

ATOMARE ABRÜSTUNG: DIE USA UND RUSSLAND VERHANDELN WIEDER

Atomare Abrüstung hat international wieder an Aufmerksamkeit gewonnen. Nicht zuletzt mit Blick auf die anstehende Überprüfungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags betonen der neue US-Präsident Obama und sein russischer Amtskollege Medwedew die Vorbildfunktion beider Länder bei der Reduktion von Atomwaffen. Noch in diesem Jahr wollen sie das START I Abkommen durch einen neuen Vertrag ersetzen. Sollen dieser begrenzten Abrüstungsinitiative substantiellere Massnahmen folgen, müsste allerdings noch eine ganze Reihe von Hindernissen überwunden werden. Die von Obama anvisierte atomwaffenfreie Welt wird eine Vision bleiben.



Präsident Obama und Präsident Medwedew kündigen nukleare Abrüstungsverhandlungen an, 1.4.09

Überprüfbare nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle hatten während der Präsidentschaft von George W. Bush einen geringen Stellenwert. Der neue US-Präsident Obama hat diese Themen zurück auf die Agenda gebracht. Vier zentrale Faktoren haben dazu beigetragen, dass sich Washington und Moskau heute wieder mit der atomaren Abrüstung befassen. Erstens läuft das im Dezember 1994 in Kraft getretene START I Abkommen zur Begrenzung strategischer Nuklearrüstung am 5. Dezember 2009 aus. Zwar haben die USA und Russland im Juni 2003 auch den Moskauer Vertrag in Kraft gesetzt, gemäss dessen sie die beiderseits stationierten strategischen Nuklearsprengköpfe bis Ende 2012 um etwa zwei Drittel auf 1700 bis 2200 reduzieren wollen. Anders als START I enthält dieses Abkommen aber kei-

ne Bestimmungen zu Trägersystemen und auch keinerlei eigene Überprüfungsmaßnahmen. Ohne START würde daher jegliche verifizierbare nukleare Rüstungskontrolle an ihr Ende gelangen.

Zweitens sehen sich Washington und Moskau unter Druck, im Hinblick auf die im April 2010 anstehende nächste Überprüfungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV) eigene Abrüstungsbemühungen nachzuweisen. Von den weltweit immer noch mehr als 25'000 nuklearen Sprengköpfen sind über 90 % im Besitz der USA oder Russlands. Wollen die beiden Staaten ein erneutes Scheitern des NVV-Staatentreffens wie 2005 und eine weitere Schwächung des NVV vermeiden, werden sie zeigen müssen, dass sie ihrer Abrüstungsverpflichtung gemäss Artikel 6

des Vertrags nachkommen. Andernfalls dürfte es zunehmend schwierig werden, Nichtkernwaffenstaaten auf die Einhaltung des NVV zu verpflichten und der nuklearen Proliferation Einhalt zu gebieten.

Drittens hat sich – ausgehend von den USA – eine internationale Debatte über die vollständige nukleare Abrüstung entwickelt. Präsident Obama hat sich mit seiner Prager Rede vom 5. April 2009, in der er eine atomwaffenfreie Welt als Fernziel beschrieb, an die Spitze dieser Bewegung gesetzt. Überraschenderweise hat sich auch Medwedew bei seinem ersten Treffen mit Obama zu dieser Vision bekannt.

Viertens schliesslich eignet sich die nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle als ein Thema zur Verbesserung der bilateralen amerikanisch-russischen Beziehungen, da dieser Bereich vergleichsweise wenig Konfliktstoff birgt. Obama hofft auf Kooperation mit Moskau in vielen internationalen Fragen von beiderseitigem Interesse, so etwa der Verhinderung einer atomaren Bewaffnung des Iran.

Die USA und Russland haben allerdings durchaus auch unterschiedliche nukleare Interessen. Für Washington bleiben Kernwaffen zwar ein wichtiges Instrument der Sicherheitspolitik. Seit dem Ende des Kalten Krieges haben sie jedoch stark an Bedeutung verloren. Damals verfügten die USA insgesamt über etwa 22'000 Atomwaffen; heute sind es nur noch ungefähr 5500. Seit

den frühen 1990er Jahren wurden keine neuen Kernwaffendesigns mehr entwickelt. Im Vordergrund stand vielmehr die Verbesserung konventioneller Operationsfähigkeiten. Dieser Trend der Denuklearisierung der amerikanischen Sicherheitspolitik wird sich unter Präsident Obama fortsetzen.

Für Russland hingegen sind Atomwaffen wichtige Attribute seiner selbst inszenierten Grossmachtrolle. Die konventionellen Fähigkeiten der russischen Streitkräfte bleiben hinter denjenigen der USA und der NATO weit zurück. Die Beziehungen zum auch nuklear aufstrebenden China sind nicht störungsfrei. Nukleare Abschreckung nimmt daher für die russische Führung einen wichtigen Stellenwert ein. Konsequenterweise wird das russische Nukleararsenal zielstrebig modernisiert. Medwedew kündigte bis 2020 eine grundlegende Erneuerung an. Solange neue Abrüstungsverträge die entsprechenden Vorhaben nicht behindern, sind sie in Moskau insofern willkommen, als dadurch die Gleichrangigkeit Russlands mit den USA sichtbar demonstriert werden kann.

Ein neuer Vertrag noch 2009?

Obama und Medwedew haben sich entschieden, START I nicht – wie dies gemäss einer entsprechenden Klausel möglich wäre – um weitere fünf Jahre zu verlängern, sondern durch einen neuen Vertrag zu ersetzen. Weder Washington noch Moskau haben ein Interesse daran, die in START I festgelegten überaus komplexen und auch kostenaufwändigen Verifikationsmassnahmen fortzusetzen. Um jedoch nicht gänzlich ohne überprüfbare Rüstungskontrolle dazustehen, ist schnelles Handeln geboten. Damit der neue Abrüstungsvertrag noch vor dem Auslaufen von START I vom US-Kongress und der russischen Duma ratifiziert werden kann, müsste er beiden Parlamenten im August 2009 vorgelegt werden. Die entsprechenden Verhandlungen haben am 24. April 2009 in Rom begonnen.

Allerdings scheint bereits heute klar, dass das START-Folgeabkommen lediglich begrenzte Abrüstungsschritte enthalten wird. Aufgrund des Zeitdruckes werden sich die Verhandlungsdelegationen auf wenige zentrale Fragen konzentrieren müssen. Nichtstrategische Atomwaffen bleiben ausgeklammert; Raketenabwehr dürfte höchstens am Rande eine Rolle spielen. Im Vordergrund wird deshalb die Vereinfachung der Überwachungsaktivitäten stehen.

Vermutlich werden sich beide Parteien darüber hinaus auf neue Obergrenzen von ca. 1500 nuklearen Sprengköpfen je Seite auf strategischen Trägern festlegen. Diese Marge liegt nur unwesentlich unter jener, die beide Länder im Moskauer Vertrag vereinbarten. Die USA könnten mit einer solchen Obergrenze weit reichende Entscheidungen etwa über die Ausserdienststellung eines Teils ihrer aus landgestützten Raketen, U-Boot-Raketen und Langstreckenbomben bestehenden strategischen Triade vermeiden, die bei niedrigeren Obergrenzen unzweifelhaft anstehen würden. Russland seinerseits könnte eine Obergrenze von 1500 strategischen Sprengköpfen problemlos mit seinen derzeitigen Modernisierungsplänen vereinbaren, die auf 1400 bis 1600 Sprengköpfe auf vorwiegend neuen Trägern hinauslaufen.

Strittige Themen

Beide Seiten setzen bei der Abrüstung unterschiedliche Schwerpunkte. Den USA geht es vornehmlich um die Reduktion nuklearer Sprengköpfe; Russland will die Trägersysteme einbeziehen. Dahinter verbergen sich zwei strittige Themen: die Erfassung nicht-stationierter, für strategische Systeme nutzbarer Nuklearsprengköpfe; sowie die Berücksichtigung strategischer Trägersysteme, die mit konventionellen Sprengköpfen bestückt sind.

Die USA planen derzeit mit etwa 1500 nuklearen Sprengköpfen, die in Reserve gehalten werden. Diese wurden auf Bestreben der Administration Bush im Moskauer Vertrag nicht berücksichtigt. Russland unterhält keine nuklearen Reserven für seine strategischen Streitkräfte. Folgerichtig fordert Moskau die Einbeziehung aller strategischen Kernwaffen in die Rüstungskontrolle. Im Vordergrund steht dabei die russische Sorge, Washington könnte andernfalls in kurzer Zeit seine Trägersysteme mit mehr Sprengköpfen ausrüsten, ohne dass Russland dem etwas Vergleichbares entgegensetzen könnte.







Ähnliches gilt für den Problemkomplex strategischer Trägersysteme mit konventioneller Bewaffnung. Nur die USA, nicht aber Russland verfügen über solche Systeme. So ist der amerikanische B-1 Langstreckenbomber nicht mehr mit nuklearen, sondern nur noch mit konventionellen Waffen ausgerüstet. Für die Zukunft hält sich Washington darüber hinaus die Möglichkeit offen, auch auf Trident U-Booten stationierte Langstreckenraketen mit konventionellen Sprengköpfen auszustatten.


Russische Experten betrachten konventionelle strategische Träger als gewichtiges Problem, da die USA diese Plattformen wieder mit Nuklearsprengköpfen ausstatten oder aber auch mit nur konventioneller Bewaffnung für Angriffe auf strategische Ziele in Russland nutzen könnten. Letztlich werden sich beide Seiten auf einen Kompromiss einigen müssen, der Elemente von START I wie auch des Moskauer Vertrages enthält und somit Sprengköpfe und Trägersysteme einbezieht.

Weitere Abrüstung

Die von einem START-Folgeabkommen zu erwartenden nuklearen Reduzierungen dürften weitgehend kosmetischen Charakter haben. Aus der Sicht Obamas und Medwedews soll ein solches Abkommen denn auch nur einen Zwischenschritt auf dem Weg zu substantielleren nuklearen Abrüstungsmassnahmen darstellen. Für drastischere Abrüstungsschritte müssten jedoch eine Reihe komplexer nuklearer Themenbereiche berücksichtigt werden, weshalb sich die entsprechenden Verhandlungen äusserst schwierig gestalten dürften.

Wichtige Dokumente

- ▮ [Start I Abkommen](#) 
- ▮ [Moskauer Vertrag](#) 
- ▮ [Nichtverbreitungsvertrag](#) 
- ▮ [Vorgaben Obama/Medwedew für neue Abrüstungsverhandlungen, 1.4.09](#) 
- ▮ [George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger, Sam Nunn, "Toward a Nuclear-Free World", 15.1.08](#) 
- ▮ [Prager Rede von Präsident Obama, 5.4.09](#) 

Ein wichtiger Bereich wird die Frage einer *Raketenabwehr* sein. Russland hat gegen die geplante Stationierung von US-Abwehrraketen in Polen und eines Radarsystems in Tschechien lautstarken Protest erhoben ( CSS Analyse Nr. 12). Zwar verfolgt Obama die Raketenabwehr nicht mit demselben Enthusiasmus wie George W. Bush und scheint zu Kompromissen bereit. Auch führt die Wirtschafts- und Finanzkrise, die auf den US-Verteidigungshaushalt durchschlägt, zu Verzögerungen in der Entwicklung des Systems, dessen Reife überdies noch keineswegs nachgewiesen worden ist. Dennoch dürfte Washington die Raketenabwehr nicht vollständig aufgeben. Die von Iran wie auch Nordkorea ausgehenden Gefahren, gegen die sich die Raketenabwehr richten soll, sind nicht gebannt. Innenpolitisch muss Obama ausserdem auf die Republikaner Rücksicht nehmen, deren Zustimmung er im Senat für ein neues Abrüstungsabkommen benötigt.

Sollte eine russisch-amerikanische Zusammenarbeit auf diesem Gebiet nicht zustande kommen und auch Moskau seine (begrenzten) Abwehrprojekte fortsetzen, werden rein nationale Raketenabwehrsysteme der Reduzierung der beiderseitigen strategischen Offensivsysteme Grenzen setzen.

Ein weiterer Aspekt betrifft die *erweiterte Abschreckung*. Die USA müssen auch künftig über genügend Atomwaffen verfügen, um im Rahmen der NATO, aber auch gegenüber ihren Alliierten in Asien, erweiterte nukleare Abschreckung glaubhaft demonstrieren zu können. Aus europäischer Sicht von besonderem Interesse sind in diesem Kontext

die nicht-strategischen Kernwaffen. Moskau zeigt bislang wenig

Interesse, diese in die Rüstungskontrolle einzubeziehen. Mit seinen mehr als 2000 einsatzbereiten Systemen dieser Kategorie genießt es derzeit im Vergleich zu den 150-240 in den Niederlanden, Belgien, Deutschland, Italien und der Türkei stationierten US-Atomwaffen eine zahlenmäßige Überlegenheit. Entsprechend haben die USA wie auch ihre europäischen Partner ein grundsätzliches Interesse an der Einbeziehung dieser Waffenkategorie in die Rüstungskontrolle. Moskau sieht seine numerische Überlegenheit bei nicht-strategischen Kernwaffen jedoch als Ausgleich für seine Unterlegenheit bei den konventionellen Streitkräften an.

Ein Abzug aller US-Nuklearwaffen aus Europa in Folge neuer Abrüstungsverträge käme Russland allerdings durchaus zugute. Er würde aber die NATO vor Probleme stellen. Denn zumindest die neuen Allianzmitglieder erachten die nukleare Präsenz der USA in Europa als notwendig, um Russland besser abschrecken zu können. NATO-Länder, in denen US-Atomwaffen stationiert sind, schätzen zudem den damit verknüpften Informationsvorsprung bezüglich amerikanischer Nuklearplanung. Schließlich sollte die Stationierung amerikanischer Kernwaffen in Europa immer auch die nukleare Proliferation innerhalb der Allianz verhindern. Ein Abzug der amerikanischen Atomwaffen aus der Türkei bei gleichzeitiger Entwicklung einer iranischen Atombombe würde am Bosphorus sicherlich die unter der Hand bereits begonnene Debatte über eine eigene Nuklearbewaffnung anheizen.

«Obamas Vision einer atomwaffenfreien Welt stärkt die moralische Autorität der USA»

Ein wichtiger Punkt für Washington und Moskau ist auch die Frage des *Abstands zu anderen Atommächten*. Mit ihren Abrüstungsmassnahmen wollen sie anderen Nuklearstaaten, insbesondere China, keinesfalls Anreize für einen nuklearen Rüstungswettlauf geben. Daher wird in Verhandlungen nach einem START-Folgeabkommen über die Frage zu diskutieren sein, ab welchen Abrüstungsniveaus die anderen Atommächte einzubeziehen sind. In Betracht zu ziehen ist zudem der Aspekt der *nuklearen Infrastruktur*. Je leistungsfähiger diese Infrastruktur ist, desto eher sind tiefe Einschnitte bei den Atomwaffen möglich. Selbst auf unvorhergesehene Veränderungen der strategischen Lage kann

dann schnell und flexibel reagiert werden. In den USA wird die Leistungsfähigkeit der entsprechenden Laboratorien und anderer Einrichtungen derzeit jedoch nicht hoch eingeschätzt, da die besten Köpfe sich aufgrund der Stagnation der letzten Jahre bei der Atomwaffenentwicklung von ihnen abgewandt haben.

Bei weiter reichenden Abrüstungsschritten wäre zudem die *Zielplanung* anzupassen. In den USA wären die gegenwärtigen Operationsplanungen, welche die Stationierungsorte für nukleare, biologische und chemische Waffen in Russland und China und die dortigen Kommando- und Kontrollzentralen, politischen und militärischen Führungszentren sowie Kriegsindustrien ins Visier nehmen, nicht mehr aufrecht zu erhalten. Schliesslich stellen sich auch schwierige Fragen bezüglich der *Zusammensetzung strategischer Streitkräfte*. So müssten die USA etwa bei nur noch 1000 strategischen Sprengköpfen ein Element ihrer strategischen Triade komplett aufgeben.

Angesichts der enormen Herausforderungen für eine nukleare Abrüstung über ein START-Folgeabkommen hinaus liegt auch die Einschätzung nahe, wonach eine atomwaffenfreie Welt eine Vision bleiben wird. Ihre Verwirklichung erforderte die Einbeziehung aller offiziellen und inoffiziellen Atommächte in die Abrüstung; den Aufbau eines sehr intensiven Überwachungssystems, an dem sich alle Staaten beteiligen müssten, um geheime atomare Wiederaufrüstungen entdecken zu können; sowie effektive Massnahmen gegen solche Länder, die bei heimlichen Nuklearprogrammen erwischt würden. Obamas

Prager Rede stärkt die moralische Autorität der USA in ihren Nonproliferationsbemühungen, wird aber den Inhalt der konkret anstehenden Abrüstungsverhandlungen kaum beeinflussen.

Die Rolle der Schweiz

Die Schweiz hat sich im Bereich der nuklearen Abrüstung in den letzten Jahren vermehrt aktiv gezeigt. So hat sie in der UNO-Generalversammlung gemeinsam mit Chile, Neuseeland, Nigeria, Schweden und Malaysia eine Resolution eingereicht, die eine Herabsetzung des Grades der Einsatzbereitschaft von Nuklearwaffen verlangt (*De-Alerting*). In diesem Zusammenhang hat sie bemängelt, dass 20 Jahre nach Ende des Kalten Krieges noch immer tausende von Nuklearwaffen unmittelbar einsatzbereit sind. Entsprechend hat sie die USA und Russland jüngst aufgerufen, diese Problematik im START-Folgeabkommen aufzunehmen. Zusammen mit Finnland, Schweden, Österreich, Litauen und der Ukraine setzt sich die Schweiz zudem für eine Reduktion der nichtstrategischen Kernwaffen ein. Auch wendet sie sich gegen laufende Bemühungen in mehreren Kernwaffenstaaten, existierende Systeme zu modernisieren und weiterzuentwickeln (sogenannte vertikale Proliferation). Als langfristiges Ziel strebt sie eine vollständige, weltweite, irreversible und überprüfbare Beseitigung der Kernwaffen an.

Nukleare Abrüstungsschritte liegen durchaus im sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz. Daneben dürften die Forderungen der Schweizer Diplomatie an die Nuklearstaaten teilweise auch auf das aussenpolitische Motiv zurückzuführen sein, in Teheran Glaubwürdigkeit als neutraler Vermittler im Streit um das iranische Nuklearprogramm zu dokumentieren. Angesichts ihrer Nichtmitgliedschaft in der NATO und ihrer breiten Erfahrung mit Guten Diensten und konventioneller Abrüstung verfügt die Schweiz durchaus über geeignete Grundlagen dafür, Initiativen im Bereich der nuklearen Abrüstung zu ergreifen. Allerdings sollte sie dabei strikt auf diskrete und konstruktive Diplomatie statt offene Kritik etwa an den NATO-Nuklearstaaten setzen, zumal sie selber stets vom westlichen Nuklearschirm über Europa profitiert hat.

Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch