



2019 / Nukleare Weltordnung in der Krise / **FOKUS**

- F.1** ↘ Krise der nuklearen Weltordnung
- F.2** ↘ Krise der nuklearen Rüstungskontrolle
- F.3** ↘ Chancen für eine neue nukleare Ordnung

↓ EMPFEHLUNGEN

F

26

- 1 Engagement in der nuklearen Rüstungskontrolle liegt im Interesse Deutschlands und der EU** Deutschland sollte noch stärker für nukleare Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung, Abrüstung und eine Welt ohne Nuklearwaffen eintreten. Das erfordert neue Ideen, um die aktuellen Spannungen zu überwinden.
- 2 Nuklearwaffen nicht allein den Strategen überlassen** Eine glaubwürdige Strategie muss auf einer gesellschaftlichen Debatte basieren. Die Bundesregierung muss die Öffentlichkeit besser über Chancen und Risiken von Nuklearwaffen informieren und ihre Strategie hinsichtlich des langfristigen Ziels vollständiger nuklearer Abrüstung präzisieren.
- 3 Die Rolle von Nuklearwaffen in der Sicherheitspolitik reduzieren** Die Entwicklung und Stationierung taktischer Nuklearwaffen und die Idee ihres frühzeitigen Einsatzes in einem Konflikt ist abzulehnen. Die Bundesregierung sollte zudem auf den Abzug existierender taktischer Nuklearwaffen aus Deutschland drängen.
- 4 Keine nukleare Option für Deutschland** Rechtliche, politische und ethische Gründe sprechen klar gegen deutschen Nuklearwaffenbesitz. Stattdessen sollten Schritte geprüft werden, wie die umstrittene „nukleare Teilhabe“ reduziert werden kann.
- 5 Die Rolle Europas in der Nuklearwaffen-debatte stärken** Die EU kann in der Krise der nuklearen Weltordnung ein stabilisierender Faktor sein, wenn die innereuropäischen Meinungsverschiedenheiten zur nuklearen Abrüstung überwunden werden. Deutschland sollte zu einer Annäherung konträrer Positionen beitragen.
- 6 Nichtverbreitung und Abrüstung sind keine Widersprüche** Die Bundesregierung sollte ihre Haltung aufgeben, der Atomwaffenverbotsvertrag und der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag seien unvereinbar. Stattdessen sollte sie aktiv Brücken bauen, um ein Scheitern der NVV-Überprüfungskonferenz 2020 zu verhindern.
- 7 Verlängerung des N-START-Abkommens fordern** Die Bundesregierung, die EU und die europäischen NATO-Staaten müssen sich für die Verlängerung des N-START-Abkommens um fünf Jahre einsetzen. Fällt der INF-Vertrag weg, sollten die Europäer den US-Kongress und die russische Duma zu einer restriktiven nuklearen Entwicklungs- und Beschaffungspolitik drängen.

FOKUS / Nukleare Weltordnung in der Krise /

Die nukleare Weltordnung ist in akuter Gefahr und mit ihr die Stabilität des internationalen Systems. Die nach dem Kalten Krieg vereinbarte Abrüstung zwischen den nuklearen Supermächten ist blockiert und ein neues Wettrüsten zeichnet sich ab; bestehende Rüstungskontrollverträge werden gekündigt oder laufen in Kürze aus; regionale Nuklearkrisen drohen zu eskalieren. Nie war die Welt vom Ziel der Nuklearwaffenfreiheit weiter entfernt als heute, und das Risiko einer nuklearen Katastrophe steigt wieder. Deutschland muss in dieser Situation entschlossener als bislang eine auf nukleare Abrüstung gerichtete Außen- und Sicherheitspolitik verfolgen.

F.1 ✓ Krise der nuklearen Weltordnung

Die nukleare Weltordnung ist ein komplexes Gebilde aus bi- und multilateralen Institutionen, Verträgen und informellen Übereinkommen. Mit ihm ist es zeitweise gelungen, das nukleare Wettrüsten zu begrenzen, die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen einzudämmen und deren Einsatz zu verhindern. Diese Ordnung entstand nach dem Zweiten Weltkrieg und beruhte auf der Überzeugung, dass Nuklearwaffen singular sind hinsichtlich ihrer technischen Natur, ihrer Zerstörungskraft und ihrer ökologischen und humanitären Folgen im Falle ihres Einsatzes. Nuklearwaffen, so die vorherrschende Meinung, könnten deshalb nur politisch zum Zwecke der Abschreckung, nicht aber militärisch zur Erreichung politischer Ziele eingesetzt werden. Ihr tatsächlicher Einsatz unterliege einem strengen Tabu.

Bis heute fußt die Logik und Stabilität dieser Ordnung auf zwei Elementen, nämlich Konflikt und Kooperation gleichermaßen: Einerseits basiert sie auf der gegenseitig gesicherten Zerstörungsfähigkeit (Mutually Assured Destruction) der Nuklearwaffenstaaten, welche eine nukleare Zweitschlagskapazität erfordert, die nach einem

Erstschlag des Gegners noch erlaubt, diesem durch Vergeltung inakzeptablen Schaden zuzufügen. Andererseits ist Zurückhaltung (Restraint) notwendig, also die Bereitschaft, sich an Normen und Beschränkungen zu halten, um gemeinsam das sogenannte „Gleichgewicht des Schreckens“ aufrechtzuerhalten.

Diese Ordnung droht nun zu zerbrechen. Die zur Zeit des Kalten Krieges und kurz danach geschlossenen bilateralen Rüstungskontrollverträge zwischen den nuklearen Supermächten werden gekündigt oder laufen ohne Aussicht auf Verlängerung aus. Die multilateralen Verträge zur nuklearen Nichtverbreitung (NVV) oder zur Beendigung nuklearer Testexplosionen (CTBT) sind in der Krise oder werden nicht ratifiziert. Damit drohen Beschränkungen nuklearer Rüstung, Transparenz- und Verifikationsvereinbarungen hinfällig zu werden und einer neuen Rüstungsdynamik Platz zu machen. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Im Zentrum stehen die sich stetig verschlechternden Beziehungen zwischen den USA und Russland einerseits und die sich verstärkende Rivalität zwischen den USA und China andererseits. Beide Konflikte sind eng verbunden mit regionalen Krisen in Europa (Ukraine), im Nahen Osten (Syrien, Iran) und Asien (Nord-Korea, Indien/Pakistan), die alle eine nukleare Komponente aufweisen und erhebliches Eskalationspotenzial haben.

Bisherige Nuklear-
ordnung droht zu
zerbrechen

Auch wenn die Rüstungskontrolle zur Zeit selbst Gegenstand des Konflikts ist, könnte sie doch zum Ausgangspunkt von Entspannung und sicherheitspolitischer Kooperation werden. Während des Kalten Krieges gelang es, in Gesprächen über nukleare Rüstungskontrolle Vertrauen und Stabilität zu schaffen und damit die Grundlage zur Überwindung des Ost-West-Konflikts zu legen. Auch in der gegenwärtigen Krise könnten neue Initiativen und Konzepte zur nuklearen Rüstungskontrolle dazu beitragen, die internationale Stabilität zu stärken und neues Vertrauen aufzubauen.

ENTWICKLUNG DER NUKLEARARSENALE

Trotz (oder wegen) der Widersprüche, die der nuklearen Abschreckungslogik innewohnen, ist es den Supermächten während des Kalten Krieges gelungen, eine Reihe bilateraler Verträge zu schließen, mit dem Ziel, einen ruinösen Rüstungswettlauf zu verhindern, Fehlwahrnehmungen zu vermeiden und einen „Atomkrieg aus Versehen“ zu verhindern. Parallel dazu wurde mit dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV) 1968 ein multilaterales Abkommen geschlossen, das nur den fünf Ständigen Sicherheitsratsmitgliedern (USA, Russland, China, Großbritannien, Frankreich) ein Recht auf Nuklearwaffenbesitz einräumt und allen anderen Staaten Erwerb oder Entwicklung von Nuklearwaffen verbietet. Im Gegenzug verpflichteten sich die Nuklearwaffenstaaten (NWS), „in redlicher Absicht Verhandlungen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung zu führen“.

Die Erfolge der nuklearen Rüstungskontrolle sind nicht gering zu achten. Zwar gibt es heute neben den fünf offiziellen NWS drei weitere Staaten, die außerhalb des NVV Nuklearwaffen besitzen (Israel, Indien und Pakistan). Mit Nordkorea gibt es einen weiteren Staat, der als NVV-Mitglied den Vertrag verletzte und jetzt nuklear bewaffnet ist. Doch die Zahl der offiziellen und nichtoffiziellen Nuklearwaffenstaaten ist weit geringer als in den sechziger und siebziger Jahren befürchtet worden war.

Auch die bilaterale Rüstungskontrolle kann Erfolge vorweisen. Tatsächlich konnte der Aufwuchs an nuklearen Trägersystemen und Sprengköpfen während des Kalten Krieges verlangsamt und (weitgehend) auf Offensivwaffen beschränkt werden. Mit dem INF-Vertrag (1987), den Verträgen zur strategischen Rüstungskontrolle, SALT I und II (1972 und 1979), START I und II (1991 und 1993), dem Vertrag zur Reduzierung Strategischer Offensivwaffen SORT (2002) und dem New-START-Vertrag (2010) sank die Zahl nuklearer Sprengköpfe von ca. 70.300 im Jahre 1986 auf heute ca. 14.500¹ → 1/31.

Gegenwärtig sind ca. 3.750 nukleare Sprengköpfe auf operativen Waffen stationiert. Davon werden ca. 2.000 in Alarmbereitschaft gehalten. Trotz substanzieller Abrüstung der Supermächte ist nach wie vor der Großteil der Nuklearwaffen im Besitz der USA und Russlands (92 %). Zusammen verfügen beide Staaten über ca. 13.800 Nuklearwaffen und zeigen keine Anzeichen, weiter abrüsten zu wollen. Im Gegenteil. Beide haben langfristige Programme zur Modernisierung ihrer land-, see- und luftgestützten Nuklearwaffen und der entsprechenden Infrastruktur aufgelegt. Zudem entwickeln beide neue Trägersysteme und Sprengköpfe und planen neue Einsatzmöglichkeiten für ihre Nuklearwaffen.

USA und Russland
modernisieren ihre
Nuklearwaffen

Die USA verfügen über ca. 1.650 strategische Sprengköpfe, die auf Interkontinentalraketen (ICBMs), U-Boot-gestützten ballistischen Raketen (SLBMs) und Strategischen Bombern stationiert sind, sowie über ca. 180 taktische Nuklearwaffen auf Bomberbasen in fünf verschiedenen europäischen Ländern. US-Präsident Trump hatte bereits Anfang 2018 eine „brandneue Nuklearstreitmacht“ angekündigt, die alles bisher Dagesessene in den Schatten stellen werde. Darüber hinaus haben die USA unter Trump die von seinem Vorgänger Obama betriebene Reduzierung der Rolle von Nuklearwaffen umgekehrt. In der Nuclear Posture Review 2018 (NPR) heißt es, Nuklearwaffen könnten auch gegen „nicht-nukleare strategische Bedrohungen“ eingesetzt werden, ohne diese näher zu bestimmen (→ US Department of Defense 2018). Zudem wird die Entwicklung neuer, leichter einsetzbarer Nuklearwaffen angekündigt. Beides deutet darauf hin, dass die Schwelle zum nuklearen Ersteinsatz sinkt. Das ist aus sicherheits- und friedenspolitischer Sicht ein gefährlicher Schritt, weil er die Wahrscheinlichkeit von Fehlwahrnehmungen erhöht und den Gegner dazu zwingt, seinerseits über einen frühen Einsatz von Nuklearwaffen nachzudenken.

Russland hat, wie vom New START-Abkommen gefordert, zum 5. Februar 2018 die Zahl seiner Nuklearsprengköpfe auf unter 1.550 reduziert. Diese sind auf ca. 316 ICBMs, 11 SLBMs und 68 Bombern stationiert. Hinzu kommen, wie bei den USA, Sprengköpfe und Trägersysteme, die zurzeit nicht einsatzbereit sind, aber jederzeit funktionsfähig gemacht werden können. Darüber hinaus verfügt Russland über ca. 2.000 taktische Nuklearwaffen, die keinen vertraglichen Beschränkungen unterliegen. Moskau argumentiert, dass diese seine konventionelle Unterlegenheit in Europa kompensieren würden. Diese Rechtfertigung hat auf amerikanischer Seite zu Sorgen geführt, Russland plane einen möglichen Ersteinsatz von Nuklearwaffen, um im Falle einer militärischen Auseinandersetzung die Beendigung des Konflikts zu seinen Bedingungen zu erzwingen. Diese angebliche escalate to de-escalate-Strategie wird in der amerikanischen NPR 2018 als Rechtfertigung genutzt, neue nukleare Gefechtsfeldwaffen (insbes. low yield nuclear weapons) zu entwickeln (→ US Department of Defense 2018: 8, 30). Unabhängige Experten bezweifeln allerdings die Einschätzung der NPR. Zwar behalte sich Moskau (ebenso wie Washington) vor, nicht nur gegen Angriffe mit Nuklear- oder anderen Massenvernichtungswaffen, sondern auch gegen konventionelle Angriffe, die die Existenz des Staates bedrohen, nuklear zu reagieren, doch sei damit keine Senkung der nuklearen Schwelle verbunden (→ Tertrais 2018). Gleichwohl haben mehrdeutige Stellungnahmen russischer Militärplaner und die Ankündigungen Präsident Putins, eine ganze Reihe neuer nuklearer Waffensysteme zu entwickeln, die Unsicherheit hinsichtlich der russischen Nuklearstrategie erhöht.

China besitzt gegenwärtig etwa 280 nukleare Sprengköpfe, die unabhängig von ihren ballistischen Trägersystemen gelagert werden. Damit unterstreicht China die defensive Natur seines Nukleardispositivs, das auf eine Minimalabschreckung (minimum deterrence) zielt und keinen Ersteinsatz von Nuklearwaffen vorsieht (no-first-use). Gleichwohl modernisiert China seine seit 2016 in einer eigenen Raketen-Streitkraft zusammengefassten Nukleararsenale mit Hochdruck (→ Kile/Kristensen 2018). Dabei wird weniger die Erhöhung der Zahl der Nuklearwaffen, als ihre qualitative Verbesserung angestrebt (→ Cunningham/Fravel 2015). Denn angesichts der Stationierung US-amerikanischer (und in geringerem Maße auch russischer) Raketenabwehrsysteme (missile defense) fürchtet China um seine Zweitschlagskapazität. Folglich investiert es in die Überlebensfähigkeit seiner Arsenale und die Fähigkeit, Defensivsysteme zu überwinden, z.B. durch die Verwendung von Mehrfachsprengköpfen (MIRVs).

Großbritannien verfügt über ca. 215 Nuklearsprengköpfe und verfolgt einen minimum deterrence-Ansatz. Nachdem die britische Regierung 2015 beschlossen hat, ihr Arsenal zu verkleinern, sind gegenwärtig noch 120 auf vier Trident-U-Booten stationiert. Ehrgeizige Pläne, sowohl die U-Bootflotte als auch die auf ihnen stationierten ballistischen Raketen zu modernisieren, werden kontrovers diskutiert und zum Teil in die Zukunft verschoben.

Frankreich hat seine strategischen und taktischen Nuklearkapazitäten von ca. 540 Nuklearsprengköpfen Anfang der 1990er Jahre auf gegenwärtig 300 reduziert und beabsichtigt auf diesem Niveau zu bleiben. Das Weißbuch des französischen Verteidigungsministeriums bezeichnet die eigenen Nuklearwaffen als „strikt defensiv“, hält aber am Recht zu einem „prästrategischen“ Nuklearwaffeneinsatz fest, um einen nuklearen oder konventionellen Angriff abzuschrecken, verfolgt also keinen no first use-Ansatz. Für die Modernisierung nuklearer Waffen und Infrastruktur beabsichtigt die Regierung bis 2025 ca. 37 Mrd. Euro auszugeben.

Indien und Pakistan, beide Nicht-Mitglieder des NVV, sind dabei, ihre Nuklearstreitkräfte nicht nur zu modernisieren, sondern auch deutlich zu vergrößern. Beide Rivalen besitzen gegenwärtig zwischen 130 und 150 Nuklearwaffen. Nicht nur die regionale Rivalität heizt ihren Rüstungswettlauf an, sondern auch das Verhältnis zwischen Indien und China, das seinerseits wieder vom Verhältnis Chinas zu den USA beeinflusst ist.

Am wenigsten ist über die Nuklearwaffen Israels bekannt, das ebenfalls kein Mitglied des NVV ist. Weder bestätigt noch bestreitet die Regierung den Besitz von Nuklearwaffen. Es wird allgemein angenommen, dass Israel seit den 1960er Jahren ein Arsenal von ca. 80 Nuklearwaffen aufgebaut hat, die auf landgestützten ballistischen Raketen, Bombern und als Marschflugkörper vermutlich auf Dolphin-U-Booten aus deutscher Produktion stationiert sind.

1 Schätzung der nuklearen Streitkräfte, Januar 2018

Quelle → F/43

Land	Stationierte Sprengköpfe*	Andere Sprengköpfe**	Gesamt 2018
USA	1.750	4.700	6.450
Russland	1.600	5.250	6.850
UK	120	95	215
Frankreich	280	20	300
China		280	280
Indien		130-140	130-140
Pakistan		140-150	140-150
Israel		80	80
Nord Korea			(10-20)
Gesamt	3.750	10.715	14.465

*Stationierte Sprengköpfe sind Sprengköpfe auf Raketen oder Basen mit einsetzbaren Kampfflugzeugen.

**Andere Sprengköpfe sind gelagerte bzw. Reservesprengköpfe oder Sprengköpfe, die auf die Zerlegung warten.

Nordkorea hat als Mitglied des NVV seine Vertragsverpflichtung gebrochen und gab 2016 öffentlich bekannt, hoch-angereichertes Uran für Nuklearwaffen produziert zu haben. Gegenwärtig wird sein Nukleararsenal auf zehn bis 20 Nuklearwaffen geschätzt, die auf selbst entwickelten Kurz-, Mittel- und Langstreckenraketen stationiert werden können. Ob Nordkorea bereits über nuklearfähige Interkontinentalraketen verfügt, die das Kernland der USA treffen können, ist umstritten.

F
32

Insgesamt ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Die USA und Russland haben ihre Nuklearwaffenarsenale aus dem Kalten Krieg deutlich reduziert, befinden sich aber gegenwärtig in einem neuen Rüstungswettlauf, der von einer Offensiv-Defensiv-Dynamik zusätzlich angeheizt wird. Die Nukleararsenale Chinas, Großbritanniens und Frankreichs bleiben vom Umfang weitgehend gleich, werden aber einer Modernisierung unterzogen. Indien und Pakistan bauen quantitativ und qualitativ ihre Arsenale aus.

F.2 ✓ Krise der nuklearen Rüstungskontrolle

Der Zerfallsprozess der bipolaren nuklearen Rüstungskontrolle zwischen den USA und der Russischen Föderation setzt sich nach dem am 2. Februar 2019 angekündigten Rückzug der USA aus dem INF-Vertrag weiter fort. Die beiden zentralen Verträge, die das Ende des Kalten Krieges einläuteten, INF und N-START, sind in akuter Gefahr, ihre Vertragswirkung zu verlieren (→ Neuneck 2018). Fallen beide Verträge weg, gibt es keine vertragsbindenden Verpflichtungen mehr und keine Beschränkungen der beiden Nuklearwaffenarsenale der Supermächte. Verhandlungen für weitere nukleare Abrüstung sind nicht vorgesehen. Beide Seiten verfügen heute immer noch über ca. 92 % aller Nuklearwaffen weltweit. Angesichts neuer technologischer Entwicklungen wie der Raketenabwehr, konventioneller Präzisionswaffen und neuer Modernisierungsbestrebungen könnte das Abschreckungssystem aus der Balance geraten und das nukleare Nichtverbreitungsregime nachhaltigen Schaden nehmen. Die Gefahr eines neuen Wettrüstens ist akut. Eine neue Rüstungsdynamik insbesondere in Europa ist wahrscheinlich.

USA und Russland verfügen über 92 % aller Nuklearwaffen weltweit

DER INF-VERTRAG VOR DEM AUS

Der INF-Vertrag, der 1987 von US-Präsident Ronald Reagan und Generalsekretär Michail Gorbatschow unterschrieben wurde, gilt als entscheidender Durchbruch am Ende des Kalten Krieges und leitete eine Ära von weiteren Rüstungskontrollverträgen ein. In der Folge wurden u.a. der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) und der START-Vertrag von 1991 möglich, welcher zu einem umfassenden nuklearen Abrüstungsprozess führte. Der Vertrag verbietet den Vertragsparteien Herstellung, Tests und Stationierung von zwei Klassen bodengestützter INF-Systeme,

und zwar ballistische Raketen und Marschflugkörper mit einer Reichweite zwischen 500 und 5.500 km. Er hat zur Abrüstung und Zerstörung von 2.700 nuklearbestückten Raketen geführt. Dies bedeutete eine signifikante Verringerung der nuklearen Bedrohung insbesondere für Europa und nährte die Hoffnung auf eine nuklearwaffenfreie Welt, wie dies vor zehn Jahren vom damaligen US-Präsidenten Obama in Prag vorge schlagen wurde → 3/101.

US-Präsident Trump hat am 1. Februar 2019 aufgrund von Vertragsverletzungen Russlands den INF-Vertrag ausgesetzt. Der russische Präsident Putin folgte einen Tag später mit einer ähnlichen Erklärung und dem Hinweis, man wolle „nicht in ein teures Wettrüsten hineingezogen werden“. Grund für die Vertragskündigung durch die USA ist der seit 2014 erhobene Vorwurf, dass Russland einen neuen Marschflugkörper (SSC-8/9M729) getestet habe, dessen Flugweite jenseits der 500 km liege. Inzwischen sollen vier Bataillone mit ca. 100 Flugkörpern ausgestattet sein. Die russische Regierung bestreitet, vertragsverletzende Tests unternommen und die Reichweite von 500 km überschritten zu haben. Die NATO-Länder, darunter Deutschland, sehen die Vertragsverletzung als erwiesen an, allerdings sind der Öffentlichkeit immer noch keine Details bekannt. Russland hat kurz vor Ablauf der Kündigungsfrist eine öffentliche Vorführung des umstrittenen Marschflugkörpers organisiert, jedoch ist damit die Reichweite und Funktion des umstrittenen Systems nicht geklärt. Im Westen wird allerdings oft unterschlagen, dass Russland seinerseits seit längerem Vertragsverletzungen seitens der USA kritisiert. Zum einen seien die Startkanister (Mk-41) der NATO-Raketenabwehr in Polen und Rumänien auch für die Stationierung von offensiven US-Marschflugkörpern geeignet. Technisch gesehen sind diese Anschuldigungen berechtigt. Zum anderen verwendeten die USA für ihre Raketenabwehrtests spezielle Zielraketen. Und schließlich forcierten die USA die Herstellung von unbemannten „schweren Angriffsdrohnen“. Eine recht einfache Klärung dieser Anschuldigungen u.a. durch gegenseitigen Datenaustausch, Vor-Ort-Inspektionen und Expertentreffen wäre möglich, doch bemühen sich beide Seiten nicht ernsthaft darum. Auch könnte für umstrittene INF-Systeme ein reziprokes Verifikationssystem aufgebaut werden. Die unabhängige „Deep Cuts Commission“, die aus russischen, amerikanischen und deutschen Experten besteht, hatte Details dazu ausgearbeitet, aber beide Vertragsparteien scheinen an kooperativen Lösungen gegenwärtig kein Interesse zu haben. Die USA fordern die sofortige Zerstörung des Systems und Russland pocht auf ein Zusatzabkommen mit gegenseitigen Verifikationsrechten.

USA und Russland
werfen einander
Verletzung des
INF-Vertrags vor

Die Kündigung des INF-Vertrages durch die USA haben viele Regierungen, Politiker und Experten bedauert. Es ist klar, dass die Vertragsbeendigung Russland nicht in den Vertrag zurückbringen wird und die Trump-Administration keinen Plan hat, Russland vom Bau neuer Systeme abzuhalten. Die Gefahr eines neuen Wettlaufs mit INF-Systemen, die konventionell oder nuklear bestückt sind, ist akut. Allerdings regt

sich Widerstand in der NATO, denn neben dem Bau neuer INF-Systeme muss geklärt werden, wo diese stationiert werden sollen. Außenminister Maas hat bereits versucht, mit Moskau, Washington und Peking ins Gespräch zu kommen und betont, dass „wir nicht eine Nachrüstungsdebatte, sondern eine Abrüstungsdebatte“ benötigen, und den Aufbau eines neuen Transparenz- und Verifikationsregimes für Marschflugkörper vorgeschlagen.

F
34

Allerdings haben die USA und Russland bereits Schritte unternommen, um weitere Rüstungsmaßnahmen einzuleiten. 2018 wurde das Pentagon vom US-Kongress im Rahmen des National Defense Authorisation Act (NDAA) aufgefordert, Forschung und Entwicklung für neue bodengestützte INF-Flugkörper zu betreiben. Im Nuclear Posture Review vom Februar 2018 werden zusätzlich zwei neue strategische Nuklearwaffen vorgeschlagen: Längerfristig soll ein seegestützter Marschflugkörper (SLCM) entwickelt werden, der keiner Zustimmung eines Gastlandes bedarf, sowie ein seegestützter Sprengkopf „mit geringer“ Sprengkraft (unter 15 kt) für seegestützte, ballistische Raketen als Antwort auf „Lücken bei der regionalen Abschreckung“. Die NATO hat noch keinen „Nachrüstungsbeschluss“ gefasst, jedoch diverse Aufrüstungsmaßnahmen diskutiert. Sie reichen von Neustationierung konventioneller Streitkräfte über die Einführung von konventionellen, zielgenauen Raketen (A2/AD) bis hin zu neuen taktischen Nuklearwaffen. Der russische Verteidigungsminister hat angekündigt, Russland werde in den nächsten zwei Jahren eine bodengestützte Variante seines seegestützten Marschflugkörpers Kalibr sowie eine ballistische Rakete mit größerer Reichweite entwickeln.

Eine Stationierung von „mehr nuklearen Mittelstreckenraketen“ oder neuen bodengestützten Trägersystemen in Europa ist die falsche Antwort und setzt eine neue, gefährliche und teure Rüstungsdynamik in Gang. Insbesondere die Stationierung von low yield tactical weapons (die immer noch ein Drittel der Sprengkraft einer Hiroshima-Bombe hätten) wäre problematisch, weil sie die Schwelle des Nuklearwaffeneinsatzes verringern würde. Der Vertrag selbst wird erst Anfang August 2019 ungültig, sodass noch diplomatische Möglichkeiten zur Lösung der Krise bestehen.

Statt Scheingefechte über die Einbeziehung Chinas in den INF-Vertrag zu führen, sollten die USA und Russland die verbleibende Zeit nutzen, um die gegenseitigen Anschuldigungen zu klären. Sind die umstrittenen Raketensysteme nicht vertragskonform, sollten sie zerstört werden. Eine andere Möglichkeit ist, die INF-Systeme oder Startgeräte so zu modifizieren, dass sie nicht länger den INF-Vertrag verletzen. Ein gegenseitiges Transparenz- und Verifikationsregime sollte mit Unterstützung der Europäer aufgebaut werden, um Stationierungsorte, die INF-widrige Systeme enthalten können, durch Inspektionen auf Vertragseinhaltung überprüfen zu können. Schließlich könnten bei Wegfall des INF-Vertrages Russland und die NATO erklären, dass sie keine Neustationierungen von bodengestützten INF-Systemen vornehmen werden, solange dies die Gegenseite nicht tut. Dies hätte erheblichen Einfluss auf den Beschaffungsprozess

Noch ist Zeit für
diplomatische
Lösung der Krise des
INF-Vertrags

in den USA und in Russland. Eine weitere Möglichkeit wäre, ein neues verifizierbares Verbotsregime für bodengestützte, nuklearbestückte ballistische Raketen und Marschflugkörper in Europa zu schaffen. Die betroffenen Parteien sollten ein maximales Interesse daran haben, nukleare Instabilitäten, Überraschungsangriffe und neue Stationierungswettläufe zu vermeiden, die die strategische Balance verändern und in einem Nuklearkrieg enden könnten.

NEW-START

Der “New Strategic Arms Reduction Treaty” (N-START) von 2010 ist der einzig verbliebene nukleare Begrenzungsvertrag mit einem intakten Verifikationssystem zwischen den beiden nuklearen Supermächten. Beschränkt werden die strategischen Trägersysteme (ICBM, SLBM und Bomber) auf 800 und die Nuklearsprengköpfe auf 1.550 pro Seite. Der Vertrag ist die neueste Version des bilateralen SALT/START-Abrüstungsprozesses, der im Kalten Krieg zwischen der Sowjetunion und den USA begonnen wurde. Beide Seiten haben die vereinbarten Obergrenzen am 5. Februar 2018 erfüllt und halten sich bis jetzt an die Vorgaben. Formal läuft der Vertrag im Februar 2021 aus. Der N-START Vertrag könnte über dieses Datum hinaus ohne einen erneuten Ratifikationsprozess für fünf Jahre verlängert werden; allerdings werden zurzeit keine Verhandlungen zwischen den USA und Russland geführt und angesichts der gegenseitigen Vorwürfe in Bezug auf den INF-Vertrag ist dies auch für die nahe Zukunft unwahrscheinlich. US-Präsident Trump hält den von seinem Amtsvorgänger Obama ausgehandelten Vertrag für einen „bad deal“. Die USA haben mit dem Prüfprozess begonnen. In einem Interview im März 2018 hatte Putin erklärt, Russland sei bereit, N-START zu verlängern und Trägersysteme und Sprengköpfe weiter zu reduzieren. Beim Gipfeltreffen in Helsinki im Juli 2018 haben beide Präsidenten erklärt, den Dialog zur strategischen Stabilität wiederaufzunehmen. Allerdings setzen das innenpolitische Klima in den USA und die Kritik an den persönlichen Beziehungen zwischen Trump und Putin der innenpolitischen Unterstützung für neue Rüstungskontrollinitiativen enge Grenzen.

Zukunft des
N-START Vertrags ist
ungewiss

Obwohl die Vertragsbestimmungen als umgesetzt gelten, zeichnen sich Kontroversen ab, etwa über die Unumkehrbarkeit der Konversion von nuklearen zu konventionellen Trägersystemen. Ein weiteres Problem sind die strategischen Modernisierungsprogramme, die beide Seiten beschlossen haben und die nicht durch Rüstungskontrollbeschränkungen abgedeckt sind. Beispiele hierfür sind konventionelle see- oder luftgestützte Marschflugkörper mit hoher Treffergenauigkeit, Hyperschallflugkörper mit großer Reichweite oder neue schwere Interkontinentalraketen. Der russische Präsident Putin hat bei seiner Rede am 1. März 2018 neue, futuristische Trägersysteme vorgestellt, die über eine große Reichweite, Geschwindigkeit und Manövrierbarkeit verfügen, die die US-Raketenabwehr umgehen können. Am 17. Januar 2019 wurde der vom US-Kongress geforderte „Missile Defense Review“

(MDR) des Verteidigungsministeriums veröffentlicht, in dem Präsident Trump das Ziel der neuen Raketenabwehrpolitik der USA vorstellt. Wie bei Reagans SDI-Programm sollen „alle Raketen überall, zu jeder Zeit und an jedem Ort“ abgefangen werden können. Dafür müsse die strategische Raketenabwehr der USA ausgebaut und der Weltraum mit einbezogen werden.

Es ist abzusehen, dass Russland und China diese Bestrebungen mit eigenen Programmen beantworten werden und das Offensiv-Defensiv-Wettrüsten angeheizt wird. Ein ernsthafter Dialog zwischen den USA und Russland über den Erhalt der strategischen Stabilität ist überfällig, aber gegenwärtig nicht in Sicht. In diesen Dialog müsste zumindest mittelfristig auch China einbezogen werden, um überhaupt ein gemeinsames Verständnis nuklearer Stabilität herzustellen.

Dialog zwischen
Russland und USA
über strategische Sta-
bilität ist überfällig

NUKLEARE RÜSTUNGSKONTROLLE DER VEREINTEN NATIONEN

Auch in der multilateralen nuklearen Rüstungskontrolle der Vereinten Nationen, der Genfer Abrüstungskonferenz (Conference of Disarmament, CD), herrscht seit Jahren Stillstand. Dabei gab es nach dem Ende des Kalten Krieges große Hoffnung auf massive Abrüstung, die vielleicht sogar in einer nuklearwaffenfreien Welt hätte münden können. Als wichtige Meilensteine wurden ein Teststoppvertrag (CTBT) und ein Fissile Material Cutoff Treaty (FMCT) gesehen.

Tatsächlich herrschte bei den Teststoppverhandlungen noch Optimismus. Von 1994 bis 1996 wurde ein umfassendes Vertragswerk ausgehandelt. Besonders innovativ sind die Vorkehrungen zur Verifikation, die auf verschiedenen Technologien basieren, die zum Teil extra für den Zweck der Nukleartestverifikation entwickelt worden sind (Detektion von seismischen Erschütterungen mit Unterscheidung von Erschütterungen durch Erdbeben, Unterwassermikrofone, Infraschall-Detektoren, Radionuklid-Messungen und spezielle Inspektionen). Auch wenn es nicht gelang, sich auf eine Definition von Teststopp zu einigen, konnten die Diplomaten auf Grundlage von Vorschlägen einer Group of Scientific Experts (GSE) ein Verifikationsregime aushandeln, das Nuklearexplosionen klar identifizieren kann.

Trotzdem ist der Vertrag bis heute nicht in Kraft getreten. Dabei spielt der Konflikt zwischen Nuklearwaffenstaaten und Nicht-Nuklearwaffenstaaten eine entscheidende Rolle. Die Nuklearwaffenstaaten hatten bereits umfangreiche Testserien absolviert und besaßen genug Messdaten, um mit Computersimulationen die Zuverlässigkeit ihrer Sprengköpfe weiterhin zu gewährleisten. Sie hatten daher das gemeinsame Interesse, anderen Staaten Nukleartests zu verwehren, die für die Entwicklung neuer Nuklearwaffen notwendig sind. Die Nicht-Nuklearwaffenstaaten hingegen sahen das Ende des „qualitativen nuklearen Rüstungswettlaufs“ als vordringlich an. Die Schwellenstaaten, allen voran Indien, wollten dagegen selbst Tests durchführen. Sie nutzten

die Abrüstungsrhetorik und forderten nichts weniger als eine vollständige nukleare Abrüstung in einem definierten Zeitrahmen. In der daraus entstehenden Blockadesituation der folgenden Jahre führten sie selber Nukleartests durch.

Ob vorgeschoben oder nicht, die Forderung nach mehr Abrüstung ist einer der Hauptgründe, warum der Teststoppvertrag bis heute nicht in Kraft ist. Allerdings setzte sich mit der Trump-Administration in den USA eine Rüstungskontrollfeindliche Haltung durch, die ebenfalls die Ratifizierung des CTBT ablehnt. Als Begründung führen die Gegner an, dass die Verifikation unzureichend sei, obwohl es kaum einen Vertrag gibt, der genauere und gründlichere Verifikationen vorsieht als der CTBT.

Die Geschichte des Fissile Material Cutoff Treaty (FMCT) ist noch ernüchternder. Sein Ziel ist die Beendigung der Produktion von Spaltmaterial für Nuklearwaffen. Aber auch hier zeigte sich der gleiche Konflikt zwischen Nichtverbreitung und Abrüstung: Die Nuklearwaffenstaaten haben während des Kalten Krieges so große Mengen an Spaltmaterial produziert, dass sie auf eine weitere Produktion verzichten können. Stattdessen haben sie das Interesse, andere Staaten an solcher Produktion zu hindern. Die Nicht-Nuklearwaffenstaaten fordern hingegen eine Reduktion existierender Spaltmaterials, was die Nuklear-Waffenstaaten strikt ablehnen. Weil sich die Delegationen seit mehr als 20 Jahren über das Ziel, Nichtverbreitung oder auch Abrüstung, nicht einig werden, sind offizielle Verhandlungen über einen FMCT noch nicht aufgenommen worden. Es wäre wünschenswert, für den FMCT eine Group of Scientific Experts nach dem Vorbild der GSE für den CTBT einzurichten. Denn ein verifizierbarer FMCT könnte nicht nur eine Nichtverbreitungs- und Abrüstungswirkung entfalten, er könnte auch die Verifikation einer nuklearwaffenfreien Welt vorbereiten, da er internationale Überprüfungen auch in Nuklearwaffenstaaten einführen würde.

Die Verträge über Teststopps und das Ende der Produktion von Spaltmaterial sind blockiert

F.3 ✓ Chancen für eine neue nukleare Ordnung

Neuere Impulse für die nukleare Rüstungskontrolle und die Erneuerung der nuklearen Weltordnung sind aus zwei Richtungen zu erwarten. Erstens durch die Multilateralisierung der nuklearen Rüstungskontrolle, zweitens durch die Auflösung der Entgegensetzung von NVV und Atomwaffenverbotsvertrag (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW).

MULTILATERALISIERUNG DER NUKLEAREN RÜSTUNGSKONTROLLE

Eine stetig wiederkehrende Forderung ist, in die nukleare Rüstungskontrolle der Supermächte USA und Russland auch die anderen Nuklearwaffenstaaten, insbesondere China, aber auch Großbritannien und Frankreich einzubeziehen. Häufig, wie im Falle der jüngsten INF-Debatte, ist dies ein Vorwand, ernsthaften Verhandlungen aus

dem Weg zu gehen. Andererseits ist auch die Zurückweisung dieser Forderung mit dem Argument, Russland und die USA müssten erst einmal substanziell abrüsten, kurzschlüssig, da die Nuklearwaffenstaaten gemeinsam die Verantwortung für die Erfüllung der nuklearen Abrüstungsverpflichtung nach Art. 6 NVV tragen. Es ist aber wichtig, realistische Formate zu entwickeln, um die Multilateralisierung der nuklearen Rüstungskontrolle vorzubereiten und insbesondere China an die Ideen kooperativer Rüstungsbegrenzung heranzuführen (→ Bin 2011).

F

38

Für die Multilateralisierung der nuklearen Rüstungskontrolle kommen auf absehbare Zeit nur Großbritannien, Frankreich und China, also die offiziellen Nuklearwaffenstaaten im Sinne des NVV und zugleich permanenten VN-Sicherheitsratsmitglieder (P5) infrage. Eine Einbeziehung Indiens und Pakistans, ganz zu schweigen von Israel und Nord-Korea, ist höchst unwahrscheinlich. Ebenso unrealistisch ist es, sich von einer Multilateralisierung maßgebliche Abrüstungseffekte zu versprechen. Zu unterschiedlich sind die Nukleararsenale, als dass sich die USA und Russland auf eine Parität mit den anderen Nuklearwaffenstaaten einlassen könnten. Realistischer und in der gegenwärtigen Situation wichtiger ist es, im Rahmen der P5 einen strukturierten Dialog darüber zu beginnen, was strategische Stabilität unter den Bedingungen der Multipolarität bedeutet, und welche Rolle dabei Nuklearwaffen spielen (können). Entscheidend wäre es, sich nicht länger nur auf strategische Waffensysteme zu konzentrieren, sondern taktische Nuklearwaffen, Raketenabwehr, Marschflugkörper und Überschalltechnologie mit einzubeziehen.

Nuklearwaffenstaaten müssen in Dialog über strategische Stabilität in einer multipolaren Welt eintreten

Ein weiterer, darauf aufbauender Schritt könnte eine Vereinbarung der drei „kleinen Nuklearwaffenstaaten“ sein, die Zahl der Nuklearwaffen so lange nicht zu erhöhen, wie Russland und die USA über substanzielle Abrüstungsschritte verhandeln (→ Pifer/Tyson 2016). Solche einseitigen Verpflichtungen könnten mit Transparenzmaßnahmen verbunden werden, die zu einem regelmäßigen Datenaustausch ausgebaut werden könnten. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass Transparenz für Länder mit kleinen Nukleararsenalen ein größeres Risiko für die Zweitschlagskapazität darstellt als für Länder mit großen Arsenalen. Andere vertrauensbildende Maßnahmen könnten darin bestehen, den Bereitschaftsgrad von taktischen Nuklearwaffen zu reduzieren oder wechselseitige Manöverbeobachtungen oder Inspektionen zu gewähren.

Solche Maßnahmen wären zunächst darauf gerichtet, die Beziehungen zwischen den (offiziellen) Nuklearwaffenstaaten zu stabilisieren. Sie könnten aber zugleich die Grundlage für weitere Abrüstungsschritte bilden und damit die Spannungen reduzieren, die zwischen Nuklearwaffenstaaten und Nicht-Nuklearwaffenstaaten im nuklearen Nichtverbreitungsregime zuletzt drastisch gestiegen waren.

ÜBERWINDUNG DES GEGENSATZES VON NICHTVERBREITUNG UND ABRÜSTUNG

Ein weiterer Ansatz zur Gestaltung der neuen nuklearen Weltordnung ist der im Juli 2017 verabschiedete Vertrag über das Verbot von Atomwaffen (TPNW). Ein Jahr nach seiner Annahme in der VN-Generalversammlung erhält der Vertrag steten Zulauf – 70 Staaten haben ihn inzwischen unterzeichnet, 20 ratifiziert (Stand 5. Februar 2019). Es ist abzusehen, dass er in den nächsten Jahren in Kraft tritt, nämlich 90 Tage nach der 50. Ratifizierung, vermutlich noch vor der nächsten Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) im Jahr 2020.

Die Innovationskraft des TPNW ruht auf zwei Säulen: Zum einen schließt der Vertrag eine völkerrechtliche Lücke, indem er eine neue Norm etabliert, die besagt, dass Atomwaffen aufgrund ihrer verheerenden humanitären Konsequenzen zu ächten sind. Der Verbotstatbestand ist umfassend: Den Vertragsparteien ist nicht nur untersagt, Atomwaffen herzustellen, einzusetzen und zu besitzen. Auch ihr Transfer und die Stationierung in anderen Staaten sowie die Androhung eines Atomschlages sind verboten. Damit delegitimiert der Vertrag ein Festhalten an der Politik nuklearer Abschreckung und stärkt das Tabu eines Nuklearwaffeneinsatzes.

Zum anderen unterstreicht der Verbotsvertrag die wachsende Bedeutung, die der transnationalen Zivilgesellschaft auch im traditionell von Staaten dominierten Feld der globalen Sicherheitspolitik zukommt: Angestoßen wurde der Verbotprozess durch die sogenannte „Humanitäre Initiative“, einer Koalition aus abrüstungsfreundlichen Staaten und zivilgesellschaftlichen Bewegungen, denen es gelang, den Diskurs über Atomwaffen weg vom Fokus auf staatlicher Sicherheit und hin zu ihren katastrophalen Folgen für die menschliche und planetare Sicherheit zu lenken. Explizit adressiert der Vertrag Maßnahmen zum Schutz für Opfer vergangener Atomwaffeneinsätze und -tests sowie zur Umweltrehabilitation – nukleare Abrüstung wird als gemeinsame Verantwortung der Weltgemeinschaft festgelegt und damit der alleinigen Prärogative der Nuklearwaffenstaaten entzogen.

Im Bemühen, die globale nukleare Ordnung zu regulieren, tritt der Verbotsvertrag neben den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) – der vielen als Herzstück eben jener Ordnung gilt. Tatsächlich haben der Streit um nukleare Abrüstung innerhalb des NVV und die Frustration angesichts der Blockadehaltung der Nuklearwaffenstaaten überhaupt erst den Verbotsvertrag möglich gemacht. Während aber zahlreiche Staaten und zivilgesellschaftliche Akteure den TPNW als notwendige Ergänzung des NVV verstehen, kritisieren ihn andere (so auch Deutschland) als Gefahr für die globale nukleare Ordnung. Insbesondere wird eingewendet, der TPNW könne den NVV schwä-

Der Atomwaffenverbotsvertrag - Ergänzung oder Gefahr für die nukleare Ordnung?

chen oder gar ersetzen (z. B. Auswärtiges Amt 2017, S. 12, Erklärung NATO-Rat 2017). Diese Kritik ist jedoch unbegründet, schließlich nimmt der Verbotsvertrag an mehreren Stellen explizit Bezug auf den NVV, bezeichnet ihn gar als Herzstück der multilateralen Rüstungskontrollarchitektur und hält damit fest, dass beide Verträge komplementär zu verstehen sind. Tatsächlich ergänzt der TPNW den vage formulierten und umstrittenen Artikel VI des NVV durch konkrete Regelungen. In einigen Punkten greift der Verbotsvertrag auf Bestimmungen des NVV zurück (Verifikation) oder geht sogar über den NVV hinaus (universelle Verbotstatbestände, Transfer, Stationierung, Drohung, Opferhilfe), in anderen enthalten beide Vertragsregime Schwachstellen (Umgang mit Vertragsbrüchen oder Austrittsverfahren).

Dennoch werden Kritiker nicht müde zu warnen, der Verbotsvertrag würde die Vertragsgemeinschaft des NVV spalten und könne womöglich zum Scheitern der für 2020 angesetzten NVV-Überprüfungskonferenz führen. Diese Behauptung übersieht, dass der Verbotsvertrag (auch) Ausdruck und Folge eben jener Spaltung ist. Sollte die Vertragsgemeinschaft des NVV tatsächlich weiter auseinanderdriften, ist dies nicht dem Verbotsvertrag zuzuschreiben, sondern den beteiligten Staaten.

Um zu verhindern, dass der Graben zwischen den (staatlichen und zivilgesellschaftlichen) Abrüstungsbefürwortern auf der einen und den Nuklearwaffenstaaten und ihren Verbündeten auf der anderen Seite noch tiefer wird und womöglich zum Scheitern der NVV-Überprüfungskonferenz führt, ist es daher dringend geboten, Brücken zwischen beiden Lagern zu bauen. Statt am Narrativ der Zerrissenheit festzuhalten und es damit diskursiv zu verfestigen, sollten sich die beteiligten Akteure (dies schließt auch die Zivilgesellschaft ein!) bemühen – das gemeinsame Ziel einer Welt ohne Nuklearwaffen vor Augen –, gemeinsame Schnittmengen auszuloten und aufeinander zuzugehen. Voraussetzung dafür ist die Erkenntnis, dass der Weg in eine atomwaffenfreie Welt weder allein durch einen Verbotsvertrag ohne Unterstützung der Nuklearwaffenstaaten noch durch ein (halbherziges) schrittweises Vorgehen in der nuklearen Abrüstung im Rahmen des NVV zu erreichen ist. Stattdessen bedarf es inklusiver Ansätze, die darauf abzielen, vorhandene Strukturen wie NVV, TPNW und weitere bilaterale und regionale Abrüstungsinstrumente miteinander in Einklang zu bringen und zu stärken. Eine zunehmend wichtige Rolle kommt dabei auch substaatlichen Akteuren auf der lokalen und kommunalen Ebene zu, beispielsweise die zunehmende Anzahl von Städten, die sich zum TPNW bekennen, oder die wachsende Anzahl von Banken, die sich aus Geschäften mit Atomwaffenherstellern zurückziehen.

Brücken bauen zwischen Verbotsvertrag und Nichtverbreitungsvertrag

Mit Blick auf die 2020 anstehende Überprüfungskonferenz des NVV gilt es dafür zu sorgen, dass sich der ideologische Graben zwischen Befürwortern des Verbotsvertrags und Gegnern nicht weiter verbreitert – immerhin waren verhärtete Fronten auf beiden

Seiten mit für das Scheitern der Überprüfungskonferenz 2015 verantwortlich. Damals war es auch der Europäischen Union nicht gelungen, sich auf eine gemeinsame Position zu verständigen. Zwar ist es wenig wahrscheinlich, dass die EU-Mitglieder eine einvernehmliche Haltung zum Atomwaffenverbotsvertrag formulieren werden – zu stark sind die Divergenzen und zu komplex die Gemengelage aus europäischen Abrüstungsbefürwortern wie Österreich oder Irland, Ländern der nuklearen Teilhabe wie Deutschland oder Polen und dem Nuklearwaffenstaat Frankreich.

Dennoch wäre die EU gut beraten, an ihr traditionelles Engagement im Bereich nuklearer Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung anzuknüpfen und sich dem Thema nuklearer Abrüstung endlich offen zu stellen. Die EU hat sich im Feld nuklearer Rüstungskontrolle in der Vergangenheit als starker, glaubwürdiger und verlässlicher Akteur hervorgetan – man denke nur an ihre Rolle beim Zustandekommen des Nuklearabkommens mit Iran und ihr gegenwärtiges Bemühen um dessen Erhalt. Es ist längst überfällig, einen offenen Dialog zum Thema nukleare Abrüstung zwischen den Mitgliedsstaaten zu führen und sich darüber einig zu werden, wie die EU zur Stabilisierung der nuklearen Weltordnung und zum Gelingen der anstehenden NVV-Überprüfungskonferenz beitragen kann.

Damit dies gelingt, ist die Initiative einzelner Staaten oder Koalitionen gleichgesinnter Staaten notwendig. Die Bundesregierung wäre eine geeignete Kandidatin dafür, sich als Brückenbauerin zu betätigen und einen inklusiven Austausch zwischen Abrüstungsbefürwortern und -gegnern, Nicht-Nuklearwaffenstaaten und Nuklearwaffenstaaten einzuleiten. Dessen Ziel sollte es sein, Argumente auszutauschen, gegnerische Positionen zu respektieren und über alle Unstimmigkeiten hinweg die Möglichkeiten für gemeinsame Schritte auszuloten.

Deutschland als Mittler in der polarisierten Debatte um nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung

Daneben sollte Deutschland im Rahmen des NVV für weitere nukleare Abrüstungsschritte werben oder zumindest Sorge dafür tragen, dass nuklearwaffenbesitzende EU- und NATO-Staaten nicht (weiter) hinter ihren vertraglich eingegangenen Verpflichtungen zurückbleiben. Weiterhin sollte die Bundesregierung ihr Engagement aufrechterhalten, das nukleare Einsatztabu von Nuklearwaffen zu stärken, etwa durch Initiativen wie den gemeinsamen Vorstoß von Belgien, Deutschland, Kanada und Schweden zur Schaffung verbindlicher Sicherheitsgarantien.

Zentral ist es, den Atomwaffenverbotsvertrag als Tatsache anzuerkennen und sich darum zu bemühen, ihn in die neue nukleare Weltordnung zu integrieren. Dazu gehört es, nicht länger die Unvereinbarkeit von NVV und TPNW zu behaupten, sondern die gemeinsame Vision einer Welt ohne Atomwaffen zu betonen, die nach wie vor das langfristige Ziel der Bundesrepublik Deutschland ist.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die desolante Lage der nuklearen Weltordnung erfordert neue Initiativen – besonders von Deutschland als neues Sicherheitsratsmitglied. Als Nicht-Nuklearwaffenstaat hat Deutschland zwar nur begrenzt Möglichkeiten, auf die nukleare Rüstungsdynamik, auf Einsatzdoktrinen und regionale Krisen Einfluss zu nehmen. Gleichwohl sollte die Bundesregierung alles daransetzen, dass sowohl die bilateralen Verhandlungen zwischen Russland und den USA als auch multilaterale Verhandlungen im Rahmen der Conference on Disarmament und des Nichtverbreitungsregimes wiederaufgenommen bzw. mit verstärktem Engagement geführt werden. Es liegt im deutschen Interesse, dass ein nukleares Wettrüsten verhindert und substanzielle Abrüstungsschritte erzielt werden.

Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert muss der gewachsenen Komplexität der internationalen Beziehungen gerecht werden. Während es zur Zeit des Kalten Krieges vor allem darum ging, eine nukleare Konfrontation der Supermächte zu verhindern, müssen heute auch die anderen nuklearen Akteure (vor allem China, Großbritannien und Frankreich) in Rüstungskontrollverhandlungen einbezogen werden. Die Multilateralisierung der nuklearen Rüstungskontrolle bietet die Möglichkeit, die Bedingungen nuklearer Stabilität unter multipolaren Vorzeichen zu diskutieren. Sie hat aber auch Risiken, weil die Wahrscheinlichkeit kooperativer Lösungen bei multilateralen Verhandlungen in der Regel geringer ist. Vor allem darf Multilateralisierung nicht als Vorwand dienen, bilaterale Rüstungskontrollgespräche zu verweigern.

Technologische Entwicklungen müssen vorausschauend in Rüstungskontrollregime einbezogen werden. Fortschritte in der Raketenabwehr unterminieren die klassische, auf Offensivwaffen basierende Abschreckungspolitik. Der Effekt sind Anstrengungen, die Überlebensfähigkeit von Offensivwaffen zu erhöhen und durch Marschflugkörper, Überschalltechnologie und Mehrfachsprengköpfe die Defensivsysteme zu überwinden. Ziel von Rüstungskontrollgesprächen muss es sein, Einigkeit darüber herzustellen, wie Offensivwaffen, Defensivwaffen, Überschalltechnologie und offensive Cyberkriegführung zusammenwirken und gemeinsamen, verifizierbaren Beschränkungen unterworfen werden können. Wissenschaftliche Beratungsgremien sollten damit beauftragt werden, entsprechende Optionen zu entwickeln.

Die wachsende Kluft von Nuklearwaffenstaaten (und ihren Alliierten) und Nicht-Nuklearwaffenstaaten muss überwunden werden. Dafür ist es notwendig, den Nichtverbreitungsvertrag und den nuklearen Verbotvertrag nicht als unvereinbar anzusehen. Deutschland sollte eine vermittelnde Position einnehmen und einen Dialog zwischen den Positionen (insbesondere in der EU) anregen. Ziel muss es sein, Nichtverbreitung und Abrüstung als notwendige und gleichberechtigte Strategien für eine Welt ohne Atomwaffen anzuerkennen.

1 Die exakten Zahlen über Trägersysteme und Sprengköpfe unterliegen i.d.R. der Geheimhaltung, sodass man auf Schätzungen angewiesen ist. Die verlässlichsten Informationen über Nuklearbewaffnung liefern SIPRI und FAS.

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Christopher Daase (Koordination)

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Götz Neuneck

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Annette Schaper

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Hans-Joachim Schmidt

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Carmen Wunderlich

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

F

43

Quellenverzeichnis

Bin, Li 2011: China's Potential to Contribute to Multilateral Nuclear Disarmament, in: https://www.armscontrol.org/act/2011_03/LiBin; 04.04.2019.

Cunningham, Fiona/Fravel, M. Taylor 2015: Assuring Assured Retaliation: China's Nuclear Posture and US-China Strategic Stability, in: *International Security* 40:2, 7-50.

Kile, Shannon N./Kristensen, Hans M. 2018: Chinese Nuclear Forces, in: SIPRI (Hrsg.): *SIPRI Yearbook* 2018, Oxford.

Neuneck, Götz 2018, Nukleare Rüstungskontrolle. Stand und zentrale Herausforderungen, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 11:4, 581-601.

Pifer, Steven/Tyson, James 2016: Third-Country Nuclear Forces and Possible Measures for Multilateral Arms Control, *Brookings Arms Control and Non-Proliferation Series Paper* 12, Washington D.C.

Tertrais, Bruno 2018: Russia's Nuclear Policy: Worrying for the Wrong Reason, in: *Survival* 60:2, 33-44.

US Department of Defense 2018: Nuclear Posture Review 2018, in: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>; 08.04.2019.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

1/31

Schätzung der nuklearen Streitkräfte (Januar 2018)

Quelle: SIPRI Yearbook 2018.