obama einen deutlichen Kurswechsel zu seinem Vorgänger George W. Bush vollzogen. Die Bush-Administration lehnte traditionelle, auf Verträge abzielende Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik und die damit verknüpften bi- und multilateralen Mechanismen weitgehend ab. Gleichwohl wurde in den acht Jahren Bush-Regierung die Anzahl der amerikanischen Kernwaffen unilateral weiter reduziert. Obama knüpft nun in seinem ersten Amtsjahr an die während der Präsidentschaft seines demokratischen Parteifreundes Bill Clinton hoch geschätzte traditionelle Rüstungskontrolle mittels Verträgen an. Darüber hinaus hat er mit seiner Prager „Global Zero“ Rede vom April 2009 einen Leitstern für die nukleare Abrüstung gesetzt, indem er die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt dargelegte.

Mit diesem Politikansatz eröffnen sich Obama drei zentrale Vorteile.

Zunächst einmal unterscheidet er sich damit deutlich erkennbar von George W. Bush, dessen Image international außergewöhnlich schlecht war, und er gibt mit diesen konkreten Zielen seiner eigenen Bürokratie eine klare Orientierung.

Vor allem aber demonstriert er, dass die USA wieder selbst bereit sind, sich Verpflichtungen zu unterwerfen. Der oft gehörte Vorwurf der „double standards“, das Argument, für Amerika gebe es gute und schlechte Atomwaffen, greift so nicht mehr. Global Zero bedeutet: Alle Atomwaffen sind gefährlich und müssen daher letztlich beseitigt werden. Dieser Paradigmenwechsel ist eine wichtige Voraussetzung für die Übernahme einer amerikanischen Führungsrolle im Zuge der dringend erforderlichen Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes.

Mit seinem neuen Politikansatz war Obama während seines ersten Amtsjahres in der Tat erfolgreich. So hat sich die Arbeit mit den europäischen Partnern deutlich verbessert. Auch in Amerika-kritischen Ländern ist das „Feindbild Bush“ schwächer geworden. Darüber hinaus verabschiedete der UN-Sicherheitsrat unter amerikanischem Vorsitz am 24. September 2009 die Resolution 1887. Darin spricht sich das höchste internationale Gremium erneut für die totale Abschaffung aller Kernwaffen gemäß den Ausführungen des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) und für dessen Bewahrung und Stärkung aus.

Im Blick auf konkrete Politikfelder und Verträge ist der Eindruck eher gemischt. Was einen Folgevertrag für den Vertrag zur Verringerung strategischer Nuklearwaffen (START-Follow-on) betrifft, hat sich der amerikanische Präsident mit seinem russischen Amtskollegen Dmitri Medwedew auf eine Obergrenze von 1.500 bis 1.675 stationierte strategische Nuklearsprengköpfe geeinigt. Diese Marge liegt jedoch nur symbolisch unterhalb derjenigen unteren Grenze, die das Moskauer Abkommen von 2002 bei 1.700 je Seite ansiedelt. START Follow-on enthält auch Begrenzungen für strategische Trägersysteme, die bei etwa 800 je Seite liegen dürften. Auf jeden Fall ist der neue Vertrag aber nicht der „große Wurf“. Die USA müssten keine weit reichenden Entscheidungen wie etwa die Abschaffung eines Teils der alten Triade bestehend aus Langstreckenraketen, ballistischen Raketen auf U-Booten und Langstreckenbomben treffen. Ob das Abkommen noch bis zur Überprüfungskonferenz des NVV im Mai 2010 in New York unterschriftsreif wird, ist noch offen.

Schon jetzt ist absehbar, dass Obama den inzwischen von mehr als 150 Staaten ratifizierten Vertrag über ein umfassendes Verbot von Nuklearversuchen (CTBT) dem Senat erst einmal nicht zur Ratifikation vorlegen wird. Unter den Senatoren ist dafür eine Zweidrittelmehrheit notwendig, dies würde nach derzeitigen Mehrheitsverhältnissen – sollten alle Demokraten auf Obamas Seite sein – die Stimmen von acht Republikanern mit einschließen. Vor der NVV-Überprüfungskonferenz im Mai wird es deshalb wohl keine Abstimmung mehr über den CTBT geben, da das Risiko damit zu scheitern zu groß ist.

Konkrete Verhandlungen über einen Vertrag zum Verbot der Produktion von spaltbarem Material für Nuklearwaffen (FMCT) konnten vor allem wegen der Verweigerungshaltung Pakistans in der Genfer Abrüstungskonferenz noch nicht aufgenommen werden. Pakistan produziert derzeit täglich neues Plutonium für weitere Nuklearsprengköpfe und möchte daran nicht gehindert werden.

Ein Erfolg der NVV-Überprüfungskonferenz im Mai wäre wichtig für Obamas Politik der „Globalen Null“, eine Prognose über deren Ausgang bleibt bisher allerdings offen. Unter anderem, weil dieser nicht unwesentlich vom weiteren Verlauf der Krise um das iranische Atomprogramm abhängt.

Gegenüber dem Iran hat Obama in einem weiteren Versuch der Abgrenzung zu seinem Vorgänger die Hand ausgestreckt. Der Vorschlag, den größten Teil des angereicherten iranischen Urans außerhalb des

Landes weiterzuverarbeiten war sehr kreativ und hätte der Beginn einer umfassenden Lösung sein können. Da dieser Ansatz bisher aber zu keinen sichtbaren Fortschritten geführt hat, strebt der Präsident nun härtere Sanktionen an und steht hier auch unter Druck des Kongresses. Dabei stellen sich allerdings zwei entscheidende Fragen: Wird es tatsächlich gelingen, im UN-Sicherheitsrat eine weitere Resolution zu verabschieden? Und welche Wirkungen hätten in dem Zusammenhang schärfere Sanktionen auf die innenpolitische Lage im Iran?

Anders als beim Iran zeigt sich die Lage in Bezug auf Nordkorea. Obama hat eingesehen, dass die Demokratische Volksrepublik unter ihrem derzeitigen Regime ihr Kernwaffenprogramm nicht aufgeben wird. Ein Erfolg wäre nun, wenn Nordkorea dazu gebracht würde, seine derzeit vermutete Proliferation an Staaten wie Syrien einzustellen. Um dies zu erreichen, soll Pjöngjang durch die Fortsetzung der Sechsparteien-Gespräche eingebunden werden. Diesen könnten bilaterale Gespräche mit den USA vorausgehen, das Sechsparteien-Format soll dadurch aber nicht ersetzt werden. Bisher ist allerdings noch unklar, ob bilaterale Kontakte zwischen den USA und Nordkorea tatsächlich zur erhofften Wiederaufnahme der Sechsparteien-Gespräche führen können.

Auch wenn Obama international viel Lorbeer für seine Pläne in der Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik erhalten hat, gibt es doch in der Praxis deutliche Widerstände. Trotz vielfacher anderweitiger Bekenntnisse für die Unterstützung der „Globalen Null“, darunter im UN-Sicherheitsrat, ist wohl Großbritannien der einzige Kernwaffenstaat, der wirklich bereit ist, auf dieses Ziel konkret zuzuarbeiten. Russland legt in seiner neuen Militärdoktrin angesichts seiner konventionellen Schwäche sogar noch mehr Betonung auf seine nukleare Abschreckungsfähigkeit; China baut sein atomares Arsenal, wenn auch von niedrigem Niveau kommend, stetig aus; Frankreich hat erheblich Vorbehalte gegen Obamas Abrüstungspolitik und sieht die „Globale Null“ im Wesentlichen als Träumerei an; Indien hält am Aufbau einer nuklearen Triade fest und setzt beispielsweise sein Programm zum Bau atomarer U-Boote fort; Pakistan produziert weiterhin und mit wachsender Intensität waffenfähiges Plutonium; Israel wird einer „Globalen Null“ ohne Fortschritte im Nahostkonflikt nicht zustimmen; und Nordkorea möchte als Atomwaffenstaat anerkannt werden. Hinzu kommt Iran, der ebenfalls derzeit keine Anstalten macht, auf eine Atomwaffenoption zu verzichten.

Wie bereits angeführt bleibt es offen, ob es bei der im Mai 2010 anstehenden NVV-Überprüfungskonferenz zu einem gemeinsamen Abschlussdokument kommen wird. In den Streitpunkten wie Verbesserung der Verifikation oder Internationalisierung des nuklearen Brennstoffkreislaufes bestehen vielfältige Widerstände seitens der Schwellen- und Entwicklungsländern fort. Vieles wird davon abhängen ob es gelingt, Iran einzubinden, ohne sein Fehlverhalten im Bezug auf das eigene Atomprogramm zu honorieren. Der Wille Obamas, die Konferenz zum Erfolg zu führen, wird in jedem Fall allein nicht ausreichen. Immerhin findet die Zusammenkunft nicht in Kopenhagen statt, was für den Präsidenten angesichts seines bereits zweimaligen Scheiterns mit der Olympiabewerbung Chicagos und beim UN-Klimagipfel dort vielleicht ein Hoffnungsschimmer ist.

Viele ernsthafte Gegner der Politik des Präsidenten finden sich jedoch auch in den Vereinigten Staaten selbst. Die noch nicht beantwortete Grundfrage lautet hier: Wie kann der ambitionierte Plan Obamas zur Abschaffung aller Atomwaffen mit der in den USA artikulierten Forderung nach der Aufrechterhaltung eines robusten Atomwaffenarsenals in Einklang gebracht werden? Schließlich hatte der Präsident in seiner Prager Rede selbst gefordert, solange Atomwaffen existierten, müsse Amerika eine starke Abschreckung haben.

Wie umstritten die damit zusammenhängenden Fragen innerhalb der Administration sind, zeigt sich daran, dass sich die Arbeiten an der „Nuclear Posture Review“ (Bericht zur Überprüfung des Atomwaffenpotentials) verzögerten. Offenbar hat der Präsident Vorlagen aus dem Pentagon immer wieder zurückgewiesen, da sie ihm hinsichtlich der Reduzierung der Bedeutung der Kernwaffen für die amerikanische Sicherheitspolitik nicht weit genug gingen. Streitfragen sind „No first use“, also die Verneinung eines Ersteinsetzes von Nuklearwaffen, darüber hinaus die Erfordernisse erweiterter Abschreckung sowie die Frage, ob die USA auf ein Bein ihrer traditionellen Triade verzichten sollen.

Umstritten ist auch die Frage, welche Instrumente und Programme für die Aufrechterhaltung des amerikanischen Nuklearwaffenarsenals und der entsprechenden Infrastruktur notwendig sind. Verteidigungsminister Bill Gates und Außenministerin Hillary Clinton sprechen sich für Programme zum Bau zuverlässigerer Nuklearsprengköpfe aus. Vize-Präsident Joe Biden steht dem kritisch gegenüber. Seiner Ansicht nach läuft ein solches Projekt dem amerikanischen

Ziel zuwider, die Bedeutung von Atomwaffen generell zu relativieren.

Im Kongress hat sich scharfer Widerstand gegen die Politik Obamas formiert. 41 Senatoren, alle Republikaner sowie der unabhängige Joe Lieberman, haben sich in einem Brief an den Präsidenten gewandt, in dem sie fordern, die Ratifikation des START Follow-on von einem Programm zur Modernisierung und Verbesserung der Sicherheit und Zuverlässigkeit amerikanischer Nuklearsprengköpfe zu begleiten.

Darüber hinaus haben sich Republikaner bereits mit folgenden Argumenten ablehnend gegenüber START Follow-On positioniert:

Unter dem Schlagwort „Soft on Russia“ wird argumentiert, es sei ein Fehler gewesen, sich im Zuge von „Global Zero“ hinsichtlich START Follow-On selbst unter Druck zu setzen. Eigentlich brauche Russland das Abkommen mehr, um amerikanische Macht einzuhegen; nun aber könne Russland selbst Forderungen stellen.

Darüber hinaus sei die Entscheidung, auf die Raketenabwehrsysteme in Polen und Tschechien zu verzichten, ein unnötiges Zugeständnis an Russland gewesen. Auf gar keinen Fall dürfe START Follow-on rechtliche Beschränkungen für die Raketenabwehr enthalten. Dieses Argument unterstützen auch einige demokratische Senatoren.

Für die Republikaner steht fest: Sollte START Follow-on hinsichtlich konventioneller strategischer Trägerwaffen Beschränkungen enthalten, wäre dies ein weiterer Grund zur Ablehnung des Vertrages.

Außerdem – so wird argumentiert – könnte möglicherweise eine mangelnde Zuverlässigkeit der amerikanischen Nuklearstreitmacht die Glaubwürdigkeit der erweiterten Abschreckung in Frage stellen. US-Verbündete, die bisher von der Produktion eines eigenen Nukleararsenals absehen, könnten in der Folge eigene Kernwaffen entwickeln – so gesehen könne START Follow-On nukleare Proliferation auslösen.

Ein weiteres Defizit sei, so die Republikaner, dass START Follow-On die massive russische Überlegenheit bei nicht-strategischen Kernwaffen unberücksichtigt lasse.

Die Ratifikation von START Follow-On dürfte für Obama vor diesem Hintergrund außerordentlich schwierig werden.

Insgesamt hat US-Präsident Obama mit seiner Vision der „Globalen Null“ in der Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik viel in Bewegung gebracht. Seine Initiative wird sich jedoch vielfach an internationalem und nationalem Widerstand brechen. Es wird deshalb

bei der nuklearen Abrüstung bei der Erkenntnis bleiben, dass der Fortschritt eine Schnecke ist.