SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Michael Paul / Oliver Thränert

Nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle

Ausblick auf die amerikanisch-russischen
Verhandlungen

S 9
März 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

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

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

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 **Der politische Kontext**
- 7 Die amerikanisch-russischen Beziehungen:
Abrüstung und Rüstungskontrolle als
Chance für einen Neubeginn
- 8 Wo stehen Washington und Moskau bei der
nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle?
- 10 Die Krise der Nichtverbreitungspolitik und die
generelle nukleare Abrüstung
- 12 Amerikanische Interessen
- 14 Russische Interessen
- 17 **Auf dem Weg zu einer neuen Vereinbarung**
- 17 Verlängerung von START I?
- 18 Ein neues Abkommen oder einseitige Abrüstung?
- 19 Neue Zielmarken der Abrüstung
- 21 Problembereiche der Verhandlungen
- 22 *Trägersysteme oder Sprengköpfe?*
- 23 *Konventionell bewaffnete strategische Systeme*
- 25 *Nicht-strategische Kernwaffen*
- 27 *Raketenabwehr*
- 31 **Perspektiven: Globale Null-Lösung?**
- 32 **Abkürzungsverzeichnis**

*Dr. Michael Paul ist wissenschaftlicher Mitarbeiter
der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Dr. Oliver Thränert ist Senior Fellow der
Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

**Nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle.
Ausblick auf die amerikanisch-russischen
Verhandlungen**

Nach langen Jahren der Abstinenz sind die USA und Russland im Begriff, ein neues, nachprüfbares Abkommen über nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle zu verhandeln. Dafür gibt es gute Gründe. Zum einen läuft das START-I-Abkommen über die Reduzierung der strategischen Kernwaffen in amerikanischem und russischem Besitz am 5. Dezember 2009 aus. Sollte dieses Abkommen nicht verlängert oder durch eine neue Vereinbarung ersetzt werden, fiel ein Großteil der Strukturen in sich zusammen, die mit dem Ziel der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle errichtet worden sind. Zweitens findet im April und Mai 2010 in New York die nächste Konferenz zur Überprüfung des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages statt. Dieser Vertrag, der den Eckpfeiler der internationalen Nichtverbreitungspolitik bildet, befindet sich in einer tiefen Krise. Die letzte Überprüfungskonferenz endete 2005 ohne substantielles Schlussdokument. Viele Nichtkernwaffenstaaten hatten den Kernwaffenstaaten massive Versäumnisse bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen zur nuklearen Abrüstung vorgeworfen. Um für die 2010 anstehende Konferenz zumindest eine günstige Atmosphäre zu schaffen, ist es im Interesse sowohl der USA als auch Russlands, bis dahin auf Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle verweisen zu können. Denn keinem der beiden Staaten ist daran gelegen, durch eine fortgesetzte Krise oder gar den Zerfall des nuklearen Nichtverbreitungsregimes das Aufkommen immer neuer Atommächte zu riskieren. Schließlich ist – ausgehend von den USA – eine internationale Debatte über die Abschaffung aller Kernwaffen in Gang gekommen. Diese Idee wird von vielen einflussreichen Persönlichkeiten unterstützt. Damit wird eine Erwartungshaltung an Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung erzeugt, die sich vor allem an die USA und Russland richtet, verfügen sie zusammen doch über etwa 90 Prozent der gegenwärtig weltweit existierenden Atomwaffen.

Für Deutschland sind die amerikanisch-russischen Abrüstungsverhandlungen von immenssem Interesse. Berlin setzt sich seit vielen Jahren für Abrüstung und Rüstungskontrolle ein. Fortschritte bei der Abrüstung würden – so die Annahme – auch die Nichtverbrei-

tungspolitik stärken. Somit könnte den von der Weiterverbreitung von ABC-Waffen ausgehenden Gefahren mit diplomatischen Mitteln begegnet werden. Erfolgreiche und im Einvernehmen mit Moskau betriebene Abrüstung und Rüstungskontrolle würden zudem einen positiven Effekt auf die Beziehungen mit dem östlichen Nachbarn haben. Dies liegt ebenfalls im deutschen Interesse. Zugleich beteiligt sich Deutschland an der nuklearen Teilhabe im Rahmen der Nato. Da nicht-strategische Atomwaffen vermutlich Gegenstand der Rüstungskontrolle werden, sind deutsche Interesse hier insofern unmittelbar betroffen, als noch immer amerikanische Waffen dieses Typs auf deutschem Boden gelagert werden.

Diese Studie widmet sich im ersten Teil (S. 7ff) den politischen Rahmenbedingungen, unter denen die bevorstehenden Verhandlungen stattfinden werden. Im zweiten Teil (S. 17ff) wird eine Reihe von Kernkonflikten betrachtet, die in den amerikanisch-russischen Gesprächen zu erwarten sind. Detailfragen beispielsweise im Bereich der Überwachung und Verifikation bleiben jedoch weitgehend unbeachtet. Der Ausblendung dieser Fragen liegt die Prämisse zugrunde, dass sie gemeinsam geklärt werden können, wenn die hier als zentral definierten Problemkomplexe gelöst worden sind, als da sind: Zählregeln für Trägersysteme und Sprengköpfe; konventionell bewaffnete strategische Trägersysteme; nicht-strategische Kernwaffen; Raketenabwehr.

Folgende Ergebnisse der Studie lassen sich festhalten:

1. Amerikanisch-russische Rüstungskontrollverhandlungen sind *per se* eine vertrauensbildende Maßnahme in einem beiderseitigen Verhältnis, das insgesamt von Kooperation, aber nicht selten auch von gegensätzlichen Interessen geprägt bleibt. Die Obama-Administration will durch die Verhandlungen einen Beitrag zur Wiederherstellung einer bestimmten Qualität internationaler Kooperation leisten. Zugleich will sie die Voraussetzungen für die Restauration der amerikanischen Führungsrolle in der Nichtverbreitungspolitik schaffen. Auch wenn für Amerika Kernwaffen zusehends an Bedeutung verlieren, muss es wichtige Entscheidungen über die Zukunft seines Nuklearpotentials treffen. Moskau will durch einen neuen Rüstungskontrollvertrag unterstreichen, dass es an Rang und Bedeutung mit Washington auf gleicher Stufe steht, und gleichzeitig die Modernisierung seines Atomarsenals auf zahlenmäßig niedrigerem Niveau sicherstellen.

2. Die Vertragsparteien sollten den START-I-Vertrag um fünf Jahre verlängern, wie dies dessen Artikel XVII ermöglicht. Angesichts der im Frühjahr 2010 anstehenden NVV-Überprüfungskonferenz sollten Washington und Moskau zudem ihre feste Absicht bekunden, die Verhandlungen über ein neues Abrüstungsabkommen in kurzer Frist abzuschließen. Dies würde eine günstige Atmosphäre für die NVV-Überprüfungskonferenz schaffen.
3. Die USA fassen offenbar eine Reduzierung auf je 1000 strategische Sprengköpfe ins Auge. Russland dagegen plant mit einem strategischen Atomarsenal von 1400 bis 1600 Gefechtsköpfen. Beide Staaten wollen sicherstellen, dass ein Abstand zu den anderen Atommächten gewahrt bleibt. Washington muss zudem auf die Glaubwürdigkeit seiner erweiterten Abschreckung bedacht sein. Vor diesem Hintergrund ist mit einer Vereinbarung in einer Bandbreite von 1000 bis 1400 strategischen Sprengköpfen je Seite zu rechnen.
4. In einem neuen Abrüstungsabkommen sollten sowohl Trägersysteme als auch Sprengköpfe erfasst werden. Um einerseits den russischen Bedürfnissen nach einem Schutz vor strategischer Überraschung und andererseits amerikanischen Flexibilitätserfordernissen gerecht zu werden, könnten beide Seiten Zählregeln vereinbaren, die auf der Basis der Erfassung von Trägersystemen diesen wie bei START I bestimmte Sprengkopffzahlen zuordnen. Für konventionell bewaffnete strategische Trägersysteme könnten entweder gesonderte Plafonds vereinbart oder deren Zahl auf die nuklearen Obergrenzen angerechnet werden. Nicht-strategische Kernwaffen sollten schon allein deshalb Bestandteil des neuen Vertrages werden, um für mehr Transparenz bei den entsprechenden russischen Waffen zu sorgen. Russland wird aber aufgrund seiner konventionellen Schwächen einer Abschaffung dieser Waffenkategorie nicht zustimmen. Die USA sollten nicht alle ihre Nuklearwaffen aus Europa abziehen. Ziel müssten statt dessen für beide Seiten niedrigere Obergrenzen sein. Weder die USA noch Russland werden ihre Raketenabwehrpläne gänzlich aufgeben. Eine Neuauflage des ABM-Vertrages über die Beschränkung von Raketenabwehr sollte nicht angestrebt werden. Ziel sollten vielmehr die Verbesserung von Transparenz und Vertrauensbildung bis hin zur konkreten Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr sein.

Der politische Kontext

Für die anstehenden amerikanisch-russischen Abrüstungs- und Rüstungskontrollgespräche ist der allgemeine Zustand der bilateralen Beziehungen beider Staaten ebenso bedeutsam wie die Verhandlungsvorgeschichte und die konkreten Interessen, die jede Seite bei den Verhandlungen verfolgt. Zum politischen Kontext gehört nicht zuletzt die internationale Nichtverbreitungsdebatte. Im April 2010 beginnt die nächste Konferenz zur Überprüfung des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags, die große Bedeutung für die internationalen Bemühungen um die Verhinderung neuer Atommächte hat. In diesem Zusammenhang wiederum spielt der seit einiger Zeit kursierende Vorschlag zur Abschaffung aller Kernwaffen eine Rolle, der immer mehr Anhänger findet.

Die amerikanisch-russischen Beziehungen: Abrüstung und Rüstungskontrolle als Chance für einen Neubeginn

Wenige Stunden nach der Wahl von Senator Barack Obama zum 44. Präsidenten der USA drohte Russlands Präsident Dmitrij Medwedew in seiner ersten Botschaft an die Föderalversammlung in Moskau, Kurzstreckenraketen vom Typ Iskander in der Region Kaliningrad zu stationieren, falls amerikanische Raketenabwehrsysteme in Polen und Tschechien errichtet würden. Dieser selbst für russische Verhältnisse höchst undiplomatische Vorstoß markierte einen erneuten Tiefpunkt in der wechselvollen Geschichte der russisch-amerikanischen Beziehungen. Schon zuvor war das bilaterale Verhältnis durch Russlands Verhalten im Georgienkonflikt erheblich in Mitleidenschaft gezogen worden.

Wirklich überraschend kam diese Entwicklung jedoch nicht. Zwar betrachtete die Bush-Administration Russland nicht mehr als Gegner, praktizierte aber lediglich eine Politik selektiver Kooperation mit Moskau, und zwar maßgeblich in der Nichtverbreitungspolitik und der Terrorbekämpfung. Russlands Amerika-Politik wiederum, die durch ein Konglomerat kooperativer und konfrontativer Elemente gekennzeichnet ist, enthält einen zentralen Widerspruch: Einerseits insistiert Moskau auf gleichrangigen Bezie-

hungen und einheitlichen Standards im Verhältnis zu anderen Zentren einer multipolaren Welt. Andererseits beansprucht es für Russland eine Rolle als Großmacht auf Augenhöhe mit den USA, die Moskau in der politischen, militärischen und wirtschaftlichen Stärke des Landes begründet sieht.¹ Tatsächlich bleibt Russland der Status politischer Parität nur aufgrund des nuklearstrategischen Kräfteverhältnisses und seines ständigen Sitzes im VN-Sicherheitsrat erhalten.

Aus heutiger Sicht erscheint es als Ironie der Geschichte, dass Russlands damaliger Präsident Boris Jelzin am 20. Dezember 1991 in Rom noch erklärt hatte, sein Land wolle der Nato beitreten. Dies war insofern konsequent, als Jelzins erste Amtsjahre von dem Bestreben geprägt waren, Russland in die Gemeinschaft der demokratischen Staaten zu führen. Allerdings unterstützte US-Präsident George H. W. Bush Jelzin in dieser Hinsicht nur halbherzig. Sein Nachfolger Clinton fühlte sich zwar einer »Russia first«-Politik verpflichtet, setzte jedoch häufig falsche Prioritäten. Nun folgte eine zunehmend von Kontroversen geprägte Phase des »Kalten Friedens« (Jelzin), in der beide Seiten lernten, die Möglichkeiten und Grenzen ihrer Zusammenarbeit realistischer einzuschätzen. Im Jahr 1999 erreichten die amerikanisch-russischen Beziehungen einen Tiefpunkt: Unter Umgehung des VN-Sicherheitsrates begann die Nato ihren Militäreinsatz gegen Serbien im Streit um das Kosovo. Moskau sah sich als ständiges Mitglied des Sicherheitsrats ausmanövriert, seine auf den Schutz Serbiens gerichteten Interessen waren unmittelbar berührt. Infolgedessen froh Russland alle Beziehungen zur Nato ein. Die gegenseitige Entfremdung wurde noch verstärkt, als im gleichen Jahr der zweite Tschetschenienkrieg ausbrach.

Erst unter Präsident Wladimir Putin verbesserten sich die Beziehungen allmählich wieder. Nach dem 11. September 2001 versicherte Putin US-Präsident George W. Bush seiner Solidarität und sagte ihm Unterstützung im Kampf gegen den Terrorismus zu. Am

¹ Die Wirtschaftskraft Russlands entspricht etwa jener Frankreichs oder Italiens. Vgl. Hans-Henning Schröder, *Wider die USA und die russische Bürokratie. Medwedews erste Botschaft an die Föderalversammlung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2008 (SWP-Aktuell 82/2008).

24. Mai 2002 unterzeichneten beide Seiten den Moskauer Vertrag zur nuklearen Abrüstung (SORT) und vereinbarten, bei der Bekämpfung des Terrorismus zusammenzuarbeiten. Der im Folgenden von den USA praktizierte Ansatz selektiver Einbindung des allerdings nicht als gleichberechtigt behandelten Partners führte nicht zu einer nachhaltigen Konsolidierung der Beziehungen; die Gründung des Nato-Russland-Rats am 28. Mai 2002 erleichterte gleichwohl den späteren Nato-Beitritt der baltischen Staaten. Da Moskau keine substantielle Mitwirkung eingeräumt wurde (die ihm analog zum VN-Sicherheitsrat eine Blockadeposition in der Nato ermöglicht hätte), bestimmte pragmatische Distanz zusehends das wechselseitige Verhältnis. So wertete Moskau die amerikanische Abkehr vom ABM-Vertrag am 13. Juni 2002 zwar als Fehler, aber nicht als tiefgreifende Störung der Beziehungen. Einschlägig ist auch die am 22. Mai 2003 im VN-Sicherheitsrat erteilte russische Zustimmung zu einer umfassenden Rolle Amerikas im Nachkriegs-Irak, trotz der ursprünglich vehementen Ablehnung der Irak-Intervention. Grundsätzlich positive Beziehungen entwickelten sich jedoch nicht. Die Nato-Erweiterung blieb Moskau ein Dorn im Auge – vor allem mit Blick auf eine mögliche Nato-Mitgliedschaft der früheren Sowjetrepubliken Ukraine und Georgien –, während in Washington die Zweifel an der demokratischen Entwicklung Russlands wuchsen.

In seiner provokanten Rede auf der Sicherheitskonferenz in München am 10. Februar 2007 sprach Russlands Präsident Putin in aller Schärfe dieselben Streitpunkte an wie seinerzeit Jelzin und kritisierte – gewissermaßen als eklatantesten Ausdruck deren unilateralen Vorgehens – die Absicht der USA, Teile ihres globalen Raketenschildes in Polen und Tschechien zu stationieren. Im Gegenzug drohte Moskau mit dem Ausstieg aus dem INF-Abkommen zur Abschaffung nuklearer Mittelstreckenwaffen.

Der Abschiedsbesuch von Präsident Bush in Sotschi am 6. April 2008 markierte das Ende einer Ära zerrütteter Beziehungen. Zu diesem Zeitpunkt waren sie reduziert auf das notwendige Mindestmaß einer Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen von beiderseitigem Interesse.

Als US-Präsident übernimmt Barack Obama von seinem Vorgänger einen ganzen Katalog bilateraler Probleme. Einige von ihnen gestatten keinen Aufschub. Dazu gehört auch eine Entscheidung über die Zukunft der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle. Anders als während des Kalten Krieges stehen die Kernwaffen nicht mehr im Mittelpunkt der gegen-

seitigen Beziehungen. Noch immer gibt es aber eine Reihe an gemeinsamen Interessen im Nuklearbereich. So wollen sowohl Moskau als auch Washington durch weitere Abrüstungsschritte zu einer Stabilisierung und, wo immer möglich, einer Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes beitragen. Insofern eignet sich dieses Themenfeld sehr gut für einen Neubeginn im amerikanisch-russischen Verhältnis. Schließlich boten Nuklearwaffen schon in Zeiten des Kalten Krieges wiederholt Anlass für intensive diplomatische Bemühungen und entsprechen der traditionellen Präferenz Russlands für bilaterale Sicherheitspolitik. Der Wiedereintritt in Verhandlungen – im nuklearstrategischen Kontext weitgehend auf gleicher Augenhöhe – fungiert *per se* als vertrauensbildende Maßnahme mit einem aus Sicht Washingtons schwierigen Partner, der laut Obama »weder Feind noch enger Verbündeter«² ist. Ohne Russland kann es jedoch weder eine kohärente noch eine effiziente Sicherheitsstrategie zur Reduzierung nuklearer Gefahren geben.³

Wo stehen Washington und Moskau bei der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle?

Am 31. Juli 1991 unterzeichneten US-Präsident George H. W. Bush und der sowjetische Präsident Michail Gorbatschow mit START I den ersten Vertrag zur Abrüstung strategischer Waffen.⁴ Nach dem Ende der Sowjetunion wurde es erforderlich, Kasachstan, Weißrussland und die Ukraine, auf deren Territorium ehemals sowjetische strategische Kernwaffen stationiert waren, in das Vertragswerk einzubinden. Dies geschah durch das Lissabonner Protokoll, das im Mai 1992 von den USA, Russland und den genannten drei ehemaligen Sowjetrepubliken unterzeichnet wurde. Die Ukraine, Weißrussland und Kasachstan verpflichteten sich darin zur Abgabe der auf ihrem Territorium sta-

2 Remarks of Senator Barack Obama to the Chicago Council on Global Affairs, 23.4.2007, <www.thechicagocouncil.org/dynamic_page.php?id=64>. Zu den Entwicklungen der amerikanisch-russischen Beziehungen vgl. James M. Goldgeier/Michael McFaul, *Power and Purpose. U.S. Policy toward Russia after the Cold War*, Washington, D.C.: Brookings, 2003.

3 Vgl. Bob Graham/Jim Talent, *World at Risk. The Report of the Commission on the Prevention of WMD Proliferation and Terrorism*, New York 2008, S. 76ff, <<http://documents.scribd.com/docs/2avb51ejt0uadzxm2wpt.pdf>>.

4 Vgl. Michael Paul, *Abrüstung durch Rüstungskontrolle? Amerikanische Reduzierungskonzepte in SALT und START, 1969–1989*, Baden-Baden: Nomos, 1990.

tionierten Kernwaffen an Russland und traten als Nichtkernwaffenstaaten dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag bei.

Am 5. Dezember 1994 trat START I vertragsgemäß in Kraft. Das Abkommen erlaubt den USA und Russland jeweils den Besitz von nur noch 1600 nuklear-strategischen Trägersystemen. Dazu zählen landstationierte Interkontinentalraketen (ICBM), auf See stationierte ballistische Flugkörper (SLBM) sowie Langstreckenbomber. Zudem wurde eine Obergrenze von je 6000 nuklearen Gefechtsköpfen eingeführt, mit denen die Trägersysteme bestückt werden können. Von diesen Gefechtsköpfen dürfen 4900 auf ballistischen Raketen stationiert sein, davon wiederum 1540 auf schweren und 1100 auf mobilen ICBMs. Am 5. Dezember 2001 erklärten beide Länder, dass sie die mehr als 10 000 stationierten strategischen Nuklearsprengköpfe, die sie jeweils zu Beginn der Verhandlungen besessen hatten, auf das gemäß START I vorgesehene Niveau von je 6000 solcher Waffen vermindert hätten. Neben solchen Abrüstungsvorgaben enthält START auch wichtige Verifikations- und Transparenzmaßnahmen, darunter zwölf verschiedene Typen von Vor-Ort-Inspektionen.

Schon am 3. Januar 1993 unterzeichneten US-Präsident George Bush und sein russischer Amtskollege Boris Jelzin das Folgeabkommen START II, das eine weitere Halbierung der stationierten strategischen Nukleargefechtsköpfe jeder Seite auf bis zu 3000 bis 3500 vorsah. Zudem untersagte der Vertrag ICBMs mit Mehrfachsprengköpfen (MIRV) und beschränkte die Anzahl der seegestützten Sprengköpfe auf je 1750. Die Verifikationsregeln wurden weitgehend von START I übernommen. Der US-Senat ratifizierte START II am 26. Januar 1996 mit überwältigender Mehrheit. Dagegen gaben die Nato-Osterweiterung, amerikanisch-britische Luftschläge gegen Irak 1998, der Nato-Krieg gegen Serbien 1999 sowie der amerikanische Wunsch nach Änderung des ABM-Vertrages zur Begrenzung der strategischen Raketenabwehr immer wieder Anlass für Verzögerungen des Ratifizierungsverfahrens in der russischen Duma. Viele Duma-Abgeordnete sahen Russland zudem im Nachteil, da START II eine drastische Reduzierung der ICBMs vorsah, die den wichtigsten Teil der russischen strategischen Nuklearstreitkräfte darstellten. Nicht zuletzt weil Präsident Putin START II mit dem Argument unterstützte, Russland könne sich die Aufrechterhaltung strategischer Streitkräfte auf dem START-I-Niveau nicht leisten, ratifizierte die Duma START II schließlich im April 2000. Allerdings wurde dieser Schritt an die Ratifikation

eines 1997 von den USA und Russland unterschriebenen Zusatzmemorandums zum ABM-Vertrag geknüpft. Da dessen Ratifizierung durch Washington aber unterblieb, wurde die russische START-II-Ratifikationsurkunde nicht hinterlegt. Nachdem die Bush-Administration im Juni 2002 den ABM-Vertrag verlassen hatte, gab der Kreml bekannt, dass er sich nicht an die Bestimmungen von START II gebunden fühle. Damit folgte er einer weiteren Vorgabe des russischen Ratifikationsgesetzes.

Während in Russland noch die START-II-Ratifikationsdebatte geführt wurde, erzielten die Präsidenten Clinton und Jelzin im März 1997 anlässlich eines Gipfeltreffens in Helsinki Übereinstimmung darüber, nach dem Inkrafttreten von START II ein Folgeabkommen START III anzustreben, das die strategischen Nuklearsprengköpfe jeder Seite auf 2000 bis 2500 reduzieren sollte. Beide Präsidenten einigten sich außerdem darauf, im Rahmen von START III auch über eine Begrenzung taktischer Kernwaffen zu verhandeln. Jelzins Nachfolger Putin überreichte Clinton im Juli 2000 ein Dokument, in dem er anregte, die Obergrenzen für strategische Waffen noch weiter abzusenken: auf 1500 oder noch weniger Sprengköpfe – andere russische Offizielle nannten die Zahl 1000. Die Clinton-Administration sah sich jedoch angesichts des Widerstands im Pentagon nicht in der Lage, solch niedrige Niveaus zu akzeptieren. Russland wiederum lehnte die vom US-Kongress vorangetriebenen Planungen für eine amerikanische Raketenabwehr rigoros ab. In der Folgezeit verloren beide Seiten das Interesse an einem START-III-Abkommen.

Der im Januar 2001 ins Amt gekommene Präsident George W. Bush zeigte sich zwar an tiefen Einschnitten bei den Kernwaffen interessiert und sprach zu Beginn seiner Amtszeit davon, dass die jahrzehntealte Doktrin der gegenseitig gesicherten Zerstörung überwunden werden müsse. Dies wollte er jedoch vor allem durch den Aufbau einer Raketenabwehr – und in der Konsequenz der Kündigung des ABM-Vertrags – erreichen. Langwierige Rüstungskontrollverhandlungen hielt er für ein Relikt des Kalten Krieges, dem Stand der amerikanisch-russischen Beziehungen seien sie nicht mehr angemessen. Entsprechend wollte Präsident Bush zunächst – den Vorgaben der von seiner Administration erstellten »Nuclear Posture Review« folgend – die amerikanischen strategischen Kernwaffen einseitig auf 1700 bis 2200 stationierte Sprengköpfe reduzieren, ohne diesen Schritt in einem Vertrag zu kodifizieren. Putin jedoch forderte – schließlich erfolgreich – ein solches Abkommen, schon um

die strategische Gleichrangigkeit Russlands zu demonstrieren.

Das von Bush und Putin am 24. Mai 2002 in Moskau unterzeichnete und am 1. Juni 2003 mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft getretene Abkommen SORT (Strategic Offensive Reduction Treaty) – ein Text von nur zwei Seiten Länge – verpflichtet beide Seiten, bis zum 31. Dezember 2012 ihre stationierten strategischen Nukleargefechtsköpfe auf je 1700 bis 2200 zu reduzieren. Die USA hatten bereits im Januar 2009 auf das Niveau von 2200 stationierten strategischen Sprengköpfen abgerüstet. SORT ist aus mehreren Gründen unzureichend. So werden weder in Reserve gehaltene Nuklearsprengköpfe noch strategische Systeme erfasst, denen eine konventionelle Rolle zugedacht ist. Außerdem gibt es keine Beschränkungen bestimmter Waffensysteme, etwa von Mehrfachsprengköpfen auf ICBMs. Vielmehr ist jede Seite völlig frei, die Zusammensetzung ihrer verbleibenden strategischen Nuklearstreitkräfte zu bestimmen. Der Vertrag sieht zwar die Gründung einer zweimal jährlich tagenden Implementierungskommission und die fortgesetzte Anwendung der START-I-Verifikationsmaßnahmen vor. Es wurde aber keine Einigung darüber erzielt, wie die Verifikation nach dem Ende von START I sichergestellt werden soll. SORT, das am 31. Dezember 2012 ausläuft, kann im beiderseitigen Einvernehmen verlängert werden.

Der am 8. Dezember 1987 unterzeichnete und zeitlich unbeschränkt geltende INF-Vertrag verpflichtete die USA und Russland zur Abschaffung aller ballistischen Raketen und Marschflugkörper mit Reichweiten zwischen 500 und 5500 km. Der Abbau der entsprechenden Systeme wurde 1991 abgeschlossen. Offenbar ist aber inzwischen das russische Militär nicht zuletzt wegen der anhaltenden Proliferation von Trägersystemen im Reichweitenpektrum ab 500 km mit den durch das Abkommen auferlegten Beschränkungen sehr unzufrieden, findet die Aufrüstung mit diesen Systemen doch gerade in Ländern wie Pakistan oder Iran an der südlichen Peripherie Russlands statt. Angesichts dieser Bedrohung wurde von hochrangigen russischen Politikern und Militärs ein Ausstieg aus dem INF-Vertrag erwogen. Auch sollen strategische Raketen für Aufgaben in Mittelstreckenreichweite vorgesehen werden. Zugleich ist es jedoch im russischen ebenso wie im amerikanischen Interesse, die Regelungen des INF-Vertrags auf andere Länder auszuweiten. Daher lancierten Moskau und Washington im Oktober 2007 im Ersten Ausschuss der VN-General-

versammlung eine gemeinsame Initiative zur Multilateralisierung des INF-Vertrags.

Neben den vertraglich vereinbarten Maßnahmen zur Rüstungskontrolle kam es auch zu maßgeblichen einseitigen Schritten nuklearer Reduzierung. Am 27. September 1991 kündigte Präsident George H. W. Bush an, die USA würden die nuklearen Sprengköpfe für Artilleriesysteme und für Lance-Kurzstreckenraketen zerstören. Bei den seegestützten taktischen Systemen sollte die eine Hälfte der US-Sprengköpfe vernichtet, die andere eingelagert werden, wobei alle Sprengköpfe für Marschflugkörper erhalten bleiben sollten. In seiner Antwort vom 5. Oktober 1991 versprach der sowjetische Präsident Gorbatschow die Vernichtung sämtlicher nuklearer Gefechtsköpfe für landgestützte Kurzstreckenraketen, Artillerie und Landminen. Außerdem kündigte er die Zerstörung jeweils der Hälfte der Nuklearsprengköpfe für Flug- und Raketenabwehr (die andere Hälfte sollte zentral gelagert werden) und für taktische Flugzeuge an. Bei den Seestreitkräften sollten mit Ausnahme von SLBMs ein Drittel der Sprengköpfe für Überwasserschiffe und U-Boote vernichtet, der Rest zentral gelagert werden. Außerdem sollte ein Teil der nuklearen Sprengköpfe der landgestützten Marineflieger zerstört, der andere Teil ebenfalls zentral gelagert werden. Im Januar 1992 bestätigte Russlands Präsident Boris Jelzin, das er ohne große Veränderungen an diesen Absichten festhalten werde. Da es jedoch an vertraglich vereinbarten Verifikationsmaßnahmen mangelt, besteht Unsicherheit, inwiefern diese einseitigen Maßnahmen tatsächlich in die Tat umgesetzt wurden. Während die USA ihren Ankündigungen offenbar nachgekommen sind, hat Russland die beabsichtigte Zahl von Sprengköpfen wohl außer Dienst gestellt, die Eliminierung zu vernichtender Sprengköpfe aber noch nicht abgeschlossen.⁵

Die Krise der Nichtverbreitungspolitik und die generelle nukleare Abrüstung

Im Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) wird zwischen Kernwaffenstaaten – definiert als solchen, die vor dem 1. Januar 1967 eine Kernexplosion auslösten (USA, Russland, China, Frankreich, Großbritannien) – und der Mehrheit derjenigen Vertragsstaaten

⁵ Vgl. als Linksammlung zu den Verträgen: <www.fas.org/nuke/control/index.html>; Alistair Millar, »The Pressing Need for Tactical Nuclear Weapons Control«, in: *Arms Control Today*, 32 (Mai 2002) 4, S. 10–13, <www.armscontrol.org/act/2002_05/millarmay02>.

Tabelle
Obergrenzen und Laufzeiten verschiedener Abrüstungsverträge

	Obergrenze Sprengköpfe	Obergrenze Trägersysteme	Laufzeit
START I	6000	1600	Bis 5.12.2009
START II	3000 bis 3500	Keine ICBM mit Mehrfachsprengköpfen	Nicht in Kraft
START III	2000 bis 2500		Nicht verhandelt
SORT	1700 bis 2200	keine Festlegung	Bis 31.12.2012
INF	Null	Null	Unbegrenzt

unterschieden, die auf Kernwaffen rechtlich verbindlich verzichten. Diese Dichotomie sollte durch die Bestimmungen des Artikels VI überwunden werden, der die nukleare Abrüstung im Kontext der generellen Abrüstung beschrieb. Als sich die Vertragsstaaten-gemeinschaft 1995 auf die unbefristete Geltung des NVV einigte, fasste sie zugleich Beschlüsse zur Stärkung des Überprüfungsprozesses sowie über Prinzipien und Ziele der nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung. Die Überprüfungskonferenz im Jahr 2000 knüpfte hier an und verabschiedete einen Dreizehn-Punkte-Plan für die nukleare Abrüstung. Wer jedoch gedacht hatte, damit sei der Weg geebnet, um die Konflikte zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten aufzulösen, wurde bei der Überprüfungs-konferenz 2005 enttäuscht. Nun argumentierten die USA ebenso wie Frankreich, die Beschlüsse von 1995 und 2000 sollten nicht fortgeschrieben werden. Damit lieferten sie Nichtkernwaffenstaaten wie Iran oder Ägypten, die ohnehin nicht an einem Erfolg der Konferenz interessiert waren, einen willkommenen Vorwand, das Treffen scheitern zu lassen. Im Ergebnis blieb die Überprüfungskonferenz ohne substantielles Schlussdokument.

Der Streit um den Stellenwert der nuklearen Abrüstung setzte sich 2007 und 2008 in den Sitzungen der Vorbereitungsausschüsse für die Überprüfungs-konferenz 2010 fort. Die Vertragsstaatengemeinschaft scheint tief gespalten. Viele Nichtkernwaffenstaaten sind hochgradig frustriert darüber, dass ihnen immer neue Nichtverbreitungsbürden auferlegt werden sollen, während aus ihrer Sicht die nukleare Abrüstung stagniert. Nicht wenige Experten warnen daher, dass auch die Überprüfungskonferenz 2010 scheitern könnte. Dies würde jedoch das Vertrauen in die Wirksamkeit und die Bindekraft des NVV nachhaltig erschüttern.⁶

Nicht zuletzt weil immer mehr Staaten Interesse am Aufbau einer eigenen zivilen Nuklearindustrie bekunden, sind viele Vertragsstaaten der Auffassung, der NVV müsse nicht nur erhalten, sondern deutlich gestärkt werden. Im Einzelnen werden von den Vertragsstaaten drei Themen immer wieder heraus-gestrichen: Verifikation, die Ausstiegsklausel und die Begrenzung des Zugangs zu kritischen Technologien etwa zur Urananreicherung und zur Wiederaufbereitung, die leicht militärisch missbraucht werden können. So sollen mehr Vertragsstaaten als bisher davon überzeugt werden, das in den neunziger Jahren entwickelte Zusatzprotokoll zu den Sicherheitsabkommen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) umzusetzen (erst knapp die Hälfte haben das bislang getan). Dieses Protokoll sieht erweiterte Meldepflichten und verbesserten Zugang für die Inspektoren vor. Artikel X des NVV, der einen Vertragsaustritt binnen drei Monaten zulässt, solle modifiziert werden und es einem Vertragsstaat verwehren, das Abkommen zu verlassen, wenn sich dieser Staat nicht an die NVV-Bestimmungen gehalten habe. Durch die Schaffung internationaler Zentren für Urananreicherung und Wiederaufbereitung sollte einerseits der gesicherte Zugang zu nuklearem Brennstoff für die zivile Nutzung sichergestellt, andererseits aber verhindert werden, dass diese Technologien zu militärischen Zwecken missbraucht würden.

Eine solche Stärkung des NVV wird jedoch nicht zu erreichen sein, solange bei der nuklearen Abrüstung keine Fortschritte erzielt werden. Oft als Schwellen-länder bezeichnete Vertragsstaaten wie Brasilien, Ägypten, Indonesien oder Südafrika, die einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung vieler Regierungen haben, dürften zusätzliche Lasten

2008) 10, S. 13–18; zum Verhältnis zwischen nuklearer Nichtverbreitung und Abrüstung siehe auch: Oliver Thränert, »Would We Really Miss the Nuclear Nonproliferation Treaty?«, in: *International Journal* (Toronto), 62 (Frühjahr 2008) 2, S. 327–340.

⁶ Vgl. Jean du Preez, »Avoiding a Perfect Storm: Recharting the NPT Review Process«, in: *Arms Control Today*, 38 (Oktober

oder Beschränkungen ablehnen, sollten die Kernwaffenstaaten ihre Nukleararsenale nicht verringern.⁷

Die Krise des NVV ist ein wichtiger Ausgangspunkt für die in den USA aufgeflamnte Debatte über die generelle nukleare Abrüstung. Sie wurde durch zwei Artikel im *Wall Street Journal* vom Januar 2007 und Januar 2008 ausgelöst, in denen sich vier einflussreiche amerikanische Ex-Politiker – Henry Kissinger und George Shultz von der republikanischen sowie Sam Nunn und William Perry von der demokratischen Partei – für eine Abschaffung aller Atomwaffen aussprachen.⁸ Die Abrüstungsbefürworter vertreten oft unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Reduzierungsschritte zuerst erfolgen und welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um globale nukleare Abrüstung zu ermöglichen. Was sie jedoch eint, ist die Überzeugung, dass sich die Verbreitung von Kernwaffen nicht aufhalten lässt, sollten nicht entschlossene Signale in Richtung einer globalen Beseitigung aller Atomwaffen gesetzt werden. Eine fortschreitende Nuklearproliferation würde den Einsatz dieser stärksten aller Waffen wahrscheinlicher machen und die Gefahren des Nuklearterrorismus erhöhen. Die gesamte internationale Ordnung wäre somit gefährdet. Daher gebe es zur globalen Null-Lösung keine Alternative.

In den USA breitete sich die Bewegung für eine Abschaffung aller Atomwaffen rasch aus. Mit Barack Obama und John McCain sprachen sich im US-Präsidentenwahlkampf 2008 die Kandidaten beider Parteien für die Beseitigung sämtlicher Kernwaffen aus. Das hatte es noch nie zuvor gegeben. Auch als Präsident hat sich Obama inzwischen zum Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt bekannt.⁹

Mittlerweile ist die Zahl der hochrangigen internationalen Befürworter einer vollständigen Nuklearabrüstung kaum noch zu überschauen. Die internationalen Erwartungen an entsprechende Maßnahmen sind sehr hoch. Die USA und Russland, die die mit weitem Abstand größten Atomwaffenarsenale

besitzen, können diese Erwartungen nicht einfach ignorieren.

Amerikanische Interessen

Atomare Bedrohungen haben für die Sicherheitspolitik der USA nach wie vor sehr große Bedeutung. Im Unterschied zur Zeit des Kalten Krieges stehen Herausforderungen durch andere große Nuklearmächte – vor allem also Russland – heute jedoch an letzter Stelle der Skala. Als weit bedrohlicher werden die Gefahren des Nuklearterrorismus und die Risiken wahrgenommen, die sich aus dem möglichen Entstehen neuer, regionaler Atommächte ergeben.

Die eigenen Atomwaffen bleiben wichtige Instrumente der amerikanischen Sicherheitspolitik, auch wenn sie seit dem Ende des Kalten Krieges kontinuierlich an Bedeutung verloren haben. 1989/90 besaßen die USA ungefähr 22 000 strategische und taktische Kernwaffen. Präsident H. W. Bush reduzierte deren Zahl um die Hälfte. Sein Sohn George Bush halbierte das Kernwaffenarsenal abermals, sodass nur noch etwa 5500 Atomwaffen verblieben.¹⁰ Ein Symbol des mittlerweile vollzogenen Wandels ist der noch aus der Zeit Präsident Ronald Reagans stammende B-1-Langstreckenbomber. Ursprünglich angeschafft, um wichtige Ziele in der Sowjetunion mit Kernwaffen zu bekämpfen, dient das Flugzeug seit 1997 nur noch konventionellen Zwecken. Die Minuteman-Raketen, die derzeit einzigen landgestützten Interkontinental-systeme, sind zwar mehrfach modernisiert worden, beruhen jedoch im Wesentlichen auf der Technologie der siebziger Jahre. Seit den frühen neunziger Jahren hat Amerika keinen neuen Kernsprengkopf mehr entwickelt. Anstatt neue Nuklearwaffen anzuschaffen, wurde angesichts der als notwendig erachteten Fähigkeit amerikanischer Streitkräfte, weltweit zu operieren, der Schwerpunkt auf den Ausbau konventioneller Systeme gelegt. Seit dem 11. September 2001, der die Gefahren des internationalen Terrorismus in den Vordergrund gerückt hat, sind Kernwaffen für die US-Verteidigungsstrategie noch unwichtiger geworden. Denn Terroristen lassen sich nuklear nicht abschrecken. Zwar hat die Bush-Administration an der bereits von Präsident Clinton eingeführten Änderung in der US-Nukleardoktrin festgehalten, der zufolge

⁷ Vgl. George Perkovich, *Abolishing Nuclear Weapons: Why the United States Should Lead*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Oktober 2008 (Policy Brief Nr. 66); Deepti Choubey, *Are Nuclear Bargains Attainable?*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Oktober 2008.

⁸ Vgl. George P. Shultz/William J. Perry/Henry A. Kissinger/Sam Nunn, »A World Free of Nuclear Weapons«, in: *The Wall Street Journal*, 4.1.2007, S. A15; dies., »Toward a Nuclear-Free World«, in: *The Wall Street Journal*, 15.1.2008, S. A13.

⁹ Vgl. Sharon Squassoni, »The New Disarmament Discussion«, in: *Current History*, (Januar 2009) 714, S. 33–38.

¹⁰ Vgl. zu diesen Zahlen: Walter Pincus, »U.S. Ahead of Moscow Treaty Schedule in Reducing Its Nuclear Arsenal«, in: *The Washington Post*, 13.2.2009, S. A03.

amerikanische Kernwaffen nicht nur den Einsatz gegnerischer Atomwaffen sowie konventioneller Waffen abschrecken sollen, sondern auch den Einsatz biologischer und chemischer Waffen. Diese Abschreckungsdoktrin führte jedoch keineswegs zu einer erneuten Aufwertung der US-Kernwaffen.

Dass Atomwaffen für die amerikanische Sicherheitspolitik an Bedeutung verlieren, blieb nicht ohne Folgen für die einschlägigen amerikanischen Institutionen. Der Präsident und andere wichtige Entscheidungsträger investierten kaum Zeit und politisches Kapital in nukleare Angelegenheiten. Im Militär sind Dienstposten, die sich mit Fragen des Atomwaffenarsenals befassen, nicht mehr karriereförderlich. Wie sehr die US-Luftwaffe das Bewusstsein ihrer nuklearen Rolle eingebüßt hat, zeigte ein Vorfall im August 2007, als ein B-52-Bomber mit sechs scharfen Atomwaffen an Bord die USA überquerte. Die Besatzung und das Bodenpersonal waren der Auffassung gewesen, es handle sich lediglich um Bombenattrappen. Offenbar hatte das Personal die Fähigkeit verloren, angemessen mit Atomwaffen umzugehen, weil sich die Luftwaffe auf Konflikte konzentrierte, bei denen ausschließlich konventionelle Mittel zum Einsatz kommen. Den Luftwaffenoffizieren, die an den Minuteman-Raketenstellungen Dienst tun, scheinen Sinn und Relevanz ihrer Aufgabe oft nicht klar zu sein. Dies führt zu einer laxen Arbeitshaltung, die immer wieder für Fehler sorgt. Die nukleare Expertise der Vereinigten Staaten schrumpfte kontinuierlich, die entsprechende Infrastruktur erodierte. Die Belegschaften der nationalen Laboratorien in Los Alamos und Livermore, vormals wichtige Zentren nuklearer Waffenentwicklungen, sind überaltert. Für junge Wissenschaftler haben sie massiv an Attraktivität eingebüßt. Und im Kongress interessieren sich nur noch eine Handvoll Abgeordnete und Senatoren für die amerikanischen Nuklearstreitkräfte.

Ein Resultat dieser Entwicklung ist, dass kein breiter Konsens mehr über die künftige Orientierung amerikanischer Nuklearwaffenpolitik existiert. Solange andere Nationen Nuklearwaffen besitzen, das ist in der amerikanischen Debatte weitgehend unstrittig, fällt US-Kernwaffen die Aufgabe zu, einen staatlich organisierten Atomangriff auf Amerika abzuschrecken und den Verbündeten eine glaubwürdige erweiterte Abschreckung bereitzustellen. Letzteres ist nicht zuletzt deswegen wichtig, um die Alliierten der USA weiterhin vom Verzicht auf die Beschaffung eigener Kernwaffen zu überzeugen. Umstritten ist in den USA dagegen, inwiefern Atomwaffen auch künftig, wie von

der geltenden Nukleardoktrin vorgesehen, den Einsatz chemischer und biologischer Waffen sowie konventionelle Angriffe abschrecken sollen.¹¹

Unbeschadet dessen entspricht es grundsätzlich amerikanischen Interessen, in einem internationalen System, in dem nichtstaatliche Akteure von großer Bedeutung sind, Kernwaffen soweit wie möglich zu reduzieren und zu kontrollieren. Dabei sind die US-Streitkräfte mit ihren konventionellen Waffen den Streitkräften aller anderen Staaten massiv überlegen. In dem Maße jedoch, in dem nukleare Proliferation stattfindet, gerät die Einsatzfähigkeit der amerikanischen Armee unter Druck, weil die Gegner Amerikas aufgrund der Kernwaffenverbreitung potentiell größere Abschreckungsmöglichkeiten erhalten. Auch diese Bedrohung spricht aus amerikanischer Sicht für Bemühungen, die Bedeutung von Kernwaffen in den internationalen Beziehungen weiter zu minimieren.

Für Präsident Obama wird eine Welt ohne Kernwaffen eine langfristige Orientierungsmarke sein. Seine Administration hat ein starkes Interesse an vertraglich geregelten nuklearen Reduzierungen. Darauf gerichtete Bemühungen erklären sich erstens aus der übergeordneten Motivation des neuen Präsidenten, die moralische Autorität der USA wiederherzustellen und die Geltung internationaler Normen zu fördern. Damit knüpft Obama an die Traditionen des liberalen Internationalismus an. In einer zusehends konfliktreicher und zerklüfteter erscheinenden Welt muss sich Amerika dieser Sichtweise zufolge für einen Wiederaufbau der internationalen Ordnung durch Kooperation engagieren. Eine Zusammenarbeit mit anderen Regierungen bei der nuklearen Abrüstung bietet sich aus dieser Warte als ideales Vehikel an, um die internationale Kooperation insgesamt zu verstärken.¹²

¹¹ Vgl. *Nuclear Weapons in 21st Century U.S. National Security*. Report by a Joint Working Group of the American Association for the Advancement of Science (AAAS), the American Physical Society (APS), and the Center for Strategic and International Studies (CSIS), Dezember 2008; Paul I. Bernstein/John P. Caves, Jr./John F. Reichart, *The Future Nuclear Landscape*, Washington, D.C.: Center for the Study of Weapons of Mass Destruction, April 2007; Department of Energy/Department of Defense, *National Security and Nuclear Weapons in the 21st Century*, Washington, D.C., September 2008; Bill Gertz, »Exclusive: Air Force Fails New Nuclear Reviews«, in: *The Washington Times*, 4.2.2009.

¹² Vgl. zu den Gründen für das Abrüstungsinteresse der Obama-Administration: William Walker, *President-elect Obama and Nuclear Disarmament. Between Elimination and Restraint*, Paris: Institut Français des Relations Internationales (Ifri), Winter 2009 (Proliferation Papers).

Zweitens will die neue Administration die amerikanische Führungsrolle in der nuklearen Nichtverbreitungspolitik wiederherstellen, was angesichts der tiefgreifenden Krise des nuklearen Nichtverbreitungsregimes auch dringend geboten ist. Obama ist sich bewusst, dass dafür entschlossene Abrüstungsmaßnahmen erforderlich sind.

Drittens sollen Abrüstungsverhandlungen mit Russland dem Zweck dienen, Moskau in internationale Strukturen einzubinden und die östliche Großmacht auf diese Weise zu einem wichtigen Teil der neuen Weltordnung zu machen. Außerdem könnte dadurch der gegenwärtigen Neigung Moskaus entgegen gewirkt werden, sich in seinen Sicherheitsplanungen immer mehr auf Kernwaffen zu stützen.

Viertens spielen Prioritätenkonflikte bei der Aufwendung finanzieller Mittel eine Rolle. Obwohl ihre Kernwaffen an Bedeutung verlieren, geben die USA nach wie vor etwa 29 Milliarden US-Dollar pro Jahr für die Aufrechterhaltung ihres nuklearen Arsenal aus – eine Summe, die beispielsweise die Ausgaben übersteigt, die für Forschung, Weltraum und Technologie investiert werden (27,4 Milliarden US-Dollar). Die in den Nuklearbereich fließenden Mittel, die zum großen Teil im Haushalt des Energieministeriums angesiedelt sind, könnten für andere Zwecke verwendet werden, etwa für Projekte zur Entwicklung neuer und sauberer Formen der Energiegewinnung, die Obama als wichtig eingestuft hat.¹³ Ein weiterer Grund also, eine drastische Reduzierung von Atomwaffen anzustreben.

Zugleich wird Obama Entscheidungen zum amerikanischen Nukleardispositiv treffen müssen. Die nukleare Triade, bestehend aus land- und seegestützten ballistischen Raketen sowie schweren Langstreckenbomben, ist in die Jahre gekommen. In den nächsten zwanzig Jahren müssen die meisten Systeme ausgemustert werden. Die US-Luftwaffe plant einen neuen strategischen Bomber, der ab 2018 den Streitkräften zugeführt werden könnte. Nach Auffassung der US-Marine müssten die USA im Jahr 2019 damit beginnen, die Trident-U-Boote, die das Rückgrat der amerikanischen strategischen Nuklearkräfte bilden, durch neue Boote zu ersetzen. Abgesehen von solchen Neubeschaffungen muss sich Barack Obama Gedanken darüber machen, mit welchen Maßnahmen er die zuverlässige Einsatzfähigkeit des Kernwaffenarsenals sicherstellen und die nukleare Infrastruktur moder-

¹³ Vgl. Stephen Schwartz/Deepti Choubey, »The Cost of Nuclear Security«, in: *Los Angeles Times*, 12.1.2009.

nisieren will. Gerade wenn es zu weitreichenden Abrüstungsschritten kommt, dürfte beides von wachsender Bedeutung sein. Entsprechende Maßnahmen dürfen jedoch weder die Verhandlungen mit Russland erschweren noch Wasser auf die Mühlen derjenigen im Lager der Nichtkernwaffenstaaten leiten, die den USA einen ungebrochenen nuklearen Aufrüstungswillen unterstellen. Strittig ist in diesem Zusammenhang zwischen Obama und seinem Verteidigungsminister Robert Gates offenbar das von letzterem unterstützte Projekt der »Reliable Replacement Warheads« (RRW). Dieses Programm, bei dem es um die Entwicklung zuverlässigerer Nuklearsprengköpfe, nicht aber um die Entwicklung neuer militärischer Fähigkeiten geht, wurde vom Kongress erst einmal geblockt.¹⁴

Vielen Fragen wird sich die neue Administration annehmen müssen, wenn sie der Forderung des Kongresses nachkommt und bis Dezember 2009 die Ergebnisse einer vollständigen Überprüfung der amerikanischen Nuklearpolitik vorlegt. Die Abgeordneten und Senatoren fordern eine umfassende Stellungnahme zu einer Vielzahl von Punkten, die weit über die Themen einer normalen »Nuclear Posture Review« hinausgehen, deren letzte im Jahr 2001 vorgelegt wurde. Dieses Ansinnen spiegelt die Unzufriedenheit des Kongresses mit der jahrelangen Vernachlässigung wichtiger nuklearer Fragen wider und zwingt die neue Administration von Beginn an, klare Konzepte zu erarbeiten. Für die anstehenden Abrüstungsverhandlungen mit Moskau kann dies hilfreich sein – vorausgesetzt, den verschiedenen an diesem Prozess beteiligten Regierungsagenturen gelingt es, einen interministeriellen Kleinkrieg zu vermeiden.¹⁵

Russische Interessen

Das nuklearstrategische Kräfteverhältnis war für die Sowjetunion und bleibt auch für Russland ein zentraler Gradmesser für den Zustand des Verhältnisses zu den USA. Die Gleichwertigkeit strategischer Waffensysteme gilt als Ausweis und Garant politischer

¹⁴ Vgl. Bernstein/Caves, Jr./Reichart, *The Future Nuclear Landscape* [wie Fn. 11]; Michael O'Hanlon, »A New Old Nuclear Arsenal«, in: *The Washington Post*, 25.12.2008, S. A19.

¹⁵ Vgl. House of Representatives, 1585 enrolled, section 1070, »Revised Nuclear Posture Review«.

Ebenbürtigkeit.¹⁶ Zudem bietet Russland der Prozess bilateraler Verhandlungen über strategische Rüstungskontrolle eine Bestätigung seines Status in der Welt sowie seiner einzigartigen Beziehungen zu den USA.

Grundlegend für das Verständnis der Bedeutung, die Kernwaffen für die Sicherheitspolitik Russlands haben, ist der nach wie vor schlechte Zustand der konventionellen russischen Streitkräfte. In den neunziger Jahren erfolgten massive Kürzungen des Verteidigungshaushalts und einschneidende Truppenreduzierungen. Obwohl bereits Jelzin die Militärreform zur Priorität erklärt hatte, sind erst unter Präsident Putin Schritte zur Modernisierung und Reform der Streitkräfte unternommen worden, und dies auch nur zaghafte. In Putins Amtszeit wurde dann der Verteidigungshaushalt signifikant aufgestockt. Dennoch wird beispielsweise die Modernisierung der veralteten Jagdflugzeuge beim bisherigen Tempo zwanzig bis dreißig Jahre dauern. Die durchschnittliche Zahl der Flugstunden, die Kampfpiloten jährlich absolvieren, erreicht häufig nicht einmal ein Drittel des Sollwertes.¹⁷

Angesichts knapper Mittel favorisierte Verteidigungsminister Igor D. Sergejew (1997–2001) eine Modernisierung primär des Nuklearwaffenarsenals. Dagegen versuchte Generalstabschef Anatoli Kwaschin im Juli 2000 mit einem spektakulären Vorschlag die Dominanz der Nuklearstreitkräfte zu brechen und die kargen Investitionsmittel des russischen Verteidigungshaushalts auf die konventionellen Streitkräfte umzulenken, um so die Grundlage für eine konventionelle Abschreckungsfähigkeit Russlands zu schaffen. Die Entscheidung Putins, die nuklearstrategischen Waffen zu reduzieren und gleichzeitig Ressourcen zu den konventionellen Streitkräften zu verlagern, stellte eine Kompromisslösung dar. Im Ergebnis soll die Fähigkeit zu nuklearer Abschreckung auf einem »minimalen, aber ausreichenden Niveau« erhalten bleiben.¹⁸ Die Militärreform unter Verteidigungs-

minister Sergei B. Iwanow (2001–2007) und seinem Nachfolger Anatoli E. Serdjukow wird seither mit größerem Nachdruck fortgesetzt, hatte bislang aber nur wenig Erfolg.

Aufgrund der Schwäche im konventionellen Bereich setzt die russische Führung verstärkt auf nukleare Abschreckung. Zum Schutz der eigenen Souveränität und territorialen Integrität wird auch der präventive Einsatz von Nuklearwaffen nicht ausgeschlossen, wie zuletzt Generalstabschef Jurij Balujewskij im Januar 2008 erklärte.¹⁹ Die Militärreform soll mit den Worten seines Nachfolgers Nikolai Makarow, »unter dem Schild« der strategischen Nuklearwaffen erfolgen. Dies impliziert auch, dass keine Absicht besteht, taktische Nuklearwaffen in nennenswertem Umfang zu reduzieren oder gar vollständig abzuschaffen.²⁰

Da sich die wirtschaftliche Situation des Landes verbessert hat, primär bedingt durch steigende Preise auf dem Weltölmarkt, konnten die Verteidigungsausgaben sukzessive erhöht werden – während die Ausgaben 2007 noch 52 Milliarden Euro betragen, sollten sie 2008 um mehr als ein Viertel auf 66 Milliarden Euro steigen, fielen jedoch zum Teil der Inflation und Lohnsteigerungen zum Opfer. Bis 2015 sollen 145 Milliarden Euro im Verteidigungsbereich investiert werden. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Modernisierung nuklearstrategischer Systeme.²¹ In dem Maße jedoch, wie diese ehrgeizigen Pläne durch die Weltfinanzkrise und insbesondere den rapiden Verfall des Ölpreises²² in Frage gestellt werden, könnte das Interesse an einer Verhandlungslösung wachsen, die es erlaubt, die nuklearstrategische Balance zu geringeren Kosten auf niedrigerem Niveau aufrechtzuerhalten.

16 So auch im Entwurf der neuen nationalen Sicherheitsstrategie; vgl. Vladimir Soloviov, »Security for State«, in: *Kommersant*, 25.12.2008, S. 9.

17 Vgl. Mikhail Barabanov, »The Russian Military: Still Saving for a Rainy Day«, in: *Moscow Defense Brief*, (2008) 4 (14), <http://mdb.cast.ru/mdb/1-2005/raf/russian_military/>.

18 Vgl. »Putin Says Nuclear Deterrence a Key Element in National Security«, *redOrbit*, 30.3.2006, <www.redorbit.com/news/science/451259/putin_says_nuclear_deterrence_a_key_element_in_national_security/index.html>. Vgl. Stuart D. Goldman, »Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests«, Washington, D.C., updated October 6, 2008 (CRS Report to Congress, RL33407), S. 18, <www.fas.org/sgp/crs/row/RL33407.pdf>.

19 Vgl. »Russland: Recht auf atomaren Erstschatz«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.1.2008, S. 5.

20 »We pay and will pay priority attention to our missile and nuclear component – strategic nuclear forces. Under this shield we should carry out the reform of the armed forces« (zitiert in: »Russian Military Chief Defends Non-strategic Nukes«, *Global Security Newswire*, 17.12.2008, <www.globalsecuritynewswire.org/gsn/nw_20081217_4724.php>).

21 Vgl. Victor Yasmann, »Russia: Reviving The Army, Revising Military Doctrine«, *RFE/RL*, 12.3.2007, <www.globalsecurity.org/wmd/library/news/russia/2007/russia-070312-rferl01.htm>; »Russland rüstet kräftig auf«, *Spiegel Online*, 16.9.2008, <www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,578616,00.html>.

22 Der Höchstpreis von 147 Dollar pro Fass Rohöl (Juli 2008) fiel im Dezember 2008 unter 40 Dollar. Ein ausgeglichenes russisches Staatsbudget ist auf einen Ölpreis von 70 Dollar angewiesen.

Zahlreiche nukleare Waffensysteme Russlands nähern sich dem Ende ihres Lebenszyklus, sind also bald nicht mehr einsatzfähig und müssen ausgemustert werden. Das unter Sergejew eingeführte Programm zur Stationierung der SS-27 (Topol-M silo/mobil), die ältere Raketentypen wie SS-18, SS-19 und SS-25 sukzessive ersetzen soll, befindet sich noch im Anfangsstadium. Da lediglich sechs Raketen jährlich produziert werden können und in den nächsten Jahren bis zu 250 Raketen verschrottet werden müssen, wird sich die Gesamtzahl stationierter ICBMs verringern.²³ Der START-I-Vertrag untersagt, die Zahl der Gefechtsköpfe an bereits existierenden Systemen (die SS-27 ist eine Weiterentwicklung der SS-25) zu verändern. Sollte der Vertrag auslaufen und nicht verlängert oder im russischen Sinne modifiziert werden, könnte die SS-27 in der Version RS-24 mit drei Gefechtsköpfen bestückt werden. Auf diese Weise ließe sich die Zahl von Trägersystemen durch eine höhere Gefechtskopffzahl (MIRV) relativieren. Darüber hinaus könnten ältere Raketen überholt werden, um die Dauer ihrer Einsatzfähigkeit zu verlängern. Neue Raketen aus dem Topol-Programm sollen einen manövrierfähigen Gefechtskopf (MaRV) erhalten, der imstande sein soll, Abwehrsysteme zu überwinden.

Die Modernisierung seegestützter Kernwaffen wird vor allem gehemmt, weil die neuen SLBM SS-N-30 »Bulava« technische Schwierigkeiten haben und eine moderne U-Boot-Flotte fehlt. Bereits für 2006 war ein neues Boot der fünften Generation (Borej-Klasse) angekündigt; die »Jurij Dolgorukij« befindet sich aber noch in der Testphase und wird erst 2010/11 stationiert werden – zwei weitere Boote dieses Typs sind im Bau. Da sechs ältere Boote der Delta-IV-Klasse außer Dienst gestellt werden müssen, wird die russische Marine in naher Zukunft nur noch über acht strategische U-Boote verfügen.²⁴

Als Demonstration russischer Stärke kann die Wiederaufnahme der vierundzwanzigstündigen Patrouillenflüge der strategischen Bomber gewertet werden, die auf Anordnung Putins am 17. August 2007 erfolgte. Allerdings finden die Flüge nur zweimal monatlich statt und die Bomber sind dabei nicht nuklear bewaffnet. Nach Berichten benötigen die

14 eingesetzten Tu-160 (Blackjack) bald eine komplizierte Überholung. Insgesamt sollen 30 Bomber dieses Typs bis 2025/30 in einer modernisierten Version eingeführt werden (parallel dazu will man die Bomber Tu-95MS »Bear« außer Dienst stellen).²⁵

Im Unterschied zum amerikanischen Nuklearwaffenarsenal wird das russische stetig modernisiert, wenn auch nur in schleppendem Tempo. Wie von Präsident Medwedew angekündigt soll es bis 2020 »von Grund auf erneuert«²⁶ sein. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass im Verteidigungsetat die dafür notwendigen Finanzmittel auch wirklich eingestellt werden. Vor diesem Hintergrund hat Moskau ein Interesse an einer neuen Rüstungskontrollvereinbarung, die das eigene und das amerikanische strategische Nukleararsenal auf einem niedrigeren Niveau festschreibt, ohne die laufenden Modernisierungen zu beeinträchtigen. Im Resultat würde Russland über eine kleine, aber feine Nuklearstreitmacht verfügen und hätte zugleich seinen Anspruch auf Gleichrangigkeit und Parität mit den USA erneut geltend gemacht.

²³ Vgl. Pavel K. Baev, *Russia's Security Policy Grows »Muscular«. Should the West Be Worried?*, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 25.1.2008 (Briefing Paper 15), S. 4; Pavel Podvig, »Russia's New Arms Development«, 16.1.2009, <http://russianforces.org/blog/2009/01/russias_new_arms_development.shtml>.

²⁴ Podvig, »Russia's New Arms Development«, ebd.

²⁵ Ebd.

²⁶ »Kreml will Armee modernisieren«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.9.2008, S. 6–7.

Auf dem Weg zu einer neuen Vereinbarung

Washington und Moskau werden zunächst die Frage klären müssen, ob sie den START-I-Vertrag verlängern wollen. Vermutlich wird dies der Fall sein, schon um zu vermeiden, dass im Netzwerk überprüfbarer nuklearer Abrüstung und Rüstungskontrolle ein großes Loch entsteht. Doch dürfte der Schwerpunkt der Bemühungen beider Staaten auf der Erarbeitung einer neuen Übereinkunft liegen. In den Verhandlungen gilt es, eine Vielzahl komplexer Probleme zu lösen, die von der Vereinbarung neuer Zielmarken der Abrüstung über die Frage der Erfassung nicht-stationierter Nuklearsprengköpfe und konventioneller strategischer Trägersysteme bis hin zu den nicht-strategischen Kernwaffen und weiteren Entwicklungen der Raketenabwehr reichen.

Verlängerung von START I?

Nach Artikel XVII kann das am 5. Dezember 2009 auslaufende START-I-Abkommen um weitere fünf Jahre verlängert werden. Da Kasachstan, die Ukraine und Weißrussland gemäß Lissabonner Protokoll (siehe oben, S. 8) ebenfalls START-I-Vertragsparteien sind, müssten sie einer Vertragsverlängerung zustimmen. Jede andersartige Verlängerung um Fristen, die kürzer oder länger sind als fünf Jahre, würde eine Änderung des Vertrages darstellen und bedürfte somit der Ratifikation der Vertragsstaaten. Allerdings besteht die Möglichkeit, START I vor Ablauf seiner Geltungsfrist durch ein anderes Abkommen zur Reduzierung von Kernwaffen zu ersetzen. Sollte START I nicht verlängert werden, würde sein gesamtes Verifikationssystem, einschließlich der gemeinsamen Überwachungsagentur sowie der im Vertrag festgelegten Meldungen und Vor-Ort-Inspektionen, am 5. Dezember 2009 aufhören zu existieren.

Die Vertragsparteien fanden sich zwischen dem 13. und 21. November 2008 in Genf ein – also wie vertraglich vorgesehen ein Jahr vor Vertragsende –, um über die mögliche Anwendung von Artikel XVII zu sprechen. Obwohl keinerlei Vereinbarung erzielt wurde, steht weiterhin allen Beteiligten die Option offen, START I um fünf Jahre zu verlängern.

Weder die USA noch Russland haben daran jedoch ein Interesse. Angesichts der Veränderungen, die seit dem Ende des Kalten Krieges in den beiderseitigen Beziehungen erfolgt sind, sollten vor allem die in diesem Abkommen vereinbarten teuren und aufwändigen Verifikationsregeln nicht länger gelten und auch bestimmte vom Vertrag vorgesehene Beschränkungen für die Stationierung und die Verlegung strategischer Trägersysteme nicht in der Form aufrechterhalten werden. Daher sprachen beide Seiten seit September 2006 über ein Arrangement, das mit weiteren nuklearen Reduzierungen und einem angepassten Verifikationsregime über START I hinausweisen sollte.

Das Ziel der Bush-Administration war offenbar, lediglich einzelne Verifikationselemente von START I beizubehalten und auf die im Moskauer Vertrag (SORT) festgelegten allgemeinen Obergrenzen für Sprengköpfe anzuwenden. Die im START-Abkommen kodifizierten Beschränkungen für Trägersysteme sowie die entsprechenden Zählregeln sollten hingegen nicht mehr gelten. Russland widersetzte sich einem solchen Ansinnen jedoch mit dem Hinweis, sollte ein Teil der START-Verifikationsmaßnahmen auf SORT-Obergrenzen angewendet werden, müssten auch die in START I vereinbarten Zählregeln in Kraft bleiben. Genau das wollte Washington nicht, da auf diese Weise sowohl nicht-stationierte nukleare Sprengköpfe als auch lediglich konventionell bewaffnete strategische Trägersysteme erfasst würden. Dementsprechend legte die amerikanische Seite im November 2008 im Rahmen der russisch-amerikanischen Dialoggruppe einen konkreten, etwa 50 Seiten umfassenden Vorschlag für einen Vertrag vor, der aber die Frage der Erfassung nicht-stationierter Nuklearsprengköpfe sowie der konventionell bewaffneten strategischen Systeme unberücksichtigt ließ. Offenbar erwartete die Bush-Administration ohnehin nicht, dass es noch vor dem Regierungswechsel in Washington im Januar 2009 zu einer Einigung käme.

Russland wiederum wollte einen neuen Vertrag, um die strategischen Systeme auf weniger als je 1500 Sprengköpfe zu beschränken und damit die im SORT-Abkommen festgelegten Obergrenzen zu unterschreiten. Außerdem wiederholte es in scharfer Form seine

Kritik an den amerikanischen Plänen, Elemente der globalen Raketenabwehr der USA in Polen und Tschien aufzubauen. Die Problematik der Raketenabwehr sei, so verlautete von russischer Seite, der schwierigste Verhandlungsgegenstand auf dem Weg zu einem neuen strategischen Abkommen mit den Vereinigten Staaten.²⁷

Zwar wollen weder Washington noch Moskau START I einfach fortsetzen. Zugleich ist es aber wenig wahrscheinlich, dass bis zum 5. Dezember 2009 ein neues Abkommen verhandelt und zudem auch noch ratifiziert werden kann. Daher wird an einer Verlängerung von START I zunächst wohl kein Weg vorbeiführen. Angesichts der im Frühjahr 2010 anstehenden NVV-Überprüfungskonferenz sollten Washington und Moskau in einer Gipfelerklärung oder einem ähnlichen Dokument ihre feste Absicht bekunden, die Verhandlungen über einen neuen Vertrag möglichst rasch zu einem Abschluss zu bringen. Dabei wäre es sehr hilfreich, wenn zumindest ein grober Zeitplan für die Fortsetzung der Gespräche aufgestellt und Zielmarken für die angestrebte Abrüstung benannt werden könnten. Eine solche öffentliche Festlegung würde nicht nur ein günstiges Klima für die NVV-Überprüfungskonferenz schaffen helfen, sie böte auch eine Gewähr dafür, dass der Abrüstungsplan nach einer etwaig positiv verlaufenden NVV-Überprüfungskonferenz nicht wieder nachlasse.

Ein neues Abkommen oder einseitige Abrüstung?

Zu Beginn der sechziger Jahre entwickelten Wissenschaftler in den USA wie Amitai Etzioni das Konzept des Gradualismus. Dessen Zweck war es, die mühsamen und langwierigen Abrüstungs- und Rüstungskontrollverhandlungen zwischen den USA und der Sowjetunion durch einseitige Abrüstungsschritte zu beflügeln. Während des Kalten Krieges erlangte diese Konzeption, die eine Alternative zu den ausschließlich auf den Poker um Raketen fixierten Ansätzen bieten sollte, nur wenig praktische Relevanz. Zwar unternahmen beide Seiten gelegentlich einseitige Schritte,

doch waren sie oft kaum mit ernsthaften eigenen Verzichtleistungen verknüpft oder entpuppten sich als reine Propagandamanöver. Erst gegen Ende des Ost-West-Konflikts konnte dem Gradualismus eine gewisse politische Bedeutung bescheinigt werden, als der damalige Generalsekretär der KPdSU, Michail Gorbatschow, für August 1985 bis Februar 1987 ein einseitiges nukleares Teststoppmoratorium ankündigte, das dann auch tatsächlich eingehalten wurde.²⁸ Nach dem Ende der Block-Konfrontation kam es zu den bereits beschriebenen, nicht vertraglich geregelten Reduzierungen amerikanischer und sowjetischer bzw. später russischer nicht-strategischer Kernwaffen, ohne diese Reduzierungen jedoch in einen von den Gradualisten ursprünglich anvisierten, auf gegenseitig zu erwidernenden Schritten basierenden Abrüstungsprozess zu überführen.

Während sich die Clinton-Administration – meist mit wenig Erfolg – während der neunziger Jahre hauptsächlich um die Aushandlung von Abrüstungsverträgen gekümmert hatte, zeigte sich die von Präsident George W. Bush angeführte Regierung von Beginn an skeptisch gegenüber der Rüstungskontrolle. Interessanterweise knüpfte sie aber bei ihrem Vorhaben einer Reduzierung der nuklearen Offensivwaffen – wenn auch wohl eher unbewusst – an die Überlegungen der Gradualisten an. Russland sei kein Gegner mehr, deshalb – so Bush – seien langwierige Abrüstungsverhandlungen nicht mehr zeitgemäß. Sie seien möglicherweise sogar kontraproduktiv, da sie ein Klima erzeugten, das konfrontativer sei, als eigentlich angemessen. Zudem könnten beide Seiten dazu verleitet werden, strategische Waffen, auf die ohne weiteres verzichtet werden kann, erst als Resultat zäher Verhandlungen aufzugeben. Stattdessen setzte die Administration auf einseitige Reduzierungen bis zu einem Niveau, das sich noch mit den nationalen Sicherheitserfordernissen und den Allianzverpflichtungen vereinbaren ließ. Entsprechend verkündete Präsident Bush im November 2001 die einseitige Reduzierung der amerikanischen strategischen Nuklearsprengköpfe auf 1700 bis 2200. Erst auf russisches Drängen hin wurden diese Reduzierungen im Moskauer Vertrag von 2002 kodifiziert.²⁹

²⁷ Anatoli Diakov/Eugene Miasnikov, *Are There Any Prospects for START Replacement?*, Moskau: Center for Arms Control, Energy and Environmental Studies at Moscow Institute for Physics and Technology, 13.3.2008, <www.armscontrol.ru/pubs/en/adem-080216.htm> (eingesehen am 3.2.2009); Vladimir Soloviev, »Russia, Obama, and Disarmament«, in: *Kommersant*, 15.12.2008.

²⁸ Vgl. Oliver Thränert, *Einseitige Abrüstung? Erfahrungen mit sowjetischen und amerikanischen Initiativen*, Frankfurt a.M./New York 1991.

²⁹ Vgl. Oliver Thränert, »Paradigm Shift? Die USA und die Zukunft der Rüstungskontrolle«, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung*, Trier 2003, S. 125–156; Christopher A. Ford, »A New Paradigm: Shattering

Auch heute kann man sich mit Recht die Frage stellen, ob langwierige amerikanisch-russische Vertragsverhandlungen, wie sie zu START I führten, noch zeitgemäß sind. Vielleicht fiel es Washington sogar leichter, auf eine von vielen Experten kaum noch als nützlich eingestufte Waffenkategorie wie landgestützte Interkontinentalraketen einseitig zu verzichten, anstatt zu versuchen, deren Verbot in einem beiderseitigen Vertrag festzuschreiben. Zumal Moskau dies kaum akzeptieren würde, denn als traditionelle Landmacht besteht das Kernwaffenarsenal Russlands viel mehr als dasjenige der maritimen Macht Amerika aus landgestützten Systemen.³⁰

Andererseits gibt es auch gute Gründe für klassische Vertragsverhandlungen. Insbesondere haben sie zu einem tiefreichenden gegenseitigen Verständnis von Militärdoktrinen und nuklearen Streitkräften geführt. Seitdem Moskau und Washington nicht mehr über Kernwaffen verhandeln, ist viel von dieser Art Vertrauensbildung verlorengegangen. Vertrauen wird auch durch die Kontrolle der Implementierung von Vertragsbestimmungen gebildet. Im Zuge der Verifikation kann sichergestellt werden, dass bestimmte Waffensysteme tatsächlich abgerüstet werden (und bleiben). Das Gegenbeispiel sind die einseitigen Reduzierungen nicht-strategischer Waffen zu Beginn der neunziger Jahre, die zur Folge hatten, dass der genaue Umfang der verbleibenden Systeme nicht bekannt ist.

Wichtiger aber noch scheint, dass Russland heute viel mehr daran interessiert ist als die USA, durch Verträge Erwartungsstabilität zu schaffen. Auch liegt der Führung im Kreml daran, durch entsprechende Abkommen zu dokumentieren, dass Russlands Status und jener der USA gleichwertig sind. Nicht zuletzt ist Moskau traditionell sehr misstrauisch gegenüber nicht-vertraglichen Regelungen und interpretiert einseitige Maßnahmen oft als Falle. Sie würden Russland womöglich dazu verleiten, bestimmte Reduzierungen oder Veränderungen an seinem Nukleararsenal vorzunehmen, denen sich die USA ihrerseits entziehen könnten, indem sie einseitige Initiativen

wieder rückgängig machen. Umgekehrt wird in den USA häufig argumentiert, Amerika sollte von seinem nuklearen Besitzstand nie etwas aufgeben, ohne von Russland eine Gegenleistung zu verlangen. Gleichrangige Reduzierungen seien aber nur mittels eines rechtlich verbindlichen Abkommens zu erlangen.³¹

Nach Abwägung all dieser Überlegungen wird man auch künftig auf Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge setzen müssen. Allerdings sollten sie nicht mehr so kompliziert ausgestaltet werden wie in der Vergangenheit, als Vertragswerke wie START I auch kleinste Details geregelt haben. Zusätzlich zu vertraglichen Beschränkungen könnten einzelne einseitige Maßnahmen getroffen werden.

Neue Zielmarken der Abrüstung

Nicht zuletzt um ein Signal für die im Frühjahr 2010 anstehende NVV-Überprüfungskonferenz zu geben, könnten sowohl Washington als auch Moskau in einem neuen nuklearen Abrüstungsvertrag Zielmarken anstreben, die jene im Moskauer Vertrag von 2002 noch unterschreiten. Der ehemalige russische Präsident Putin schlug bereits zu Beginn seiner Amtszeit im Jahr 2000 eine Reduzierung der strategischen Offensivpotentiale auf je 1500 Sprengköpfe vor. An diesem Vorschlag hält Moskau bis heute fest, wäre aber auch zu weitergehenden Reduzierungen bereit.³² Vieles spricht dafür, dass die Obama-Administration eine Obergrenze von nur noch 1000 strategischen Sprengköpfen je Seite anvisiert.³³

Eine Reihe von Faktoren wird bei der Festlegung solcher Zielmarken eine Rolle spielen. Von Bedeutung werden sicherlich die weiteren Entwicklungen bei der Raketenabwehr sein, an der die USA wie auch Russland arbeiten, wenn auch mit unterschiedlicher Zielsetzung und Intensität. Solange entsprechende Projekte zwischen beiden Seiten nicht kooperativ betrieben werden, wird Raketenabwehr der Reduzierung der strategischen Offensivsysteme beider Seiten Grenzen setzen. Denn in dem Maße, in dem Raketenabwehr

«Obsolete Thinking on Arms Control and Nonproliferation», in: *Arms Control Today*, 38 (November 2008) 9, S. 12–19, <www.armscontrol.org/act/2008_11/ford> (eingesehen am 3.2.2009).

³⁰ ICBMs machen in den USA etwa 25 Prozent der strategischen Nuklearstreitkräfte aus, in Russland beläuft sich ihr Anteil auf etwa 60–70 Prozent; Russland hat zudem doppelt so viele ICBMs wie die USA. Vgl. Robert S. Norris/Hans M. Kristensen, »Nuclear Notebook: U.S. and Soviet/Russian Intercontinental Ballistic Missiles, 1959–2008«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, (Januar/Februar 2009), S. 62–69.

³¹ Vgl. Alexei Arbatov/Rose Gottenmoeller, »New Presidents, New Agreements? Advancing U.S.-Russian Strategic Arms Control«, in: *Arms Control Today*, 38 (Juli/August 2008) 6, S. 6–14.

³² Vgl. »A Fresh Start? An Interview with Russian Ambassador Sergey Kislyak«, in: *Arms Control Today*, 38 (Dezember 2008) 10, S. 6–12.

³³ Vgl. »President Obama Seeks Russia Deal to Slash Nuclear Weapons«, in: *Times Online*, 4.2.2009, <www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article5654836.ece>.

Schadensbegrenzung verheißt und gleichzeitig strategische Offensivkräfte auf ein Minimum reduziert werden, könnten sich beiderseits lohnenswert erscheinende Ersteinsatzoptionen ergeben.

Zudem teilen Amerika und Russland das Interesse, auch in Zukunft mit ihren strategischen Streitkräften weitere Atommächte, insbesondere China, auf Abstand zu halten. Weder Moskau noch Washington wollen Peking einen Anreiz dafür liefern, mit ihnen in einen nuklearen Rüstungswettlauf einzutreten. China verfügt derzeit lediglich über ca. 20 ICBMs mit je einem Sprengkopf. Allerdings verbessert China als einzige Atommacht seine nuklearen Streitkräfte nicht nur qualitativ, sondern baut sie auch zahlenmäßig massiv aus. So entwickelt es derzeit zwei neue ICBMs sowie neue atomgetriebene U-Boote, ausgerüstet mit ballistischen Raketen. Schon befürchten russische Experten, China könnte in wenigen Jahren zur nach den USA zweitwichtigsten Nuklearmacht werden.³⁴

Überdies werden die USA – und dies unterscheidet sie von Russland – auch künftig darauf zu achten haben, dass ihre erweiterte nukleare Abschreckung ihren Bündnispartnern glaubwürdig erscheint. Dies betrifft nicht nur die Nato-Alliierten in Europa, sondern auch Verbündete in Asien. Für Washington ist es schon deshalb geboten, eine dem Zweck der erweiterten Abschreckung angemessene Zahl strategischer Systeme vorzuhalten, damit sich seine Partner mangels eines glaubwürdigen Abschreckungsschirms künftig nicht selbst Atomwaffen zur eigenen Verteidigung beschaffen.³⁵

Außerdem wird in der amerikanischen Debatte darauf verwiesen, dass kleinere Nuklearstreitkräfte mit geringeren Sprengkopffzahlen eine gut funktionierende nukleare Infrastruktur als Rückversicherung erfordern, um gegebenenfalls auf rasche Änderungen des strategischen Umfelds reagieren zu können. Nur wenn in den Waffenlaboratorien und den nuklearen Produktionskomplexen die Kompetenz bewahrt würde, in

kurzer Zeit neue nukleare Systeme zu entwickeln und zu produzieren, wären geringe Sprengkopffzahlen eine realisierbare Option.³⁶

Für die Festlegung neuer Abrüstungsziele spielt auch die Flexibilität in den amerikanischen Planungen für nukleare Ziele eine herausragende Rolle. Denn im Unterschied zur Zeit des Kalten Krieges kann sich nach Auffassung der Planer das strategische Umfeld schnell ändern: etwa wenn sich die Beziehungen zu Russland, das derzeit nicht als Gegner definiert wird, grundlegend zum Schlechteren wandeln oder wenn neue, mit Kernwaffen ausgerüstete Widersacher auf den Plan treten. Daher existiert heute auch kein »Single Integrated Operations Plan« (SIOP) mehr. Dieser Plan wurde durch einen ganzen Fächer verschiedener Pläne mit flexiblen Optionen ersetzt. Ziel ist es, Rivalen mit einem größeren Spektrum an Bedrohungspotentialen abschrecken und notfalls bekämpfen und den Alliierten eine Rückversicherung bieten zu können. Gemäß dem neuesten Operationsplan 8010-08 vom 1. Februar 2008 sollen von Gegnern unterhaltene Stationierungsorte für nukleare, biologische und chemische Waffen, Kommando- und Kontrollzentralen, politische und militärische Führungszentren sowie die Kriegsindustrien Russlands, Chinas und einiger Regionalmächte einem glaubwürdigen Risiko ausgesetzt werden. Auf der Basis dieser Zielplanungen sieht Washington bis 2012 gemäß den Vorgaben der »Nuclear Posture Review« von 2001 eine mit insgesamt zwischen 1700 und 2200 nuklearen Sprengköpfen ausgerüstete strategische Nuklearstreitmacht vor. Sollten in den anstehenden Abrüstungsverhandlungen niedrigere Obergrenzen etwa im Bereich von 1000 bis 1500 Sprengköpfen vereinbart werden, wären diese Zielplanungen entsprechend anzupassen. Mit einem derart reduzierten Arsenal könnten die Ziele des geltenden Operationsplans jedenfalls nicht abgedeckt werden.³⁷ Eine Änderung der Zielplanungen könnte jedoch leichter fallen, wenn sich die USA die Vorschläge von Experten zu eigen machen, wonach die USA künftig Kernwaffen nur noch als Instrumente zur Abschreckung des Nuklearwaffeneinsatzes durch andere Mächte betrachten und sich von Optionen nuklearer Kriegführung verabschieden. Vertreter dieser Vorstellung argumentieren, Washington könnte unter diesen Prämissen –

³⁴ Vgl. Alexei Arbatov/Vladimir Dvorkin (Hg.), *Nuclear Weapons after the Cold War*, Moskau: Carnegie Moscow Center, 2008, S. 78.

³⁵ Einer Studie der Science Applications International Corporation zufolge ist die erweiterte nukleare Abschreckung für viele amerikanische Alliierte heute weniger wichtig als seinerzeit während des Kalten Krieges. In Ländern wie Australien, Japan, der Türkei und den neuen Nato-Mitgliedstaaten wird sie hingegen weiterhin als essentiell für die eigene Sicherheit angesehen. Vgl. Lewis A. Dunn et al., *Foreign Perspectives on U.S. Nuclear Policy and Posture: Insights, Issues and Implications*, Washington, D.C.: Defense Threat Reduction Agency, 12.12.2006.

³⁶ Vgl. *Nuclear Weapons in 21st Century U.S. National Security* [wie Fn. 11], S. 8.

³⁷ Vgl. Robert S. Norris/Hans M. Kristensen, »Nuclear Notebook: U.S. Nuclear Forces, 2009«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, (März/April 2009), S. 59–69.

auch einseitig – seine strategischen Nuklearstreitkräfte auf 1000 Gefechtsköpfe reduzieren.³⁸ Ob Washington sich zu einer solch gravierenden Änderung seiner Nukleardoktrin wird durchringen können, bleibt abzuwarten.

Bei der Festlegung der Abrüstungsziele spielt auch die künftige Zusammensetzung der strategischen Streitkräfte eine gewichtige Rolle. Gemäß der geltenden »Nuclear Posture Review« von 2001 planen die USA bis 2012 mit einem Bestand von 450 Minuteman ICBMs, 14 U-Booten der Ohio-Klasse, ausgerüstet mit Trident-Raketen, sowie 20 B-2- und 56 B-52-Bombern für ihre strategische Nuklearstreitmacht. Abrüstungsplafonds auf einem Niveau unterhalb der gegenwärtig vorgesehenen 1700 bis 2200 Sprengköpfe hätten Rückwirkungen auf diese Streitkräftestruktur.

Das Rückgrat der US-Nuklearstreitkräfte bilden die strategischen U-Boote, auf denen sich derzeit etwa 1152 Sprengköpfe befinden. Gegenwärtig operiert die US-Marine mit sieben Trident-U-Booten, die in Bangor/Washington, und fünf Booten, die in Kings Bay/Georgia stationiert sind. Hinzu kommen zwei Boote, die sich abwechselnd mit der Einsatzflottille zu jeder Zeit in Inspektion befinden. Käme es künftig zu einem Gesamtplafond von 1000 bis 1200 strategischen Sprengköpfen, müssten U-Boote außer Dienst gestellt werden. Sollte die US-Marine in Zukunft nur noch über insgesamt acht oder zehn Boote verfügen, könnten diese aus logistischen Gründen nicht mehr von zwei Basen aus operieren und dementsprechend nicht mehr sowohl im Atlantik als auch im Pazifik bereitgehalten werden.³⁹ Bei den nunmehr etwa 500 Sprengköpfen auf den als strategisch eingestuften Bombern der Typen B-2 und B-52H sowie den ebenfalls etwa 500 Sprengköpfen auf bodengestützten Minuteman-Raketen müssten auf jeden Fall so einschneidende Reduzierungen erfolgen, dass es vermutlich unausweichlich wäre, eine der beide Elemente der klassischen strategischen Triade gänzlich aufzugeben.⁴⁰

³⁸ Vgl. Ivo Daalder/Jan Lodal, »The Logic of Zero: Toward a World without Nuclear Weapons«, in: *Foreign Affairs*, 87 (November/Dezember 2008) 6, S. 80–95, <www.foreignaffairs.org/20081001faessay87606/ivo-daalder-jan-lodal/the-logic-of-zero.html>.

³⁹ Vgl. Amy F. Woolf, *Strategic Arms Control after START: Issues and Options*, Washington, D.C., 23.12.2008 (CRS Report for Congress), S. 24.

⁴⁰ Vgl. Amy F. Woolf, *U.S. Strategic Nuclear Forces: Background, Developments, and Issues*, Washington, D.C., 6.1.2009 (CRS Report for Congress); zu den Zahlen vgl. Norris/Kristensen, »Nuclear Notebook: U.S. Nuclear Forces, 2009« [wie Fn. 37].

Im Unterschied zu den USA hat Russland damit begonnen, seine strategische Atomstreitmacht umfassend zu modernisieren und alte Systeme auszumustern. Experten gehen davon aus, dass Moskau im Zeitraum bis 2015 für seine strategischen Nuklearstreitkräfte mit etwa 1400 bis 1600 nuklearen Gefechtsköpfen plant, darunter etwa 210 Gefechtsköpfe auf modernen Topol-M-Interkontinentalraketen. Dies wäre eine verkleinerte, jedoch moderne Streitmacht. Eine Einigung bei einem Abrüstungsabkommen auf weniger als 1400 Sprengköpfe würde eine Änderung dieser Planungen notwendig machen. Fraglich ist, ob Moskau zu einer Vereinbarung in dieser Größenordnung bereit wäre, hat sich die politische Führung gegenüber dem Militär doch bereits zu umfangreichen Modernisierungen des strategischen Nukleararsenals und zu einer Zahl von 1400 bis 1600 Sprengköpfen verpflichtet.⁴¹

Vor diesem Hintergrund ist eine amerikanisch-russische Einigung auf ein Niveau von 1000 bis 1400 strategischen Sprengköpfen je Seite wahrscheinlicher als eine Vereinbarung niedrigerer Obergrenzen. Vor einer Einigung sind jedoch komplexe Probleme zu lösen, wie etwa das der Berücksichtigung nicht-stationierter Sprengköpfe und der nicht-strategischen Atomwaffen.

Problembereiche der Verhandlungen

Die amerikanischen und russischen Delegationen werden bei den Abrüstungsverhandlungen manche Kontroverse auszutragen und mit einer Vielzahl von Schwierigkeiten zu kämpfen haben, bei denen der Teufel oft im Detail steckt. Dazu werden auch zu vereinbarende Überwachungs- und Verifikationsmaßnahmen gehören. Dieser Problemkomplex, der erst in der Schlussphase der Verhandlungen Relevanz gewinnen dürfte, soll hier unberücksichtigt bleiben. Dies deshalb, weil nicht damit zu rechnen ist, dass Moskau oder Washington erneut sehr detaillierte Verifikationsmaßnahmen anstreben werden, wie sie noch in START I ausgehandelt wurden. Umgekehrt könnten die Gespräche bereits zu Beginn durch allenfalls indirekt mit dem Verhandlungsgegenstand verknüpfte Problemkomplexe belastet werden, etwa mit der russischen Sorge, dass neue Nato-Erweiterungsschritte vollzogen werden könnten. Die folgende Analyse konzen-

⁴¹ Vgl. Podvig, »Russia's New Arms Development« [wie Fn. 23]

triert sich auf diejenigen Themen, die im Mittelpunkt ernsthafter Verhandlungen stehen dürften.

Trägersysteme oder Sprengköpfe?

Im START-I-Abkommen wurde bestimmten Trägersystemen wie Raketen oder schweren Bombern eine bestimmte Anzahl von Sprengköpfen zugerechnet, unabhängig davon, ob diese Systeme tatsächlich in diesem Umfang Sprengköpfe tragen. So wurden schwere Bomber, die Fallbomben oder Kurzstreckenraketen tragen, als ein Sprengkopf gezählt, auch wenn sie mit mehreren Sprengköpfen oder Bomben ausgerüstet waren. Für Langstreckenbomber, die Marschflugkörper tragen, rechnete man zehn Sprengköpfe an, auch wenn sie – was sowohl bei russischen als auch bei amerikanischen Bombern möglich ist – mit mehr als zehn Marschflugkörpern ausgestattet waren. Diese Zählregeln sollten die Verifikation erleichtern. Die Verifikation konnte sich somit auf Trägerwaffen konzentrieren und musste die nuklearen Sprengköpfe nicht in den Blick nehmen. Demgegenüber lag der Fokus des Moskauer Vertrags von 2002 auf der Begrenzung stationierter strategischer Sprengköpfe, für deren Verifikation er jedoch keinerlei Maßnahmen fest schrieb. Nach eigenen Angaben verstand die Bush-Administration unter stationierten Sprengköpfen solche, die auf Raketen oder Marschflugkörpern montiert sind, und solche, die auf Flugplätzen nahe den schweren Bombern gelagert werden. Diejenigen Sprengköpfe aber, die beispielsweise für die beiden Trident-U-Boote vorgesehen sind, welche sich in der Inspektion befinden, werden dieser Lesart zufolge nicht als stationierte Waffen gezählt.⁴² Ein Einvernehmen über die Definition stationierter Sprengköpfe wurde mit Russland aber nicht erzielt.

Im Hinblick auf die anstehenden Abrüstungsverhandlungen ergibt sich somit die Frage, ob man den Methoden des START-Abkommens oder aber denen des Moskauer Vertrages folgen will. Dieser Frage liegt die Problematik der rüstungskontrollpolitischen Berücksichtigung in Reserve gehaltener Nuklearsprengköpfe zugrunde. Bislang wurden solche Waffen noch nie direkt vertraglich erfasst. Zwischen der Anzahl stationierter Kernsprengköpfe und ihrer tatsächlich vorhandenen Menge kann jedoch eine große Differenz bestehen. Dies gilt insbesondere für die USA. Schon zu Zeiten der Clinton-Administration

⁴² Vgl. Woolf, *U.S. Strategic Nuclear Forces* [wie Fn. 40].

hatte das Pentagon beschlossen, in größerem Umfang nicht-stationierte Nuklearsprengköpfe bereitzuhalten. Die aktuellen Planungen sehen für das Jahr 2012 2300 bis 2800 in Reserve gehaltene nukleare Gefechtsköpfe vor.⁴³

Die Position der Bush-Administration, wonach ein neues Abrüstungsabkommen eingelagerte Nuklearsprengköpfe außer acht lassen sollte, wurde im US-Senat nicht nur von Republikanern, sondern auch von Demokraten geteilt.⁴⁴ Die Obama-Administration wird daher nicht sofort einen kompletten Richtungswechsel vornehmen. Ein wichtiges Argument in diesem Kontext ist, dass die USA auf diese Weise die Anzahl der stationierten Sprengköpfe auf strategischen Trägersystemen verringern könnten, ohne dabei ihre Flexibilität zu verlieren. Denn im Falle einer raschen Veränderung des politischen Umfelds könnten sie schnell nukleare Sprengköpfe aus den Reservebeständen entnehmen und auf Trägersystemen einsatzbereit machen. Außerdem wird in der amerikanischen Debatte hervorgehoben, dass der Nuklearwaffenkomplex in der Lage sein muss, flexibel und schnell auf neue Herausforderungen zu reagieren. Je ausgeprägter diese Fähigkeit, desto geringer sei die Notwendigkeit, sich auf nicht-stationierte Systeme abzustützen. Diese Fähigkeit sei derzeit aber nicht im gewünschten Umfang gegeben. Planungen des Pentagon zufolge ist man erst etwa im Jahr 2030 imstande, durch den bis dahin erfolgten Ausbau der nuklearen Infrastruktur die Zahl der nuklearen Reservesprengköpfe signifikant zu verringern. Überdies könne auf in Reserve gehaltene Sprengköpfe in dem Maße verzichtet werden, in dem die zuverlässige Funktionsfähigkeit der stationierten Sprengköpfe dauerhaft sichergestellt sei. Dies sei insbesondere dann von großer Relevanz, wenn künftig die Nukleararsenale massiv reduziert würden. Je höher der Grad an zuverlässiger Einsatzfähigkeit der stationierten Atomwaffen, desto geringer die Notwendigkeit, nicht mehr einsatzfähige Sprengköpfe rasch durch Reservewaffen ersetzen zu müssen. Russland sei nicht gezwungen, eine größere Menge Nuklearsprengköpfe als Reserve vorzuhalten,

⁴³ Vgl. Sidney D. Drell/James E. Goodby, *What Are Nuclear Weapons For? Recommendations for Restructuring U.S. Strategic Nuclear Forces*. An Arms Control Association Report, Revised and Updated October 2007, Washington, D.C., S. 5.

⁴⁴ Vgl. Pavel Podvig, »The Push for a New Arms Control Agreement with Russia Is Ill-conceived«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, (Mai/Juni 2008), <www.thebulletin.org/web-edition/columnists/pavel-podvig/the-push-a-new-arms-control-agreement-with-russia-ill-conceived>.

weil es sich anders als die USA auf eine voll funktionsfähige Infrastruktur zur Entwicklung nuklearer Waffendesigns sowie zum Testen und Herstellen von Kernwaffen abstützen könne.

Gerade über die Frage der langfristigen Zuverlässigkeit der amerikanischen Nuklearsprengköpfe wird in den USA seit geraumer Zeit ein Disput geführt. Der Kongress unterstützte seit Anfang der neunziger Jahre das sogenannte »Stewardship Program« mit jährlich etwa 6 Milliarden US-Dollar. Im Rahmen dieses Programms werden regelmäßig die konventionellen Zünder sowie die nicht-nuklearen Komponenten der Atomsprengköpfe überprüft. Bislang sind alle wichtigen Sprengköpfe als sicher und zuverlässig zertifiziert worden. Darüber hinaus haben die Laboratorien Lawrence Livermore und Los Alamos festgestellt, dass die Plutoniumkerne der US-Atomwaffen noch für mindestens 85 Jahre zuverlässig funktionieren werden. Daher sind viele amerikanische Experten der Auffassung, das noch von der Bush-Administration forcierte und vom Kongress vorerst gestoppte Programm zum allmählichen Austausch der Sprengköpfe durch zuverlässigere Designs (Reliable Replacement Warhead, RRW; siehe oben, S. 14) sei überflüssig. Verteidigungsminister Gates wie auch der für Kommando und Kontrolle der US-Nuklearstreitkräfte zuständige General Kevin Chilton vertraten noch im Herbst 2008 die gegenteilige Meinung. Ihnen zufolge ist das RRW-Programm deswegen unerlässlich, weil die nuklearen Sprengköpfe ursprünglich nur für eine Betriebsdauer von 15 bis 20 Jahren ausgelegt gewesen und ihre Zuverlässigkeit durch die nun ständig erfolgenden Anpassungen und Veränderungen des Designs dauerhaft in Frage gestellt seien. Kurz nach seinem Amtsantritt bekräftigte der neue Präsident Obama sein Wahlkampfversprechen, dass unter seiner Administration keine neuen Kernwaffen gebaut würden. Was genau unter dem Terminus »neue Kernwaffen« zu verstehen sei, blieb aber offen. Der Disput über das RRW-Programm scheint noch nicht endgültig entschieden. Sein Ausgang wird nicht ohne Rückwirkungen auf die amerikanische Verhandlungsposition in der Frage der nuklearen Reservesprengköpfe bleiben.⁴⁵

⁴⁵ Robert M. Gates, »A Balanced Strategy. Reprogramming the Pentagon for a New Age«, in: *Foreign Affairs*, 88 (Januar/Februar 2009) 1, S. 28–40, <www.foreignaffairs.org/20090101faessay88103/robert-m-gates/a-balanced-strategy.html>; Mark Thompson, »Obama's Showdown over Nukes«, in: *Time*, 26.1.2009, <www.time.com/time/nation/article/0,8599,1873887,00.html>; Richard L. Garwin, »A Different Kind of Complex: The Future of U.S. Nuclear Weapons and

Russland wiederum lehnt es strikt ab, in einem künftigen Abrüstungsvertrag lediglich stationierte Sprengköpfe zu erfassen. Denn anders als die USA wird es den derzeitigen Planungen zufolge bis zum Jahr 2012 alle seine strategischen Träger mit den vorhandenen Sprengköpfen ausrüsten und somit keine Sprengköpfe mehr in Reserve halten. Dabei ist Moskau nicht so sehr über die Tatsache besorgt, dass die USA Nuklearsprengköpfe einlagern. Besorgnis ruft vielmehr die Anzahl der verbleibenden Trägersysteme hervor, die schnell mit mehr Sprengköpfen ausgerüstet werden könnten, als derzeit stationiert sind. Russische Experten nennen dies »Zuladepotential«. Russland will angesichts dessen eine amerikanische Option zur schnellen nuklearen Wiederaufrüstung verhindern.⁴⁶ Daher kommt es nach russischen Überlegungen künftig darauf an, ähnlich wie bei START I Trägersysteme zu erfassen und ihnen eine bestimmte Zahl von Sprengköpfen zuzuschreiben.⁴⁷

Dass in einem neuen Abrüstungsvertrag ausschließlich stationierte Nuklearsprengköpfe berücksichtigt werden, dürfte vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten sein. Zugleich wird man die in Reserve gehaltenen Sprengköpfe kaum direkt erfassen können, da die damit verknüpften Verifikationsmaßnahmen ein Maß an Transparenz erfordern – der Zugang zu Nuklearwaffenlagern einschließlich bestimmter regelmäßiger Messungen müssten gewährleistet sein –, zu dem keine der beiden Seiten bereit sein dürfte. Um einerseits den russischen Bedürfnissen nach einem Schutz vor strategischen Überraschungen und andererseits amerikanischen Flexibilitätswünschen gerecht werden zu können, könnten Zählregeln vereinbart werden, die erfassten Trägersystemen wie bei START I festgelegte Sprengkopffzahlen zurechnen, zugleich aber eine Veränderung der Sprengkopffzuladung bestimmter Trägersysteme erlauben.

Konventionell bewaffnete strategische Systeme

Eine weitere Problematik birgt die Frage der Erfassung solcher strategischer Trägerwaffen, die statt nuklearer

the Nuclear Weapons Enterprise«, in: *Arms Control Today*, 38 (Dezember 2008) 10, S. 13–17.

⁴⁶ Vgl. Alexei Arbatow, *Russia and the United States – Time to End the Strategic Deadlock*, Moskau: Carnegie Moscow Center, Juni 2008 (Briefing, Vol. 10, Issue 3), <[www.carnegie.ru/en/pubs/briefings/PB%20_JUNE_10_3_08_Eng_fin%20\(2\).pdf](http://www.carnegie.ru/en/pubs/briefings/PB%20_JUNE_10_3_08_Eng_fin%20(2).pdf)>.

⁴⁷ Vgl. »A Fresh Start? An Interview with Russian Ambassador Sergey Kislyak« [wie Fn. 32].

konventionelle Gefechtsköpfe tragen. Während Moskau solche Systeme auf jeden Fall in einem künftigen Abrüstungsabkommen berücksichtigt sehen will, hat Washington es bislang vorgezogen, sie auszuklamern. Nach den START-Zählregeln wird jedes strategische Trägersystem erfasst, ob es nun mit nuklearen oder konventionellen Sprengköpfen beladen ist. Der Moskauer Vertrag hingegen berücksichtigt lediglich stationierte nukleare Sprengköpfe.

Das Pentagon hatte in seiner »Quadrennial Defense Review« von 2006 erstmals gefordert, einen Teil der nuklearen Sprengköpfe auf Trident-U-Booten durch konventionelle zu ersetzen. Diese Maßnahme gehört in den Kontext amerikanischer Überlegungen, welche Mittel benötigt werden, um prompte konventionelle Schläge über weite Distanzen (»Prompt Global Strike«) auszuführen. Für solche Operationen, die beispielsweise das Ziel verfolgen, Terroristen bei kurzfristig anberaumten Treffen an einem den USA bekannten Versammlungsort zu töten oder gefährliche Waffentransfers zu unterbinden, wird bislang mit vorgeschobenen Waffensystemen wie taktischen Flugzeugen, Marschflugkörpern oder auch schweren Langstreckenbomben geplant. Diese Systeme erfüllen das Kriterium, innerhalb einer Stunde ihr Ziel zu erreichen, aber nur dann, wenn dafür umfangreiche Vorbereitungen getroffen werden, beispielsweise rechtzeitige Verlegungen. Um dem Präsidenten in einer Krise die Option zu geben, ohne lange Vorbereitungszeit mit strategischen Plattformen konventionelle Schläge auszuführen, wird unter anderem erwogen, Teile der gegenwärtig nuklear bewaffneten Trident-II-(D5)-Raketen auf den entsprechenden U-Booten mit konventionellen Sprengköpfen auszurüsten.

Eine vom US-Kongress beauftragte Arbeitsgruppe kam 2008 zu dem Schluss, dass eine solche Umrüstung nur geringe Kosten verursachen würde, derart umgerüstete Raketen zugleich aber gegen viele Ziele wirksam sein könnten. Die Gefahr, dass deren Einsatz als nuklearer Angriff fehlinterpretiert werde, sei zu vernachlässigen. Denn vorerst sei lediglich Russland in der Lage, solche Raketenstarts zu identifizieren; in einigen Jahren könnte auch China dazu imstande sein. Es sei aber extrem unwahrscheinlich, dass die USA auf diese Länder einen begrenzten Nuklearangriff mit nur wenigen Raketen starten würden. Daher hätten Moskau und Peking kaum Grund, den Abschuss einiger weniger konventionell bestückter Trident-Raketen als nuklearen Angriff auf ihr Land fehlzudeuten. Das verbleibende Risiko lasse sich mittels kooperativer Maßnahmen reduzieren. In

seinem Resümee empfahl das Komitee daher auch, das »Prompt Global Strike«-Programm weiterzuverfolgen.

Die Ergebnisse der Studie wurden jedoch vielfach kritisiert. So wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass die nachrichtendienstlichen Erkenntnisse, die erforderlich sind, um über weite Distanzen schnelle Schläge gegen Versammlungsorte von Terroristen oder bestimmte Waffentransporte auszuführen, oft unzuverlässig und lückenhaft seien. Auch seien die Gefahren einer ungewollten nuklearen Eskalation als Konsequenz eines Einsatzes dieser Waffen zu groß.⁴⁸

In der Folge reduzierte der Kongress die von der Bush-Administration geforderten Mittel für das Programm und stoppte somit zunächst die Entwicklung einer konventionellen Version der Trident-Rakete. Bis September 2009 soll das Pentagon mit Unterstützung des US-Außenministeriums das Konzept »Global Strike« einer weiteren Überprüfung unterziehen, bei der Fragen der Zielauswahl, der Zuverlässigkeit entsprechender nachrichtendienstlicher Erkenntnisse und die Risiken einer möglichen nuklearen Eskalation im Vordergrund stehen sollen. Vor Verabschiedung des Haushaltes 2010 sollen die Ergebnisse im Streitkräfteausschuss des Senats vorgestellt werden.⁴⁹

Die Bush-Administration war – auch unabhängig von »Prompt Global Strike« – strikt dagegen, strategische Systeme mit ausschließlich konventioneller Rolle einem START-Nachfolgeabkommen zu unterwerfen. Sie machte dies am Beispiel des nur noch konventionell genutzten B-1-Bombers deutlich, der nicht als strategisches Nuklearsystem angerechnet und daher auch nicht inspiziert werden sollte.⁵⁰ Ob die Obama-Administration an dieser Position festhalten wird, dürfte vom Ausgang der Diskussion über »Global Strike« abhängen. Und selbst wenn dieses Projekt endgültig aufgegeben würde, bliebe die Frage der Erfassung schon jetzt rein konventionell genutzter strategischer Plattformen wie dem B-1-Bomber virulent.

Russland plant selbst nicht, strategische Waffen in größerem Stil für konventionelle Einsätze zu

⁴⁸ Vgl. Joshua Pollack, »Evaluating Conventional Prompt Global Strike«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, (Januar/Februar 2009), S. 13–20; National Research Council of the National Academies, *U.S. Conventional Prompt Global Strike. Issues for 2008 and Beyond*, Washington, D.C. 2008.

⁴⁹ Vgl. Walter Pincus, »Non-Nuclear Warhead Urged for Trident Missile«, in: *The Washington Post*, 16.8.2008, S. A03.

⁵⁰ Vgl. Walter Pincus, »U.S., Russia Split over Scope of Arms Treaty Follow-Up but Concur on Goal, Negotiator Says«, in: *Washington Post*, 22.12.2008, S. A19.

nutzen, auch wenn es an der Entwicklung weitreichender Marschflugkörper mit rein konventioneller Rolle arbeitet. Überdies argumentiert Moskau, die USA könnten mit konventionellen Waffen auf strategischen Trägern genauso viel Schaden anrichten wie mit Nuklearwaffen, sollten sie sich einmal für einen Erstschatz gegen Russlands strategische Streitmacht entscheiden. Moskau könnte strategische Träger schließlich von konventioneller wieder auf nukleare Bewaffnung umrüsten. Aus diesen Gründen möchte Russland alle Trägersysteme vertraglich erfassen (land- und seegestützte ballistische Raketen und Fernbomber), die nukleare Sprengköpfe transportieren können, unabhängig davon, ob sie dies auch tatsächlich tun. Eine Nicht-Berücksichtigung konventioneller strategischer Trägerwaffen lehnt der Kreml kategorisch ab.⁵¹

Eine Idee zur Lösung dieser Streitfrage besteht darin, gesonderte Obergrenzen für konventionell bestückte strategische Trägersysteme zu vereinbaren. Entsprechend könnten für diese Waffen auch spezielle Verifikations- und Transparenzmaßnahmen festgelegt werden.⁵² Eine solche Lösung bietet sich etwa für die künftige Erfassung des B-1-Bombers an, nicht aber für konventionell bewaffnete Trident-Raketen auf U-Booten. In ihrem Fall wäre ein solches Vorgehen nämlich wohl schon deswegen nur schwer umsetzbar, weil die USA allem Anschein nach – sollte »Prompt Global Strike« Wirklichkeit werden – planen, nur einen Teil der Raketen jedes U-Boots konventionell zu bestücken, die anderen aber nach wie nuklear. Die Verifikationsmaßnahmen, die zur Überprüfung einer gesonderten Obergrenze für konventionelle strategische Trägersysteme erforderlich wären, implizierten somit ein Maß an Intrusivität, das für Washington wohl nicht akzeptabel wäre.

Ein anderer Vorschlag ist, konventionelle Sprengköpfe auf strategischen Trägern wie nukleare zu zählen. Washington plane – so die Verfechter dieses Vorschlags – ohnehin nur die Stationierung sehr weniger konventioneller Waffen auf strategischen Trägern. Eine solche Zählregel betreffe das amerikanische Nuklearpotential also auch nur in geringem Umfang. Die in einem Abrüstungsvertrag vereinbarten Waffenplafonds könnten zudem so angepasst werden, dass den USA genügend Raum bleibt für die Stationierung

konventioneller strategischer Waffen.⁵³ Dies hätte allerdings den Nachteil, dass sich die Obergrenzen für strategische Plattformen entsprechend nach oben verschieben würden. Insgesamt würde es Washington wohl deutlich leichter fallen, eine solche Lösung zu akzeptieren, sollte »Prompt Global Strike« aufgegeben werden.

Nicht-strategische Kernwaffen

Die Präsidenten Clinton und Jelzin waren 1997 übereingekommen, in einem START-III-Abkommen auch die nicht-strategischen Kernwaffen zu erfassen. Der START-Prozess ist dann jedoch wie geschildert zum Erliegen gekommen. Abgesehen vom INF-Vertrag und den einseitigen Reduzierungen zu Beginn der neunziger Jahre blieben daher nicht-strategische Atomwaffen in der Rüstungskontrolle unberücksichtigt. Fortschritte bei der Abrüstung strategischer Nuklearwaffen machen indes auch Maßnahmen im nicht-strategischen Bereich erforderlich, soll hier nicht eine Grauzone entstehen, die umso bedeutsamer werden könnte, je weiter die Verringerung der Zahl strategischer Nuklearwaffen voranschreitet. Daher sollten Moskau und Washington wieder auf den von Clinton und Jelzin seinerzeit eingeschlagenen Weg zurückkehren und nicht-strategische Nuklearwaffen in einem künftigen Abrüstungsvertrag erfassen. Allerdings ist auch hier mit einer Reihe von Schwierigkeiten zu rechnen.

Ein erstes Problem betrifft die Definition dieser Waffenkategorie. Letztlich handelt es sich schlicht um alle Kernwaffen, die bisher nicht von START oder INF erfasst worden sind. Allgemein anerkannt ist diese Definition allerdings nicht. Zudem müsste eine Kategorisierung, die auf einer solch breit angelegten Begriffsbestimmung beruht, sehr unterschiedliche Waffensysteme erfassen, zu denen auf Kampfflugzeugen montierte Freifallbomben ebenso gehören wie auf U-Booten stationierte Marschflugkörper und Torpedos sowie – auf russischer Seite – die nuklearen Sprengköpfe für strategische Abwehrsysteme und Luftverteidigungseinrichtungen. Diese Waffen erfüllen gänzlich unterschiedliche Aufgaben und sind daher in verschiedenen Kontexten zu betrachten.

⁵¹ Vgl. Pavel Podvig, »Formulating the Next U.S.-Russian Arms Control Agreement«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, (November/Dezember 2008), S. 8–10.

⁵² Vgl. Diakov/Miasnikov, *Are There Any Prospects for START Replacement?* [wie Fn. 27].

⁵³ Vgl. Arbatov/Gottemoeller, »New Presidents, New Agreements? [wie Fn. 31]; Linton F. Brooks, *START Follow-on*, 10.8.2008, <www.carnegie.ru/en/pubs/media/11366START%20follow-on.doc> (eingesehen am 4.2.2009).

Abgesehen davon existiert keine zuverlässige Datengrundlage. Große Unsicherheit besteht über den Umfang russischer nicht-strategischer Kernwaffen. Moskau hastig vollzogener Abzug taktischer Atomwaffen aus nicht-russischen Teilrepubliken nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ging in den frühen neunziger Jahren mit einer laxen Zählpraxis einher. So halten es Beobachter durchaus für möglich, dass nicht einmal hochrangige russische Offizielle genau wissen, wie viele nicht-strategische Kernwaffen sich gegenwärtig auf russischem Territorium befinden. Unabhängige Experten schätzen ihren Bestand auf insgesamt etwa 5390, von denen etwa 2080 einsatzbereit sein sollen. Darunter befinden sich keine landgestützten Raketen, Artilleriegranaten oder Minen mehr, die russischen Angaben zufolge vollständig beseitigt wurden. Das verbleibende Arsenal setzt sich wie folgt zusammen: 650 Atomwaffen auf Bombern, 698 auf U-Booten, Überwasserschiffen und Marinefliegern, 730 bei der Luftverteidigung und der strategischen Raketenabwehr und zwei Gorgon-Raketenabwehrbatterien; die zwei anderen Batterien sind vermutlich nicht mehr einsatzbereit.⁵⁴

Zu den amerikanischen nicht-strategischen Atomwaffen gehören zwischen 150 und 240 Flugbomben für amerikanische oder alliierte Bomber, die auf Flugplätzen in Belgien, Deutschland, den Niederlanden, Italien und der Türkei stationiert sind. Hinzu kommen in den USA als Reserve gelagerte Flugbomben sowie insgesamt etwa 300 Atomwaffen für seegestützte Marschflugkörper, von denen 200 in inaktiver Reserve gehalten werden.⁵⁵

Moskau zeigt bisher kein besonderes Interesse, nicht-strategische Kernwaffen in die Rüstungskontrolle einzubeziehen. Ein Grund dafür ist, dass Russland das entsprechende Arsenal als Gegengewicht gegen neue Atomwaffenstaaten ansieht, die an seiner Südflanke entstehen könnten. Ein stärkeres Motiv dürfte aber die nach wie vor bestehende Schwäche der konventionellen russischen Streitkräfte sein. Deren eklatante technologische Rückständigkeit wurde auch während des Fünf-Tage-Krieges gegen Georgien im Sommer 2008 erkennbar; dabei habe sich – so die Meinung von Experten – ein weiteres Mal gezeigt, dass die russische Armee noch längst nicht im 21. Jahr-

hundert angekommen sei.⁵⁶ Moskau verweist zudem auf die Nato-Erweiterung, die stetig wachsende konventionelle Überlegenheit der Allianz und auf deren Weigerung, den adaptierten KSE-Vertrag zur Beschränkung konventioneller Potentiale in Kraft zu setzen. Vor diesem Hintergrund hat Russland seine im Kalten Krieg geltende Doktrin des Verzichts auf den Ersteinsatz von Atomwaffen aufgegeben und stützt sich nun stark auf seine nicht-strategischen Kernwaffen. Spätestens seit dem Kosovo-Krieg der Nato 1999 sind nicht-strategische Kernwaffen aus der Sicht Russlands wichtige Instrumente, um seine konventionelle Unterlegenheit gegenüber der Nato auszugleichen. Dies wurde im Jahr 2000 in der neuen russischen Militärdoktrin bestätigt, die taktische Kernwaffen als Mittel ansieht, eine Niederlage in einem konventionellen Krieg abzuwenden. Auch mit Blick auf China legt Moskau Wert auf eine nukleare Abschreckungsfähigkeit, gestützt auf nicht-strategische Waffen. Andererseits ist es ein russisches Ziel, den Abzug aller amerikanischen Atomwaffen aus Europa herbeizuführen. Moskau ist seit langem der Auffassung, Kernwaffen sollten auf das Territorium ihrer jeweiligen Besitzer zurückgeführt werden.⁵⁷

Nicht wenige amerikanische Experten halten die in Europa stationierten US-Kernwaffen militärisch für überflüssig. Nicht nur verursachten sie vermeidbare Kosten, sie könnten auch zum Ziel terroristischer Angriffe werden. In dieses Bild passt der bereits in aller Stille durchgeführte Abzug amerikanischer Nuklearsprengköpfe aus dem deutschen Standort Ramstein und dem britischen Lakenheath. Gleichwohl kann es nicht in Amerikas Interesse liegen, seine Kernwaffen vollständig aus Europa abzuziehen, die massive numerische Überlegenheit Russlands bei nicht-strategischen Atomwaffen aber rüstungskontrollpolitisch zu ignorieren.

Dabei ist die Existenz amerikanischer Kernwaffen in Europa für viele Nato-Verbündete nach wie vor von großer politischer Bedeutung. Das dürfte auch für neue Nato-Mitglieder gelten, die beunruhigt sind über die neueren Entwicklungen der russischen Außenpolitik. Diejenigen Länder, in denen derzeit amerikanische Kernwaffen gelagert werden, pochen darauf, dass sie vorrangig über nukleare Prozesse und Planungen informiert werden. Auch sollte nicht vergessen

⁵⁴ Vgl. Robert S. Norris/Hans M. Kristensen, »Nuclear Notebook: Russian Nuclear Forces, 2008«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, (Mai/Juni 2008), S. 54–62.

⁵⁵ Vgl. Robert S. Norris/Hans M. Kristensen, »Nuclear Notebook: U.S. Nuclear Forces, 2008«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, (März/April 2008), S. 50–58.

⁵⁶ Vgl. Margarete Klein, *Militärische Implikationen des Georgien-Krieges*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2008 (SWP-Aktuell 74/2008).

⁵⁷ Vgl. »A Fresh Start? An Interview with Russian Ambassador Sergey Kislyak« [wie Fn. 32].

werden, dass die Existenz amerikanischer Kernwaffen in Europa immer auch als Faktor zur Verhinderung nuklearer Nichtverbreitung innerhalb der Allianz wirkte. In der Türkei etwa könnten Entscheidungsträger intensiv über den Bau eigener Atomwaffen nachdenken, sollte Iran auf seinem Weg zur Bombe voranschreiten und gleichzeitig alle US-Kernwaffen aus Europa und damit auch vom türkischen Stützpunkt Incirlik abgezogen werden. Diese Argumente aufgreifend sprach sich eine von US-Verteidigungsminister Gates beauftragte Arbeitsgruppe im Dezember 2008 dafür aus, an der Stationierung amerikanischer Atomwaffen in Europa festzuhalten.⁵⁸

Nicht-strategische Nuklearwaffen sollten Bestandteil eines neuen amerikanisch-russischen Abrüstungsvertrages werden, schon um mehr Transparenz in die russischen Bestände dieser Waffenkategorie zu bringen. Aufgrund seiner konventionellen Schwächen wird Moskau in diesem Bereich nicht zu einer Null-Lösung bereit sein. Ziel können daher lediglich noch niedrigere Obergrenzen sein. Entsprechende Reduzierungen auf beiden Seiten sollten gleichwohl nicht zu einem vollständigen Abzug der amerikanischen Kernwaffen aus Europa führen. Da die Obergrenzen aufgrund der gegenwärtig sehr unterschiedlichen Waffenumfänge wohl kaum auf symmetrischer Grundlage vereinbart werden können, müsste auf strategischem Niveau nach Ausgleichsmöglichkeiten gesucht werden. Die nuklearen Elemente der russischen Raketenabwehr werden sich dabei wohl nicht einbeziehen lassen, da deren Funktion nichts mit den offensiven Aufgaben von Kernwaffen zu tun hat. Diese Waffenkategorie müsste somit Bestandteil gesonderter Vereinbarungen über die künftige Behandlung von Abwehrsystemen werden.

Raketenabwehr

Die Absicht der Bush-Administration, eine Radarstation in Tschechien und eine Abwehrstellung in Polen zu errichten – beide sind Bestandteile des umfassenden Raketenabwehrprogramms zum Schutz der USA,

in dessen Rahmen unter anderem auch Komponenten solcher Systeme bereits in Kalifornien und Alaska stationiert wurden –, ist in Russland auf breite Kritik gestoßen. Auch wenn inzwischen hochrangige russische Militärs einräumen, dass Amerikas Raketenabwehr keineswegs die russische nukleare Zweitschlagsfähigkeit bedroht⁵⁹ – ein neues Abkommen über nukleare Abrüstung wird ohne eine Annäherung im Streit um die Raketenabwehr kaum möglich sein.

Die einfachste Lösung würde darin bestehen, dass die neue amerikanische Administration die Raketenabwehrpläne der Vorgängerregierung ad acta legte. Tatsächlich sind Barack Obama wie auch die nun den US-Kongress beherrschenden Demokraten weit entfernt von dem teilweise ideologisch aufgeladenen Enthusiasmus, mit dem die Republikaner traditionell diese Pläne verfolgen.

Andererseits ist es unwahrscheinlich, dass Obama das amerikanische Raketenabwehrprogramm, das wesentlich umfangreicher ausgelegt ist als die vorgesehenen Stationierungen in Europa, völlig aufgeben wird. Dagegen spricht, dass Washington bereits etwa 100 Milliarden US-Dollar in dieses Vorhaben investiert hat. Wichtiger noch: Das Projekt richtet sich eben nicht gegen Russland, sondern gegen die Gefahren, die aus der Proliferation von Atomwaffen sowie weitreichenden Trägersystemen resultieren. Und diese Gefahren sind keineswegs gebannt. Allianzpolitisch würde ein abrupter Verzicht auf die Raketenabwehrvorhaben in Europa Polen und Tschechien vor den Kopf stoßen und die Nato eher schwächen; denn die Nato-Partner haben gerade begonnen, Raketenabwehr zum Schutz der Bevölkerungen als Teil ihres Verteidigungsdispositivs zu begreifen. Innenpolitisch gilt es zu beachten, dass in Amerika viele eine Raketenabwehr unterstützen, die groß genug dimensioniert ist, um Schutz gegen Problemstaaten zu bieten, aber wiederum nicht so groß, dass es das amerikanisch-russische Verhältnis destabilisieren könnte. Obama wird auch schon deshalb nicht vollkommen auf Raketenabwehr verzichten, da er auf diese Weise die angekündigte parteiübergreifende Zusammenarbeit mit den Republikanern im Keim ersticken und ihm wichtige Projekte gefährden würde, für deren Realisierung er die Zustimmung von Republikanern im Senat benötigt, darunter die Ratifizierung des nuklearen Test-

⁵⁸ Vgl. *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, <www.defenselink.mil/pubs/pdfs/PhaseIIReportFinal.pdf>; Oliver Thränert, *U.S. Nuclear Forces in Europe to Zero? Yes, But Not Yet*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 10.12.2008 (Proliferation Analysis), <www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=print&id=22533>.

⁵⁹ Vgl. Hannes Adomeit/Alexander Bitter, *Russland und die Raketenabwehr. Wer spaltet wen?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2007 (SWP-Aktuell 23/2007).

stoppabkommens, vor allem aber auch für das noch zu verhandelnde Abrüstungsabkommen mit Russland.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise dürfte aber in jedem Fall für Verzögerungen sorgen. Technische Schwierigkeiten werden außerdem zur Folge haben, dass sich die Verwirklichung des Raketenabwehrprojekts in die Länge zieht. Obama wird kaum an der Entscheidung seines Vorgängers festhalten, den Aufbau eines technisch noch nicht vollständig erprobten Systems fortzusetzen. Die meisten Beobachter stimmen darin überein, dass die Abwehrraketen noch nicht ausreichend getestet worden sind. Dies gilt insbesondere für die Systeme, die in Polen stationiert werden sollen. Anders als die bereits in Kalifornien in Dienst gestellten Raketen sollen sie nicht drei, sondern nur zwei Antriebsstufen haben. Obama wird bei dem Raketenabwehrvorhaben in Europa zu Kompromissen bereit sein, um seinem übergeordneten Ziel einer intensiveren Zusammenarbeit mit Moskau näher zu kommen. Dies deutete er bereits in einem Brief an den russischen Präsidenten Medwedew an. Obama machte darin die Zukunft der Abwehrstellungen in Polen und Tschechien von Fortschritten bei der Eindämmung der Gefahren abhängig, die vom iranischen Atom- und Raketenprogramm ausgehen. Ohne die Unterstützung Moskaus werde man in diesem Feld nicht weiterkommen. Russlands Präsident lehnte in seiner Antwort eine direkte Verknüpfung des Raketenabwehrthemas mit russischen diplomatischen Hilfsleistungen zur Verhinderung einer iranischen Atom-bombe ab.⁶⁰

Auch wenn folglich mit einer Fortsetzung des amerikanischen Raketenabwehrprogramms – wenn auch in veränderter Form – zu rechnen ist, sollte auf der anderen Seite nicht übersehen werden, dass auch Russland Raketenabwehr betreibt. Russland hat stets an seinem Verteidigungssystem zum Schutz der Hauptstadt Moskau festgehalten, den der ABM-Vertrag von 1972 der Sowjetunion zugestanden hatte. Testabschüsse mit entsprechenden Gazelle-Abwehrraketen wurden 2006 und 2007 durchgeführt. Bedeutende Modernisierungen dieses Potentials sieht Moskau derzeit offenbar aber nicht vor. Daneben verfolgt Russland weitere Defensivprojekte wie die S-300- und S-400-Programme zur Abwehr von Flugzeugen, Marschflugkörpern sowie Kurz- und Mittelstrecken-

raketen. Der Kreml ist also ebenfalls an Maßnahmen zur Verteidigung gegen Bedrohungen durch Problemstaaten interessiert. Ziel ist allerdings anders als in den USA kein umfassender Territorialschutz, sondern lediglich der Schutz wichtiger Industriezentren.⁶¹

Zu Beginn der Bemühungen um eine Begrenzung nuklearer Offensivsysteme im Rahmen des SALT-I-Vertrags von 1972 wurden mittels des ABM-Vertrags auch die amerikanischen und sowjetischen Defensivpotentiale beschränkt. Als Vehikel, um die weitere Abrüstung offensiver Nuklearwaffen voranzutreiben, wird in der gegenwärtigen Debatte bisweilen eine Neuauflage des ABM-Vertrages gefordert.⁶² Es kann aber heute nicht mehr darum gehen, in Rüstungskontrollverhandlungen amerikanische und russische Abwehrsysteme Beschränkungen zu unterwerfen. Denn es fehlt der strategische Kontext, der ein solches Vorgehen rechtfertigte. Die USA wie auch Russland entwickeln heute keine Abwehrsysteme mehr, um sich voreinander zu schützen, sondern um Optionen für die Begrenzung der Schäden zu gewinnen, die sich aus der nuklearen Proliferation ergeben könnten.

Andererseits sind sinkende Obergrenzen bei nuklearen Offensivwaffen kaum mit unbeschränkten Abwehrsystemen vereinbar. Unabhängig davon, ob ein strategischer Konflikt aufkommen könnte, würde im russisch-amerikanischen Verhältnis auf Dauer das Problem entstehen, dass eine Seite (oder sogar beide, vermutlich aber nicht zur gleichen Zeit) in die Lage käme, einen nuklearen Ersteinsatz zu riskieren, weil mit der Raketenabwehr die Möglichkeit bestünde, die von den verbleibenden wenigen gegnerischen Offensivpotentialen drohenden Schäden zu begrenzen. Kriseninstabilität wäre die Folge.

Aus diesem Dilemma gibt es nur einen vernünftigen Ausweg: Transparenz und Vertrauensbildung bis hin zur Kooperation bei der Raketenverteidigung. Tatsächlich halten amerikanische wie russische Experten die Raketenabwehr für ein ideales Feld der Zusammenarbeit. Beide Seiten sehen durch die nukleare Proliferation eigene Interessen gefährdet, und nur sie sind technisch in der Lage, mittels Raketenabwehr Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Die USA und Russland haben bereits mit ihrer Erklärung vom Mai 2002 (siehe oben zu SORT, S. 8) gemeinsame Forschung und

⁶⁰ Vgl. Steven A. Hildreth/Carl Ek, *Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe*, Washington, D.C., 21.1.2009 (CRS Report for Congress); Ellen Barry, »Russia Welcomes Letter from Obama«, in: *New York Times*, 4.3.2009.

⁶¹ Vgl. Hans Rühle, »Zweierlei Antrieb. Russland und die USA haben völlig unterschiedliche Motive für ihre Raketenabwehr – Verhandlungen machen daher wenig Sinn«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 13.12.2007, S. 2.

⁶² So auch Schmidt/von Weizsäcker/Bahr/Genscher, »Für eine atomwaffenfreie Welt« [wie Fn. 9].

Entwicklung von Raketenabwehrtechnologien und die Kooperation bei der Raketenabwehr in Europa als Themenbereiche von beiderseitigem Interesse identifiziert.

Verschiedene Faktoren hindern sie jedoch seitdem daran, entsprechende Vorhaben in Angriff zu nehmen. So agieren beide Seiten auf unterschiedlichen Niveaus und haben je eigene Schwerpunkte gesetzt. Während die amerikanische Entwicklung bei Sensoren und der Navigation weiter vorangeschritten ist, hat sich Moskau Vorteile bei den Interzeptoren verschafft. Allerdings scheuen beide Seiten aus Mangel an Vertrauen vor gegenseitigen Abhängigkeiten zurück, die im Zuge der Kooperation bei der Raketenabwehr entstehen könnten. Weder Washington noch Moskau sind bereit, der jeweils anderen Seite ihre fortschrittlichsten Abwehrtechnologien zur Kenntnis zu bringen. Das Vertrauen, das nötig wäre, um hier Transparenz zu ermöglichen, konnte wegen einer Vielzahl politischer Streitpunkte nicht aufgebaut werden.⁶³

Nachdem die amerikanischen Pläne zur Stationierung von Raketenabwehrelementen in Polen und Tschechien eine erhebliche Krise in den Beziehungen zu Moskau ausgelöst hatten, sah es dennoch eine Zeitlang so aus, als strebte die Bush-Administration mit Russland umfassende Maßnahmen zur Schaffung von Transparenz und Vertrauen an. So sollte Moskau ständige militärische Beobachter an die Abwehrstellungen entsenden können. Die Verteidigungsinstallationen sollten erst im Falle einer tatsächlichen Bedrohung durch iranische oder die Raketen eines anderen Landes aktiviert werden. Später relativierte Washington diese Vorschläge oder nahm sie ganz zurück. Offenbar hatte die Bush-Administration Angst vor der eigenen Courage bekommen. Skeptiker in der Administration hatten Sorge, man habe mit diesen Vorschlägen einen Prozess angestoßen, der den Eindruck erwecke, als wolle man eine Art neuen ABM-Vertrag verhandeln. Das aber war nicht beabsichtigt.

Moskau wiederum achtete sorgsam darauf, dass die Tür für gemeinsame Lösungen geöffnet blieb. Putins Vorschlag einer gemeinsamen Nutzung der russischen Radaranlage in Gabala (Aserbaidzhan) enthielt zwar propagandistische Elemente – die russische Führung wusste genau, dass Washington deswegen nicht auf die Radarstellung in Tschechien verzichten würde, da

diese anders als Gabala nicht nur der Frühwarnung, sondern auch der Zielverfolgung dienen soll –, dennoch hatte er damit seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit signalisiert. Parallel zu diesem amerikanisch-russischen Prozess fanden im Nato-Russland-Rat intensive Gespräche über Raketenabwehr statt. Moskau entsandte mehrfach Beobachter zu Nato-Übungen, bei denen es um taktische Raketenabwehr ging. Im Zuge der Georgien-Krise kam diese Zusammenarbeit jedoch zum Erliegen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es keineswegs aussichtslos, dass Amerika und Russland gemeinsame Wege der Raketenabwehr beschreiten bzw. zu Kompromissen bereit sein werden. Die Obama-Administration wird dies gewiss versuchen. Möglichkeiten, mit Russland zu kooperieren, sah sie von Beginn an als wichtiges Kriterium für die Fortsetzung des Rakenschutzprogramms. Bei seinem Antrittsbesuch in Moskau machte der neue US-Staatssekretär im Außenministerium William Burns deutlich, dass die USA offen für Kooperationsvorhaben seien, bei denen Abwehrelemente genutzt würden, über die beide Seiten bereits verfügten.⁶⁴ Die nötige Vertrauensbildung wird allerdings einige Zeit in Anspruch nehmen. Die USA und Russland sollten zunächst Gespräche führen, um sich über ihre Einschätzungen der Gefahren auszutauschen, die aus der Raketenproliferation resultieren. Ein nächster Schritt könnte die Eröffnung des »Joint Data Exchange Center« (JDEC) in Moskau sein, das Raketenstarts beobachten soll. Die Errichtung dieses Zentrums war noch zwischen Clinton und Putin im Juni 2000 vereinbart worden, seine Realisierung fiel dann aber bürokratischen Hemmnissen zum Opfer. Washington könnte zudem die noch immer aktuelle russische Offerte annehmen, wonach beide Seiten die Radarsysteme in Gabala und Armavir (diese Anlage ist noch nicht fertiggestellt) als Elemente eines gemeinsamen Überwachungssystems nutzen. Bei künftigen Raketenabwehrversuchen könnten beide Seiten Beobachter austauschen. Schließlich wäre es denkbar, erste Gespräche darüber zu beginnen, wie Abwehrsysteme technisch miteinander verbunden werden könnten. Ziel wäre es sicherzustellen, dass sich diese Verteidigungseinrichtungen nicht gegeneinander richten, sondern gegen gemeinsame Bedrohungen durch Dritte.

⁶³ Vgl. Arbatov/Dvorkin (Hg.), *Nuclear Weapons after the Cold War* [wie Fn. 34]; Walter B. Slocombe, »Europe, Russia and American Missile Defence«, in: *Survival*, 50 (April–Mai 2008) 2, S. 19–24.

⁶⁴ Vgl. Michael A. Fletcher, »Obama Makes Overtures to Russia on Missile Defense«, in: *The Washington Post*, 3.3.2009, S. A02.

Für die geplanten Abwehreinrichtungen in Polen und Tschechien ist folgender Kompromiss vorstellbar: Moskau akzeptiert die Infrastruktur für die Anlagen, verschafft sich aber, etwa durch Besuche vor Ort, die technische Gewissheit, dass sich diese Anlagen nicht gegen die russischen Abschreckungskräfte richten. Die USA könnten die Stationierung der Interzeptoren bis zu einem Zeitpunkt aufschieben, an dem Iran Tests für Langstreckenraketen durchführt. Sollte Iran tatsächlich überprüfbar auf eine Atomwaffenoption verzichten, könnte Washington so lange mit einer Stationierung der Interzeptoren zuwarten, bis sie durch neue Bedrohungen gerechtfertigt wäre.⁶⁵

Wie all diese die Raketenabwehr betreffenden Maßnahmen an den angestrebten Vertrag über nukleare Abrüstung zu koppeln wären, lässt sich derzeit noch nicht abschließend beurteilen. Denkbar wäre der parallele Austausch eines Memorandum of Understanding, in dem Transparenz- und Kooperationsmaßnahmen aufgelistet werden.

⁶⁵ Vgl. Arbatov/Gottmoeller, »New Presidents, New Agreements? [wie Fn. 31]; Pavel Podvig, *Barack Obama's Missile Defense Challenge*, 11.11.2008, <http://russianforces.org/podvig/2008/11/barack_obamas_missile_defense.shtml>.

Perspektiven: Globale Null-Lösung?

Angesichts der beschriebenen vielfältigen Probleme ist kaum zu erwarten, dass die Präsidenten Obama und Medwedew schon bald ihre Unterschriften unter einen neuen nuklearen Abrüstungsvertrag werden setzen können. Eher ist mit Verhandlungen zu rechnen, die bis weit in das Jahr 2010 dauern werden. Daher wären beide Seiten gut beraten, START I vor Ablauf des Jahres zunächst zu verlängern. Angesichts der im Frühjahr 2010 anstehenden NVV-Überprüfungskonferenz sollten Washington und Moskau zudem in einer Gipfelerklärung oder einem ähnlichen Dokument ihre feste Absicht bekunden, die Abrüstungsverhandlungen zu einem baldigen Abschluss zu bringen. Dabei wäre es sehr hilfreich, wenn zumindest ein ungefährer Zeitplan für die Fortsetzung der Gespräche sowie Zielmarken der angestrebten Abrüstung benannt werden könnten. Eine solche öffentliche Festlegung würde sich nicht nur günstig auf das atmosphärische Klima der NVV-Überprüfungskonferenz auswirken, sie böte auch eine Gewähr dafür, dass der Abrüstungselan nach einer etwaig positiv verlaufenden NVV-Überprüfungskonferenz nicht wieder nachließe.

Das nächste amerikanisch-russische Abrüstungsabkommen wird das letzte seiner Art sein. Die nuklearen Reduzierungen werden die Obergrenzen des Moskauer Vertrages von 2002 deutlich unterschreiten, beiden Seiten aber noch immer ein recht umfangreiches Nukleararsenal belassen. Sollten dabei auch nicht-strategische Atomwaffen einbezogen werden, wären alle russischen und amerikanischen Nukleararsenale erstmals rüstungskontrollpolitisch erfasst. Alles in allem wäre ein solches Abkommen ein sehr wichtiges politisches Signal, auch mit Blick auf die nukleare Nichtverbreitung. Zugleich wäre es jedoch bestenfalls ein wichtiger Schritt in Richtung vollständiger nuklearer Abrüstung. Bei künftigen Abrüstungsrunden müssten auch die Atomarsenale Frankreichs, Großbritanniens und Chinas erfasst werden. Deren Erfassung würde das ohnehin nicht einfache Abrüstungsgeschäft allerdings nicht leichter machen.

Deutschland könnte einem neuen amerikanisch-russischen Abrüstungsabkommen nur positive Seiten abgewinnen. Berlin setzt sich seit langer Zeit für Ab-

rüstung und Rüstungskontrolle ein. Es erhofft sich davon die dringend benötigte Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes. Eine amerikanisch-russische Annäherung ist auch deshalb in deutschem Interesse, weil sie die Aussichten verbessern würde, Moskau in Regelungen für eine europäische Sicherheitsordnung stärker einzubinden.

Jenseits des nächsten amerikanisch-russischen Abrüstungsabkommens gilt es, das Ziel der Abschaffung sämtlicher Atomwaffen nicht aus den Augen zu verlieren. Sollten sich Moskau und Washington bei der Raketenabwehr auf Transparenz und Zusammenarbeit einigen, könnten sie damit einen weitaus wichtigeren Schritt auf dem Weg zu einer Welt ohne Atomwaffen vollzogen haben als mit ihren neuesten nuklearen Abrüstungsmaßnahmen. Denn damit wäre das Prinzip der Dominanz der Verteidigung zur Geltung gebracht. Kooperativ angelegte Raketenabwehr, in die perspektivisch auch weitere Länder einzubinden wären, könnte ein wichtiges Ausgangsstadium für eine Welt ohne Kernwaffen sein, in der es gleichwohl Diktaturen und Raketen gäbe. Immer mehr Nationen werden Interesse an der zivilen Raumfahrt entwickeln. Einige von ihnen werden Diktaturen sein, in denen die Bereitschaft eingeschränkt ist, ihre technischen Entwicklungen transparent zu machen und überwachen zu lassen. Ein vollständiges Atomwaffenverbot könnte daher nur lückenhaft überprüft werden. Die Gefahr einer heimlichen nuklearen Wiederaufrüstung einschließlich der Möglichkeit, erneut mit atomar ausgerüsteten Raketen zu drohen, bliebe bestehen. Kooperative Raketenabwehr könnte einen gewissen Schutz vor diesen Gefahren bieten.⁶⁶

Doch dies ist ein Blick in eine fernere Zukunft. Vorerst gilt es, das nächste amerikanisch-russische nukleare Abrüstungsabkommen unter Dach und Fach zu bringen.

⁶⁶ Vgl. Drell/Goodby, *What Are Nuclear Weapons For?* [wie Fn. 43]; zu den Schwierigkeiten auf dem Weg zur vollständigen nuklearen Abrüstung siehe auch Oliver Thränert, »Abschied von der Abschreckung. Amerika leitet den Kurswechsel zur atomaren Abrüstung ein«, in: *Internationale Politik*, (2008) 10, S. 90–95.

Abkürzungsverzeichnis

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch
ABM	Anti-Ballistic Missile
IAEO	International Atomic Energy Organization (Wien)
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
JDEC	Joint Data Exchange Center
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSE	(Verhandlungen über) Konventionelle Streitkräfte in Europa
MaRV	Maneuverable Reentry Vehicle
MIRV	Multiple Independently Reentry Vehicle
NVV	Nichtverbreitungsvertrag
RRW	Reliable Replacement Warheads
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SIOP	Single Integrated Operations Plan
SLBM	Sea-Launched Ballistic Missile
SORT	Strategic Offensive Reduction Treaty
START	Strategic Arms Reduction Talks
VN	Vereinte Nationen