

# Wie weiter nach New START?

Götz Neuneck

**Nukleare Rüstungskontrolle zwischen den USA und der Sowjetunion bzw. Russland war stets ein Indikator der Beziehungen zwischen den beiden Ländern und ein Symbol für deren Abrüstungsbereitschaft. Begrenzungsverträge wie SALT und START waren jedoch eher die Ausnahme und benötigten ein wechselseitig kooperatives Verhalten, um ausgehandelt und implementiert zu werden. Diese strategische Rüstungskontrolle befindet sich heute in einer Sackgasse, wie diverse andere Rüstungskontrollverträge auch. Beide nukleare Supermächte verfügen trotz einiger Abrüstungsfortschritte immer noch über ca. 15.000 nukleare Sprengköpfe und damit ca. 90 Prozent der weltweiten Nukleararsenale. Der INF-Vertrag von 1987 wird zunehmend in Frage gestellt und es werden vom US-Kongress Entwicklungen eingeleitet, die das Ende des Vertrages einleiten könnten.**

Artikel 6 des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) verpflichtet die Kernwaffenstaaten, insbesondere also die USA und Russland, „in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung“. Dieser Verpflichtung kommen die beiden nuklearen Supermächte nicht mehr nach. Jüngst musste sich Präsident Trump bei einem Telefonat mit Präsident Putin erklären lassen, was der einzig verbleibende nukleare Begrenzungsvertrag New START (N-START) denn überhaupt sei. Allerdings haben weder Moskau noch Washington bisher erklärt, das sie den N-START-Vertrag und den INF-Vertrag kündigen wollen, aber diverse Entwicklungen deuten darauf hin, dass eben dies geschehen könnte.

Angesichts der anhaltenden Spannungen zwischen Russland und dem Westen nach der Besetzung der Krim, den Kämpfen in der Ost-Ukraine und dem brutalen Krieg in Syrien ist ein Voranschreiten des strategischen Abrüstungsprozesses und damit eine Nachfolge für den N-START-Vertrag zurzeit in weite Ferne gerückt. Ein Angebot Präsident Obamas 2013, eine Reduktion der strategischen Arsenale um ein Drittel vorzunehmen, lehnte Moskau ab. Russland beunruhigt u.a. die Stationierung von Raketenabwehr durch die USA und dessen militärtechnische Überlegenheit. Die Vorwürfe der Manipulation der US-Präsidentschaftswahlen und das innenpolitische Klima in den USA machen es zusätzlich extrem schwer, die Rüstungskontrollagenda wieder als zentralen Verhandlungsgegenstand zu etablieren und weiterhin Fortschritte bei der nuklearen Rüstungsbegrenzung zu erreichen.

Angesichts der Modernisierungsbestrebungen der Kernwaffenstaaten kann es nicht verwundern, dass 122 UN-Mitgliedsländer jüngst in New York einen Verbotsvertrag für Kernwaffen beschlossen haben. Die Entwicklungen zwischen den USA und Russland polarisieren die Völkergemeinschaft, stellen die gesamte Rüstungskontrollarchitektur in Frage und erschweren künftige vertragsgebundene Rüstungskontrolle und Abrüstung. Nach einem Jahrzehnt der Vernachlässigung dieser Problematik steigen die Gefahren nuklearer Rüstungswettläufe und gefährlicher Zwischenfälle wieder. Dies hätte auch unmittelbaren Einfluss auf die europäische Sicherheit, denn hier sind die sogenannten taktischen Nuklearwaffen bis heute nicht Gegenstand irgendeiner Rüstungskontrollbeschränkung. Auch die konventionelle Rüstungskontrolle wird vertraglich nicht weiterentwickelt und ist moribund. Rüstungskontrolle als Instrument der Bedrohungsverringerung, Berechenbarkeit und Vorbereitung für weitere Abrüstung muss wieder zentraler Gegenstand von Regierungspolitik werden.

## Nukleare strategische Rüstungskontrolle – ein Modell von gestern?

Der „New Strategic Arms Reduction Treaty“ (New START) von 2010 ist der einzig verbliebene Begrenzungsvertrag mit einem intakten Verifikationssystem zwischen den beiden nuklearen Supermächten. Er begrenzt die Zahl der stationierten strategischen Nuklearsprengköpfe auf 1.550 je Seite und die Zahl der Träger, also Bomber und Raketen mit interkontinentaler Reichweite, auf 800. Beide Seiten halten sich bis jetzt bei der Implementierung der N-START Beschränkungen an

die Vorgaben, um die vereinbarten Obergrenzen am 5. 2.2018 zu erreichen. Der N-START-Vertrag trat am 5.2.2011 in Kraft und hat eine Laufzeit von 10 Jahren, d.h. er liefte endgültig im Februar 2021 aus. Die vereinbarten Verifikationsmaßnahmen beinhalten den wichtigen Datenaustausch, Inspektionen und ermöglichen das gegenseitige Monitoring der strategischen Streitkräfte. Was nach 2018 geschieht, ist jedoch völlig offen. Der N-START-Vertrag könnte über den Februar 2018 hinaus für fünf Jahre verlängert werden. Angesichts der augenblicklichen Spannungen und der zusätzlichen innenpolitischen Probleme in Washington erscheinen strukturierte Verhandlungen kaum möglich. Die Trump-Administration hat bisher keine neue kohärente Russland-Politik erkennen lassen. Sie hat mit dem „Nuclear Posture Review-Prozess“ begonnen, der die Bedingungen, Planungen und Ziele für die nukleare Abschreckungspolitik der USA, die strategische Raketenabwehr und weitere Rüstungsmaßnahmen (Stichworte: Prompt Global Strike, Weltraumrüstung) festlegen soll.

Die Beendigung des bilateralen, nuklearen Abrüstungsprozesses zwischen beiden nuklearen Supermächten hätte weitreichende Folgen für die globale nukleare Abrüstung. Die einzig verlässlichen Daten über die Zahl und Stationierung der strategischen Streitkräfte beider Seiten stammen von dem gegenseitigen Datenaustausch und der gegenseitigen Überprüfung. Fällt diese weg, sind Neustationierungen und Neuentwicklung von Nuklearsprengköpfen Tür und Tor geöffnet. Schon jetzt investieren beide Seiten massiv in die nukleare Modernisierung durch die Planung und Entwicklung neuer

Trägersysteme (U-Boote, Bomber, ICBM etc.). Tragisch ist zudem, dass die augenblicklichen Nukleararsenale - bezogen auf den Zweck, nämlich nukleare Abschreckung eines nuklearen Angriffs der Gegenseite - bei weitem noch zu hoch sind, sehr viele Kosten verursachen und in einer Krise zu einem Nuklearkrieg führen können (Stichwort Erstschlaggefahr). Im Juni 2013 hatte Präsident Obama in Berlin vorgeschlagen, die Zahl der Sprengköpfe um ein Drittel unterhalb der N-START Obergrenze zu reduzieren. Das US-Militär hatte in Studien zuvor bestätigt, dass weitere Reduktionen möglich sind, ohne die strategische Balance mit Russland aufzugeben. Das US-Arsenal wurde 2013 als „mehr als adäquat“ eingeschätzt und weitere Reduzierungen als möglich angesehen.

### N-START und INF im US-Kongress: Galgenfrist bis Ende 2018?

Neben der geschilderten Problematik im strategischen Bereich stehen weitere Entwicklungen einer Fortführung der strategischen Rüstungskontrolle im Wege: Erstens ist der 1987 von Gorbatschow und Reagan geschlossene und seitdem vollständig umgesetzte INF-Vertrag massiv unter Druck geraten. Zweitens werden zurzeit neue Modernisierungsentscheidungen getroffen, die die geschlossenen Verträge unterminieren. Drittens ist die weltpolitische Lage in Bezug auf Nordkorea und Iran so angespannt, dass die Aufmerksamkeit der Regierungen sich eher auf diese Konfliktregionen konzentrieren als auf die Weiterentwicklung der Abrüstung.

Der INF-Vertrag verbietet die Entwicklung, das Testen und die Produktion von landgestützten Mittelstreckensystemen (Reichweite 500 bis 5.500km), egal ob sie nukleare oder konventionelle Sprengköpfe tragen. Seit 2014 wirft die US-Regierung Russland jedoch vor, unter Verletzung des INF-Vertrages einen neuen Marschflugkörper getestet zu haben. (1) Inzwischen geht man davon aus, dass Russland mit der Stationierung begonnen hat. Ein Bataillon, bestehend aus vier Abschussvorrichtungen mit je sechs nuklear bestückbaren Marschflugkörpern, soll in Zentral-Russland stationiert worden sein, das andere Bataillon soll sich auf dem Gelände des Raketentestgebietes Kapustin Jar nahe Wolgograd befinden. Russland weist diesen Vorwurf als unbegründet zurück und antwortet seinerseits mit Gegenanschuldigungen. Zum einen seien die Startkanister der NATO-Raketenabwehr in Polen und Rumänien auch



Bomb the Ban. 28. Juni 2017.  
Foto: IPPNW, Ralf Schlesener, CC by-nc-sa/2.0/

für das Testen und die Stationierung von US Marschflugkörpern geeignet. Zum anderen verwendeten die USA für ihre Raketenabwehrtests spezielle Zielenheiten, die durch INF verboten seien. Zum dritten forcierten die USA die Produktion von unbemannten „schweren Angriffsdrohnen“, die ebenfalls nicht vertragskonform seien.

Die gegenseitigen Vorwürfe konnten bisher nicht ausgeräumt werden. Eine Überprüfung wäre aber durch kooperative Regelungen, wie z.B. Open-Skies Überflüge oder Vor-Ort Inspektionen, durchaus möglich, aber das politische Klima lässt dies z.Z. kaum zu.<sup>2</sup> US-Verteidigungsminister Mattis hat bei seiner Bestätigung im US-Kongress erklärt, dass eine Vertragsverletzung Russlands die Grundlagen des INF-Vertrages unterminiere, aber dass die Stationierung keinen signifikanten Vorteil für Russland bedeute. Von neu stationierten landgestützten Marschflugkörpern wären in erster Linie die Nachbarländer Russlands, nicht jedoch die USA, direkt betroffen. Das Pentagon wurde jedoch vom Kongress per Gesetzesvorschlag aufgefordert, geeignete Gegenmaßnahmen auszuarbeiten.

Der von den Republikanern dominierte US Kongress hat nun als Reaktion auf die russische Intransigenz im Juli 2017 mit 344 zu 81 Stimmen den „National Defense Authorisation Act“ (NDAA) beschlossen, der mehrere Maßnahmen enthält, die den INF-Vertrag zerstören und eine Fortsetzung des N-START-Prozesses verhindern könnten.<sup>3</sup> Zum einen wurden

vom Repräsentantenhaus Gelder für F&E eines neuen bodengestützten, straßenmobilen Marschflugkörpers (Reichweite zwischen 500 und 5.500 km) zu Verfügung gestellt, um die „Lücke“ mit Russland zu schließen. Auch China oder andere Staaten (Nordkorea) könnten Ziel einer künftigen Stationierung sein. Ein Rüstungswettlauf in Europa und eine Ausweitung der Raketenabwehrpläne wären bei einer Stationierung unvermeidlich. Die NDAA Version des Repräsentantenhauses spricht von einer „konventionellen Bestückung“, während der Senat eine „Dual-Use-Version“ favorisiert. Der US-Senat hat sich noch nicht abschließend entschieden, und auch im US-Militär gibt es Stimmen, die der Entwicklung von neuen Nuklearwaffen skeptisch gegenüberstehen. Dem Präsidenten wird überlassen, nach 15 Monaten zu überprüfen, ob Russland den INF-Vertrag einhält. Wenn dies nicht zuträfe, seien die USA auch nicht mehr an den INF-Vertrag gebunden. Ein Déjà-vu des NATO-Doppelbeschlusses von 1979 liegt in der Luft. Da die Stationierungsgebiete auch in Europa lägen, sind die europäischen NATO-Staaten gefordert, ihre Position dazu zu klären und nicht die Entscheidungen dem US-Kongress zu überlassen. Massive Proteste in europäischen Staaten wären sicher die Folge, und es ist mehr als zweifelhaft, ob alle Regierungen in Europa eine Neustationierung von Nuklearwaffen in Europa zulassen. Die NATO selbst gerät hier zunehmend unter Druck.

Die neue Gesetzgebung des US-Kon-

gresses macht auch an anderer Stelle deutlich, dass schwer erkämpfte Rüstungskontrollfortschritte unterminiert werden. So soll die Finanzierung für den Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty beschränkt werden. Die USA planen zudem Nachfolgemodelle für ihre jetzigen strategischen Marschflugkörper durch „Long-Range Stand-Off“ (LRSO) Marschflugkörper zu entwickeln und in Dienst zu stellen. 550 davon sollen mit Nuklearsprengköpfen bestückt werden. Rüstungskontrollregelungen sind für flugzeug- und seegestützte Marschflugkörper bisher nicht vorhanden. Obwohl das Pentagon erklärt hat, dass es den Bedarf für neue Waffensysteme noch nicht endgültig bestimmt hat, enthält der NDAA für 2018 weitere Steigerungen im Rüstungsbereich: So wurde die Finanzierung für eine neue Flotte von luftgestützten strategischen Marschflugkörpern ebenso erhöht wie das Modernisierungsprogramm für Nuklearsprengköpfe. Wie bei republikanischer Dominanz nicht anders zu erwarten, werden die Ausgaben für die Raketenabwehrprogramme noch um 2,5 Mrd. USD über dem Vorschlag der Missile Defense Agency von 7,9 Mrd. angehoben. Das Congressional Budget Office (CBO) schätzt, dass die USA in den nächsten 10 Jahren ca. \$400 Mrd. für Nuklearwaffen ausgeben werden.<sup>4</sup>

#### Wie weiter mit der strategischen Rüstungskontrolle ?

Die augenblickliche Eskalationsdynamik kann zum Ende des strategischen Abrüstungsprozesses führen und die erfolgreichen Rüstungskontrollbeschränkungen der letzten Dekaden abrupt beenden. Damit wäre einem neuen Wettrüsten Tür und Tor geöffnet. Es liegt in der Hand der amerikanischen, russischen und europäischen Regierungen, ob sie die Lektionen des Kalten Krieges erneut durchleben wollen oder auf den schon eingeschlagenen Weg in Richtung einer Welt ohne Nuklearwaffen zurückkehren. Der Beschluss für ein vollständiges Kernwaffenverbot durch 122 UN-Mitglieder vom 7. Juli 2017 ist ein klares Votum für weitere tiefgreifende nukleare Abrüstung in Richtung einer nuklearwaffenfreien Welt. Aber auch der Schritt-für-Schritt-Ansatz der Rüstungskontrolle kann helfen, die augenblickliche Rüstungsdynamik zu dämpfen oder auf bestimmten Rüstungssektoren zu beenden. Diverse NROs wie „Nuclear Threat Initiative“, das European Leadership Network oder die amerikanisch-russisch-deutsche „Deep Cuts Commission“ haben dazu konkrete Vorschläge gemacht.<sup>5</sup>

Maßnahmen zur Risikoverminderung und zur Verbesserung der Krisenstabilität gegenüber Fehleinschätzungen, die zu einem Krieg aus Versehen führen können, müssen wieder zentral behandelt und umgesetzt werden. Angesichts treffergenauer, konventionelle Präzisionswaffen, kurzer Flugzeiten und automatisierter Prozesse steigen die Erstschlagsgefahren im Krisenfall und verschärfen den Rückgriff auf Nuklearwaffen. Risikoreduzierende – und transparenzbildende Maßnahmen sind dringend nötig, die helfen, das Risiko eines „Krieges aus Versehen“ zu minimieren. Dazu gehört die Wiederaufnahme der militärischen Kommunikation zwischen der NATO und Russland. Transparenz von Militärübungen und Streitkräftedispositiven kann erhöht werden, indem man mehr und schnellere Inspektionen sowie geringere Notifikationschwellen bei Militärübungen vereinbart oder zusätzliche z.B. satellitengestützte Frühwarnsysteme einführt.

Es muss gerade auch von europäischer Seite alles getan werden, um den Erhalt des INF-Vertrages zu sichern. Für West-Europa ist das von überragendem Interesse. Eine Kündigung des Vertrages könnte einen neuen Stationierungswettlauf nuklearer Systeme in Europa in Gang setzen – eine gefährliche Entwicklung, die in den 1980er Jahren auch zu großem Widerstand in der Bevölkerung geführt hatte. Hinzu käme eine Ausweitung der europäischen Raketenabwehr, ein mit Sicherheit sehr teures Unterfangen. Die deutsche Politik muss sich dafür einsetzen, dass die beiden Hauptsignatarstaaten Russland und USA eine Bestandsgarantie für den INF-Vertrag abgeben und ernsthafte direkte Verhandlungen führen, um die gegenseitigen Anschuldigungen zu klären. Russland sollte eine Begründung für die identifizierten Bataillone mit den INF-fähigen Systemen und deren militärischen Zweck abgeben und könnte Inspektionen der verdächtigten Systeme zulassen. Im Gegenzug könnten die USA Inspektionen ihrer Raketenabwehrstellungen in Rumänien und Polen zulassen. Zudem müssen die Verbündeten der USA sicherstellen, dass Neustationierungen nicht einseitig vom US-Kongress beschlossen und damit neue Fakten über die Köpfe der EuropäerInnen hinweg geschaffen werden. Auch ist die NATO-Raketenabwehr durch den Wegfall der nuklearen Bedrohung durch den Iran neu zu bewerten.

Es ist offensichtlich, dass die zunehmende Verwendung von Marschflugkörpern in verschiedenen Regionen ein

rüstungskontrollpolitisches Problem darstellt, das durch keinen Vertrag limitiert ist. Die USA und Russland müssen sicherstellen, dass Marschflugkörper nicht nuklear bestückt werden, da sie nicht für Abschreckungszwecke, sondern nur für die Kriegsführung geeignet sind. Nuklear bestückbare Marschflugkörper mit INF-Reichweiten könnten den INF- als auch den New START-Vertrag unterlaufen und längerfristig die strategische Balance gefährden.

Sollte es gelingen, die Regularien des INF-Vertrages aufrecht zu halten, könnten die USA und Russland wieder zu sachlichen Gesprächen zurückkehren, um ihre strategische Balance bei verminderter strategischen Arsenalen vertraglich weiterzuentwickeln. Militärtechnische Entwicklungen wie die Raketenabwehr, konventionelle oder nuklear-bestückte Marschflugkörper oder neue Präzisionsmunition müssten dabei einbezogen werden. Gelingt es nicht, diese Entwicklungen vertraglich einzugrenzen, werden auch andere Nuklearwaffenstaaten wie China oder Indien dies zum Anlass nehmen, um ihre strategischen Arsenale weiter auszubauen. Die Umsetzung des strategischen Abrüstungsprozesses in Richtung einer Welt ohne Nuklearwaffen wäre in sehr große Entfernung gerückt.

#### Anmerkungen

- 1 Vgl. G. Thielmann; A. Zagorski: INF-Treaty Compliance: A Challenge and An Opportunity. Deep Cuts Working Paper No. 9, Februar 2017
- 2 Siehe dazu: G. Neuneck: Neue Eskalation in Europa oder Chancen für Gemeinsame Sicherheit? In: B. Schoch, A. Heinemann-Grüder, C. Hauswedell, J. Hippler und M. Johannsen (Hrsg.) Friedensgutachten 2017, S.83–94
- 3 Kingston Reif, Congress Puts Bipartisan Arms Control Policies at Risk, Arms Control Association, Issue Briefs Vol.9, Issue 5, July 17, 2017
- 4 [http://deepcuts.org/images/PDF/DeepCuts\\_WP10\\_ReifMizin.pdf](http://deepcuts.org/images/PDF/DeepCuts_WP10_ReifMizin.pdf)
- 5 Nuclear Threat Initiative, Rising Nuclear Dangers: Steps to Reduce Risks in the Euro-Atlantic Region, Washington, Dezember 2016; The Deep Cuts Commission, Back from the Brink. Toward Restraint and Dialogue between Russia and the West, Hamburg, Moskau, Washington Juni 2016

Prof. Dr. Götz Neuneck ist stellv. wiss. Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).