

# AMERIKANISCHE NUKLEARPOLITIK: BEGRENZTER WANDEL

Der von Präsident Obama angekündigte Wandel der US-Nuklearpolitik hat in neuen doktrinalen Grundlagen, dem neuen START-Vertrag und dem Washingtoner Gipfel über nukleare Sicherheit Niederschlag gefunden. Dem US-Präsidenten ist es damit gelungen, nukleare Abrüstung wieder auf die internationale Agenda zu setzen. Innen- und allianzpolitische Faktoren sowie strategische Überlegungen schränken seinen abrüstungspolitischen Handlungsspielraum allerdings ein. Eine nachhaltige Stärkung des Nonproliferationsregimes und substantielle Fortschritte in der multilateralen Rüstungskontrolle zeichnen sich nicht ab.



Unterzeichnung des neuen START-Vertrags am 8. April 2010 in Prag

REUTERS / Jason Reed

Die amerikanische Nuklearpolitik befindet sich im Wandel. Den konzeptionellen Rahmen dazu definierte US-Präsident Obama in seiner Prager Rede vom 5. April 2009. Damals erklärte er seine Unterstützung für die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt und skizzierte eine ambitionierte Abrüstungsagenda. Gleichzeitig betonte er das Ziel einer Stärkung des Nonproliferationsregimes. Schliesslich identifizierte er Nuklearterrorismus als «unmittelbarste und extremste Bedrohung der globalen Sicherheit» und kündigte eine Initiative zur weltweiten Sicherung allen Nuklearmaterials an.

Im April 2010 zeitigte Obamas Politik erste praktische Ergebnisse. So postuliert die am 6. April 2010 veröffentlichte US-Nukleardoktrin (*Nuclear Posture Review, NPR*) eine verminderte Bedeutung amerikanischer Nuklearwaffen in der nationalen Sicherheitsstrategie. Zwei Tage später unterschrieben Obama und der russische Präsident Medwedew den neuen START-Vertrag über die Reduktion strategischer Offensiv-Waffen. Am 12./13. April 2010

schliesslich empfing Obama in Washington mehr als 40 Staats- und Regierungschefs zu einem Gipfel über nukleare Sicherheit, der in einem Arbeitsplan zur Umsetzung von Obamas Vierjahresziel resultierte.

All diese Massnahmen unterstreichen Obamas Willen, neue Akzente in der Nuklearpolitik zu setzen. Allerdings zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass dem Wandel teilweise enge Grenzen gesetzt sind. Diese lassen sich auf divergierende nuklearstrategische Einschätzungen innerhalb der US-Politik, auf allianzpolitische Faktoren und auf die Haltung anderer Nuklearstaaten zurückführen. Die von Obama erhofften positiven Rückwirkungen seiner Abrüstungspolitik auf die US-Bemühungen, internationale Unterstützung für eine Stärkung des Nonproliferationsregimes und griffige Massnahmen gegen Iran und Nordkorea zu gewinnen, dürften beschränkt bleiben. Dies lässt sich jedoch nicht primär auf den begrenzten Wandel der US-Nuklearpolitik zurückführen, darf doch der Zusammenhang zwischen der Proliferationsproblematik und

dem Stand der Abrüstung der Nuklearstaaten nicht überschätzt werden.

## Neue Nukleardoktrin

Die Überprüfung der US-Nukleardoktrin war von heftigen Kontroversen innerhalb der Administration Obama begleitet. Als Folge ist der NPR mit mehreren Monaten Verspätung veröffentlicht worden. Inhaltlich weist er einige Neuerungen auf. So wird aus der veränderten Bedrohungslage eine modifizierte Hierarchie der strategischen Prioritäten abgeleitet, gemäss welcher die Nonproliferation und die nukleare Sicherheit ins Zentrum der Nuklearpolitik rücken – wobei die USA auch den traditionellen Herausforderungen der nuklearen Abschreckung gegenüber Russland und China weiterhin grosse Bedeutung beimessen.

Zudem wird die Rolle der Nuklearwaffen eingeschränkt. Als «wesentliche» (*fundamental*) Rolle der US-Nuklearwaffen wird die Abschreckung eines nuklearen Angriffs auf die USA oder ihre Verbündeten identifiziert. Das unter Präsident Bush noch verfolgte Einsatzszenario bei B- oder C-Angriffen wird damit aufgegeben. Indem sie versichern, keinen Atomangriff auf all diejenigen Nichtnuklearstaaten auszuüben oder anzudrohen, die Mitglied des Nonproliferationsvertrags (NPT) sind und ihren entsprechenden Pflichten nachkommen, bauen die USA unter Obama ihre negative Sicherheitszusage aus. Der neue NPR rechtfertigt diese Massnahme mit der veränderten strategischen Lage, Fortschritten im Bereich der Raketenabwehr sowie der grossen konventionellen Überlegenheit der US-Streitkräfte, welche die Bedeutung von Nuklearwaffen

für die Abschreckung nichtnuklearer Angriffe stark reduziert.

Allerdings sind diese Bestimmungen unter den Erwartungen mancher Analysten geblieben. So hatten viele gehofft, dass Obama die Abschreckung eines nuklearen Schlags zur «einzigen» Rolle der US-Atomwaffen erklären würde. Die neue Nukleardoktrin verzichtet explizit auf diese Formulierung und argumentiert, dass im Fall von Nuklearmächten und Staaten, die ihre Nonproliferationspflichten nicht erfüllen, nach wie vor Szenarien nuklearer Abschreckung gegen nichtnukleare Angriffe denkbar seien. Damit wird einerseits dem Wunsch von Verbündeten wie Südkorea, andererseits aber auch Bedenken im Verteidigungsdepartement und im Lager der Republikaner Rechnung getragen. Relativiert wird die neue US-Position zudem mit dem Hinweis auf eine mögliche neuerliche Einschränkung der negativen Sicherheitszusage, falls sich die Bedrohung durch biologische Waffen verstärken sollte. Eine Selbstverpflichtung auf Verzicht eines nuklearen Ersteinsatzes findet sich im NPR nicht.

Bezüglich Struktur und Einsatzbereitschaft des US-Nukleararsenals ist der NPR durch Kontinuität geprägt. An der im Kalten Krieg aufgebauten nuklearstrategischen Triade von landgestützten Interkontinentalraketen, U-Boot-gestützten Raketen und strategischen Bombern hält die US-Regierung fest. Auch Forderungen nach einer Herabsetzung des Grades der Einsatzbereitschaft von Nuklearwaffen (*De-Alerting*) kommt sie nicht nach. In Bezug auf eine Modernisierung des Nukleararsenals schliesst sie zwar die Entwicklung neuer Sprengköpfe aus. Das dargelegte Spektrum von Massnahmen zur Verlängerung der Lebensdauer von Sprengköpfen lässt aber weitgehende Modifikationen dieser Sprengköpfe zu. Bemerkenswert ist zudem, dass Obama beim Kongress beantragt hat, die Mittel für den nuklearen Komplex in den kommenden fünf Jahren um \$5 Milliarden aufzustocken. All dies ist zumindest teilweise als innenpolitische Konzession des Präsidenten an Abrüstungsskeptiker zu verstehen.

Keinen Entscheid fällt der NPR mit Blick auf die allianzpolitisch sensible Frage nach der künftigen Rolle der taktischen Nuklearwaffen, welche die USA nach wie vor in mehreren europäischen NATO-Staaten stationiert haben. Einige NATO-Mitglieder drängen auf einen Abzug dieser Waffen. Sie argumentieren, dass deren zwei ursprüngliche Funktionen – die Verhinderung einer Nuklearisie-

rung Deutschlands und die Ermöglichung einer flexiblen, abgestuften Eskalation im Konfliktfall – heute beide obsolet sind. Auch erachten sie das mit diesen Waffen verbundene Prinzip der nuklearen Teilhabe als Widerspruch zu Obamas Abrüstungsparadigma. Der NPR hingegen betont die Bedeutung der taktischen Nuklearwaffen für den transatlantischen Zusammenhalt und als Rückversicherung für die Europäer. Diese Sicht wird vor allem von osteuropäischen Staaten geteilt, die auf die etwa 3000 taktischen Nuklearwaffen Russlands verweisen. Gemäss dem NPR sollen die Alliierten im Konsensverfahren im Rahmen der Erarbeitung eines neuen strategischen NATO-Konzepts einen Entscheid herbeiführen – was den Status quo als wahrscheinliches Ergebnis erwarten lässt.

### Zurück zum START

Die Bedeutung des sogenannten New-START-Vertrags ist vor allem politischer Natur. Er stellt eine wesentliche Grundlage für verbesserte bilaterale Beziehungen zwischen den USA und Russland dar. Gleichzeitig verleiht er der lange vernachlässigten Abrüstungsthematik neues politisches Gewicht. Anders als der von der Administration Bush abgeschlossene Moskauer Vertrag (*Strategic Offensive Reduction Treaty*) von 2002 enthält der neue Vertrag Verifikationsmechanismen. Diese sind für eine glaubwürdige Rüstungskontrollpolitik unabdingbar. New START schliesst damit an START I von 1991 an, der im Dezember 2009 auslief. Dass auch dieser zentrale Bestandteil von Obamas Nuklearpolitik trotz frühzeitiger inhaltlicher Vorgaben nur mit einigen Monaten Verspätung realisiert werden konnte, deutet auf die enorme Komplexität nuklearer Abrüstung hin.

Tatsache ist, dass New START inhaltlich bescheiden ausfällt. Die neue Obergrenze von 1550 stationierten strategischen Sprengköpfen liegt zwar 74% tiefer als bei START I und 30% tiefer als beim Moskauer Vertrag. Aufgrund eines neuen Zählsystems werden die USA und Russland die tatsächliche Zahl von Sprengköpfen im Vergleich zum heutigen Stand aber kaum reduzieren müssen. Obwohl Bomber bis zu 20 Sprengköpfe tragen können, gilt neu die Rechnung «1 Bomber = 1 Sprengkopf». Auch wenn Bomber in der strategischen Triade heute das am wenigsten wichtige Element darstellen, mindert das neue Zählsystem die Tragweite des New START. Hinzu kommt, dass auch der neue Vertrag nicht die Zerstörung von Sprengköpfen, sondern nur deren Entfernung von Trägersystemen verlangt und die eingelagerten Reservesprengköpfe nicht abgedeckt werden. Was die einsatzberei-

ten strategischen Trägersysteme betrifft, so kommt die neue Beschränkung auf 700 im Vergleich zu START I in etwa einer Halbierung gleich. Allerdings werden die USA und Russland gemessen an den heutigen Beständen auch hier höchstens kleine Abrüstungsschritte unternehmen müssen.

Die Raketenabwehr wird im Vertrag nicht explizit erwähnt. Die Ausklammerung dieses Streitpunkts mit Moskau stellt für Washington einen wichtigen Erfolg dar. Der Hinweis auf die Wechselbeziehung zwischen offensiven und defensiven strategischen Waffen in der (rechtlich nicht bindenden) Präambel des Vertrags wird von Medwedew allerdings bereits heute so ausgelegt, dass sich Russland den Austritt aus New START vorbehält, sollte sich Moskau durch ein Raketenabwehrsystem bedroht fühlen. Aus russischer Sicht stellt New START damit durchaus einen Hebel gegen die US-Raketenabwehrpläne dar. Der Konflikt dürfte sich nur dann entschärfen lassen, wenn sich die derzeit zirkulierenden Ideen eines gemeinsamen Abwehrschirms der NATO mit Russland konkretisieren sollten.

Die Ratifizierung des START-Vertrags stellt sowohl in Russland als auch in den USA eine nicht zu unterschätzende Hürde dar. In Russland, wo eine einfache Parlamentsmehrheit erforderlich ist, wird neben dem fehlenden expliziten Bezug zur Raketenabwehr teilweise auch das neue Zählsystem als einseitig die USA bevorteilend kritisiert. In den USA wiederum bietet der New START angesichts des von der Administration Obama aus innenpolitischen Überlegungen wohl bewusst begrenzt gehaltenen Inhalts zwar wenig sachliche Angriffsfläche. Dennoch ist die notwendige Zweidrittelmehrheit im Senat eine Herausforderung für Obama.

### Weitere Abrüstungsschritte?

Obamas erklärte Absicht, auf der Basis von New START eine wesentlich weitergehende nukleare Abrüstung zu forcieren, dürfte sich in absehbarer Zeit aus drei Gründen kaum realisieren lassen. Erstens hat Russland angesichts seiner konventionellen Unterlegenheit kaum Interesse daran, seine Nuklearwaffenbestände unter ein mittelfristig finanzierbares Niveau zu senken. Zweitens stehen andere Nuklearstaaten wie China einem Einbezug in allfällige multilaterale Abrüstungsverhandlungen vorderhand skeptisch gegenüber. Drittens zeichnet sich ab, dass die innenpolitische Tragfähigkeit drastischer Einschnitte im US-Nukleararsenal nach den Kongresswahlen im November 2010 noch geringer sein wird als heute.

Das vor einem Jahr in Prag angekündigte Vorhaben, den nuklearen Teststoppvertrag (CTBT) «sofort und entschlossen» zur Ratifikation vorzulegen, hat Obama auf die lange Bank geschoben. Zwar können heute einige Zweifel an der Verifizierbarkeit der Vertragsbestimmungen, die 1999 eine Ratifikation im US-Senat scheitern liessen, aufgrund technologischer Fortschritte entkräftet werden. Die innenpolitische Skepsis gegenüber einer vertraglichen Einschränkung des nuklearpolitischen Handlungsspielraums bleibt jedoch beträchtlich. Auch wenn bis heute 151 der 182 Unterzeichnerstaaten den Vertrag ratifiziert haben, kann dieser erst in Kraft treten, wenn die Ratifizierung von 44 explizit genannten, über Kerntechnologie verfügenden Staaten vorliegt. Ob die USA im Falle einer Ratifizierung auch Staaten wie China, Indien, Iran, Pakistan und Nordkorea zu diesem Schritt veranlassen können, bleibt zu bezweifeln.

Einen kleinen Erfolg konnte Obama mit der Einigung auf den Beginn von Verhandlungen über ein Verbot der Herstellung von Spaltmaterial für Nuklearwaffen im Rahmen der UNO-Abrüstungskonferenz im Mai 2009 feiern. Diese Einigung geht wesentlich auf einen vom ihm angestossenen Kurswechsel zurück, demzufolge die USA Verifikationsmassnahmen als Teil eines *Fissile Material Cutoff Treaty* (FMCT) akzeptieren. Die kurze Euphorie nach Jahren blockierter Gespräche ist allerdings bereits wieder verflogen. So verhindert Pakistan aus Protest gegen die breite Unterstützung des indischen Nuklearprogramms eine Implementierung des Arbeitsprogramms. Inhaltlich werden unter den 65 Teilnehmerstaaten der Abrüstungskonferenz sowohl die Spezifika eines Verifikationssystems als auch die Frage eines Einbezugs bereits verfügbaren Spaltmaterials äusserst kontrovers beurteilt. Selbst wenn die Verhandlungen dereinst beginnen sollten, ist ein Durchbruch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten.

### NPT-Überprüfungskonferenz

Von Beginn weg hat Obama sein abrüstungspolitisches Engagement in den Kontext seiner Nonproliferationspolitik gestellt. So lässt der NPR keine Zweifel daran, dass die USA den New START und ihre CTBT- und FMCT-Politik auch als Mittel sehen, internationale Unterstützung für eine Stärkung des Nonproliferationsregimes zu gewinnen. Washington will damit Kritikern entgegen-treten, die ein Nichteinhalten der Abrüstungsverpflichtung der NPT-Nuklearstaaten als Hauptursache für die zunehmenden Proliferationstendenzen unter NPT-Nichtnuklearstaaten identifizieren. Auch die an der

NPT-Überprüfungskonferenz angekündigte erhöhte Transparenz des US-Nukleararsenals ist in diesem Sinne zu verstehen.

Angesichts der zwiespältigen Zwischenbilanz bleibt zweifelhaft, ob Obamas Abrüstungspolitik jenseits einer atmosphärischen Verbesserung die erhoffte Wirkung im Sinne einer Stärkung des Nonproliferationsregimes zeitigen kann. Darüber hinaus stellt sich aber auch die Grundsatzfrage, wie eng die Verknüpfung zwischen der wachsenden Proliferationsproblematik und dem Stand der Abrüstung durch die NPT-Nuklearstaaten tatsächlich ist. Vieles deutet daraufhin, dass Staaten, die Massnahmen wie erweiterte Verifikationsmöglichkeiten der IAEA, definierte Konsequenzen bei Vertragsverletzungen sowie die Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs ablehnen, dies nur vordergründig aufgrund einer mangelnden Vertragserfüllung durch die Nuklearstaaten tun. Vielmehr dürften häufig Souveränitätsbedenken und der Wunsch, die nukleare Option offenzulassen, für diese Staaten handlungsleitend sein. Vor diesem Hintergrund und angesichts der US-Bemühungen um neue Sanktionen gegen Iran steht die im Mai 2010 stattfindende achte NPT-Überprüfungskonferenz vor einer schwierigen Aufgabe.

### Nukleare Sicherheit

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 wird die Proliferationsproblematik vermehrt auch unter dem Blickwinkel einer Weiterverbreitung an nichtstaatliche Akteure betrachtet. Insbesondere die USA haben verschiedenste Massnahmen zur weltweiten Sicherung von spaltbarem Material unternommen. Mit dem Washingtoner Gipfel hat Obama an die Verantwortung aller Staaten zur Stärkung der nuklearen Sicherheit appelliert. Dabei geht es nicht nur um waffenfähiges Uran und Plutonium sondern auch um radioaktives Material, das zusammen mit einem konventionellen Sprengsatz als radiologische Waffe («schmutzige Bombe») eingesetzt werden kann.

Allerdings schätzen manche Staaten die Bedrohung durch Nuklearterrorismus als geringer ein als die Administration Obama. Ihnen zufolge ist die Wahrscheinlichkeit eines Anschlags mit atomarem Sprengsatz gering, da das Spaltmaterial in den meisten Staaten gut gesichert ist und Terrorgruppen kaum über die für ein solches Vorhaben notwendigen Fähigkeiten verfügen. Das Problem lässt sich aus ihrer Sicht auf wenige Staaten reduzieren. Im Fokus ist dabei die Nuklearmacht Pakistan, die durch politische Instabilität und eine wachsende Präsenz is-

lamistischer Terrorgruppen geprägt ist und mit dem Khan-Netzwerk schon einmal im Zentrum des Nuklearschmuggels stand.

Einigkeit herrscht immerhin über die Gefahr durch radiologische Waffen. In welchem Ausmass die Teilnehmerstaaten des Washingtoner Gipfels die Sicherung ihres nuklearen und radiologischen Materials tatsächlich verstärken werden, wird sich anlässlich einer Bestandsaufnahme am Folgegipfel in Südkorea 2012 zeigen. Aufgrund mehrerer bereits in Washington angekündigter unilateraler Massnahmen konnte Obama zumindest den Eröffnungsgipfel als Erfolg verbuchen.

### Die Rolle der Schweiz

Die Schweiz unterstützt das Ziel einer Beseitigung aller Nuklearwaffen und strebt eine Intensivierung ihres Engagements im Bereich der nuklearen Abrüstung und Nonproliferation an. Angesichts der verhärteten Fronten in den relevanten Verhandlungsgremien könnte sie durchaus eine nützliche Rolle spielen. Der vom EDA anvisierte mehrjährige Rahmenkredit für Abrüstung erscheint zweckmässig. Mit der geplanten Formulierung einer Globalstrategie für Friedensförderung und Abrüstung werden jedoch Themen vermischt, deren Schwerpunkte naturgemäss unterschiedlich sind. Wichtig ist vielmehr eine institutionelle Kohärenz zwischen EDA und VBS in Abrüstungs- und Nonproliferationsfragen.

Inhaltlich hat die Schweiz bisher einseitig im Bereich der aus ihrer Sicht ungenügenden Abrüstung der Nuklearstaaten Initiativen ergriffen. So setzt sie sich seit Jahren für ein *De-Alerting* von Nuklearwaffen und für eine zentrale Lagerung und Reduktion der taktischen Nuklearwaffen in Europa ein. An der aktuellen NPT-Überprüfungskonferenz hat sie neben einem Aktionsplan zur Abrüstung die Delegitimierung von Nuklearwaffen im Sinne eines Einsatzverbots angeregt. Schliesslich fasst sie Vorstösse zugunsten einer erhöhten Transparenz der Nukleararsenale ins Auge. Da sie mit solchen Aktivitäten häufig auch gegen die westlichen Nuklearmächte (USA, Grossbritannien, Frankreich) Stellung bezieht, sind mögliche negative Rückwirkungen auf ihre übergeordneten aussenpolitischen Interessen ebenso zu prüfen wie eine ausgewogenere Balance zwischen Schweizer Abrüstungs- und Nonproliferationsinitiativen.

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

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