

Schriftlicher Beitrag zur Anhörung des  
Unterausschuss Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung  
des Deutschen Bundestages am 3. März 2020 in Berlin  
zur

## **Zukunft der nuklearen Rüstungskontrolle**

Die internationale regelbasierte Ordnung ist in der Krise und mit ihr die nukleare Ordnung, die im Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) verankert ist. Während der qualitative Rüstungswettlauf sich beschleunigt, erodiert die nukleare und konventionelle Rüstungskontrolle. Die bilateralen Verträge der USA und Russlands zu Begrenzung der Raketenabwehr (ABM) und zur Abschaffung von Mittelstreckenwaffen (INF) sind außer Kraft, der New START-Vertrag zur Begrenzung strategischer Nuklearwaffen läuft in elf Monaten aus. Der multilaterale Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) ist unwirksam, das Atomabkommen der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder und Deutschlands mit dem Iran (JCPOA) ist in Gefahr, und die Trump-Administration erwägt nun auch, den multilateralen Vertrag über den Offenen Himmel zu kündigen.

Diese Entwicklung demonstriert, dass die Bereitschaft zur kooperativen Risikobewältigung signifikant abnimmt. Somit fehlen Transparenz, Begrenzungen und Verifikation nuklearer und konventioneller militärischer Potentiale und Aktivitäten als Stabilitätsanker in der Krise.

### **1. New START-Vertrag, ABM-Vertrag und strategisch-nukleares Gleichgewicht**

Im Februar 2021 endet die Laufzeit des New START-Vertrags (2010, in Kraft seit März 2011). Er begrenzt das strategische Kernwaffenpotential der USA und Russlands auf je 1.550 dislozierte Sprengköpfe und je 800 Trägersysteme mit interkontinentaler Reichweite, wovon 100 als strategische Reserve zurückgehalten werden. Sie können auch für konventionelle Einsätze (*prompt global strike*) herangezogen werden. Allerdings gelten die Obergrenzen nur für Gefechtsköpfe, die sich im aktiven Dienst befinden. Dabei rechnen strategische Bomber nur mit einem Sprengkopf an, obwohl sie bis zu 20 Schwerkraftbomben oder Marschflugkörper mitführen können. Der Vertrag erfasst nicht einsatzfähige Reserve- und Lagerbestände, außer Dienst gestellte Sprengköpfe und solche, die für substrategische Systeme vorgesehen sind.

Die Gesamtzahlen der Kernwaffen beliefen sich im Juni 2019 auf ca. 6.490 in den russischen, und ca. 6.185 in den U.S.-amerikanischen Beständen.<sup>1</sup> Im September 2018 hatten die USA 1.398 Sprengköpfe auf 659 strategischen Trägersystemen (800 mit Reserve) disloziert, Russland 1.420 Sprengköpfe auf 517 Trägersystemen (775 mit Reserve).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Hans M. Kristensen and Matt Korda, U.S. Department of State; Stockholm International Peace Research Institute SIPRI, update June 2019, In: Kelsey Davenport, Kingston Reif: *Nuclear Weapons: Who Has What at a Glance. Fact Sheets & Briefs*. (Arms Control Association 2019) <https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>

<sup>2</sup> Auswärtiges Amt. Jahresabrüstungsbericht 2018, S. 19

Falls die beiden dominierenden Atommächte, die gemeinsam über 91 % der etwa 14.000 Kernwaffen weltweit verfügen, sich bis zum Februar 2021 nicht auf eine Verlängerung einigen, wäre auch der New START-Vertrag Geschichte. Erstmals seit 1972 wären dann strategische Nuklearwaffen weder rechtlichen Begrenzungen noch der Verifikation unterworfen.

Schon 2001 hatte die Bush-Administration den Vertrag über die Begrenzung strategischer Abwehrraketen (ABM-Vertrag) gekündigt; seit 2002 ist er außer Kraft. Er sollte die strategische nukleare Zweitschlagfähigkeit absichern, auf der die gegenseitige Abschreckung beruht. Die Angst vor der Ausweitung der strategischen Raketenabwehr der USA, aber auch vor der Einführung hochpräziser konventioneller Angriffswaffen mit globaler strategischer Wirkung (*prompt global strike*), hat russische und chinesische Rüstungsprojekte befeuert. Deren erklärtes Ziel ist es, die Zweitschlagfähigkeit abzusichern. So hat der russische Präsident Putin in seiner Jahresansprache am 1. März 2018 betont, dass die neuentwickelten russischen Systeme *Avanguard*, *Sarmat*, *Burevestnik* u.a. in der Lage seien, einen erweiterten U.S. Raketenabwehrgürtel zu durchdringen oder zu umgehen.<sup>3</sup>

Aber auch die Einführung von nuklearen „*low yield*“-Waffen, Hyperschallsystemen, Anti-Satellitenwaffen, moderner U-Bootabwehr und Cyber-Angriffspotentialen stellt das bisherige Verständnis von „*strategischer Stabilität*“ in Frage. In der *Nuclear Posture Review* von 2018 haben sich die USA zum Ziel bekannt, in diesem Rüstungswettlauf einen entscheidenden technologischen Vorsprung zu wahren.<sup>4</sup> Gestiegene Präzision und Geschwindigkeit bei gleichzeitiger Störung von Aufklärung, Frühwarnung, Kommunikation und Führung reduzieren die Krisenstabilität. Dazu trägt auch bei, dass die Rolle von Atomwaffen in den Militärdoktrinen aufgewertet wird und die nukleare Rhetorik sich verschärft. Optionen selektiver, regional begrenzter Nukleareinsätze werden nicht mehr ausgeschlossen.<sup>5</sup>

Die Erneuerung der strategischen nuklearen Rüstungskontrolle ist daher dringlich. Vorrang hat zunächst die Verlängerung des New START-Vertrags, um Zeit für die Verhandlung eines Folgevertrags zu gewinnen. Denn er wird den Begriff der strategischen Stabilität neu definieren, den Regulierungsrahmen erweitern und Flexibilität für die Komposition strategischer und substrategischer Waffen gewähren müssen, um geostrategische Asymmetrien auszugleichen. Dafür reichen elf Monate nicht aus. Eine Verlängerung um bis zu fünf Jahren ist nach Artikel XIV des Vertrags vorgesehen und durch administrative Akte der Präsidenten möglich. Dafür hat sich auch die Bundesregierung ausgesprochen. Sie sollte an diesem Kurs festhalten und ihr politisches Gewicht nachdrücklich und gemeinsam mit europäischen Partnern in bilateralen Konsultationen, im Bündnisrahmen und im NVV-Kontext einbringen.

Dagegen erscheint der Versuch, China in New START einzubeziehen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt unrealistisch. China verfügt mit ca. 290 Atomsprengköpfen<sup>6</sup> über ein Kernwaffenarsenal, das dem Potential Frankreichs (300) und Großbritanniens (200) vergleichbar ist. Gleiches

---

<sup>3</sup> V. Putin, *Presidential Address to Federal Assembly*. 1 March 2018. <https://en.kremlin.ru/events/president/news/56957>

<sup>4</sup> Office of the Secretary of Defense. 2018 *Nuclear Posture Review*. Washington D.C. Department of Defense. February 2018; Überblick bei W. Richter, *Erneuerung der nuklearen Abschreckung*, SWP Aktuell 15, März 2018

<sup>5</sup> Elbridge Colby, *Against the Great Powers: Reflections on Balancing Nuclear and Conventional Power*. Texas National Security Review. Nov 27, 2018. <https://tnsr.org/2018/11/against-the-great-powers-reflections-on-balancing-nuclear-and-conventional-power>

<sup>6</sup> Kristensen, Korda, aaO. (Fn 1)

gilt für seine strategischen Einsatzsysteme mit interkontinentaler Reichweite<sup>7</sup>. China lehnt die Multilateralisierung von New START ab, solange die Potentiale der beiden atomaren Supermächte das eigene Kernwaffenarsenal um jeweils mehr als das Zwanzigfache übersteigen. In der Substanz unterscheidet sich diese Position nicht wesentlich von der Haltung Frankreichs und Großbritanniens. Eine Einbeziehung der drei Staaten in New START wäre jedenfalls in den wenigen Monaten nicht durchführbar, die noch bis zu seinem Auslaufen verbleiben.

Allerdings sollte jetzt die Grundlage dafür gelegt werden, dass nach weiteren Reduzierungen der U.S.-amerikanischen und russischen Kernwaffen auch die anderen Kernwaffenstaaten an multilateralen Gesprächen über strategische Stabilität teilnehmen. Dies betrifft sowohl die im NVV anerkannten Kernwaffenstaaten als auch diejenigen, die außerhalb des NVV stehen wie Indien, Pakistan und Israel. In solchen Gesprächen könnten Nukleardoktrinen und Abschreckungskonzepte besprochen und Transparenzmaßnahmen vereinbart werden. Zudem könnten Leitlinien erörtert werden, um zu klären, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Bedingungen sich auch die übrigen Kernwaffenstaaten an einem START-/INF-Nachfolgevertrag beteiligen. Dazu sollten im Sicherheitsrat weitere Initiativen ergriffen werden.

## **2. INF-Vertrag, Mittelstreckensysteme und regionale Gleichgewichte**

Das Ende des Vertrags über nuklearfähige bodengestützte Mittelstreckenwaffen (INF-Vertrag) im August 2019 hat die Risikoperzeptionen beider Seiten verstärkt. Der Vertrag von 1989 hat die Produktion, den Besitz und die Stationierung von bodengestützten ballistischen Raketen und Marschflugkörpern verboten, die im Reichweitemenspektrum zwischen 500 und 5.500 km liegen. Er beendete das Wettrüsten in dieser Waffenkategorie, das seit den späten 1970er Jahren die Sicherheit Europas bedrohte, aus russischer Sicht aber auch eine gegen China gerichtete Komponente enthielt.

Seit 2014 haben die USA Russland öffentlich vorgeworfen, mit dem Test und der Einführung von Marschflugkörpern des Typs 9M729 (NATO: SSC-8) den INF-Vertrag zu brechen, weil er mit einer Reichweite von über 2.000 km im verbotenen Reichweitemenspektrum liege. Die Beweisführung beruht auf Erkenntnissen der amerikanischen nationalen Nachrichtengewinnung, welche die USA den Alliierten im Herbst 2018 zur Kenntnis gaben. Eine kooperative Verifikation hat nicht stattgefunden. Das INF-Verifikationsregime war im Mai 2001 vertragsgemäß beendet worden, seine Wiedereinführung ist politisch gescheitert. Die USA haben den Vertrag am 2. Februar 2019 mit Billigung der Alliierten gekündigt; Russland hat darauf ebenfalls mit der Kündigung reagiert. Seit dem 2. August 2019 ist er außer Kraft gesetzt.

Seit der Stationierung russischer SSC-8 Marschflugkörper ab 2018 und der Bekanntgabe der amerikanischen Kündigungsabsicht diskutiert die Allianz über die Gefahr der „nuklearen Abkoppelung“ und über angemessene Gegenmaßnahmen. Nur 16 Tage nach dem Ende des INF-Vertrags haben die USA einen landbeweglichen Marschflugkörper im verbotenen Reichweitemenspektrum getestet.<sup>8</sup> Dazu haben sie das *Mk-41 Vertical Launch System* genutzt, das auf

<sup>7</sup> 50-75 Interkontinentalraketen (ICBM) mit ca. 90 Sprengköpfen, 48 U-Bootgestützte Raketen (SLBM), 120-130 IRBM mittlerer Reichweite sowie Mittelstreckenbomber mit ALCM. Ca. 1.200-1.400 MRBM kurzer Reichweite bzw. Kurzstreckenraketen überwiegend in konventioneller regionaler Rolle. Vgl. H.M. Kristensen, R. Norris: *Chinese Nuclear Forces, 2018*. Bulletin of the Atomic Scientists 74 (4), S. 289-295

<sup>8</sup> Department of Defense: *DOD Conducts Ground Launch Cruise Missile Test*. Pentagon Website. Press Release, 19 August 2019 <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/1937624/dod-conducts-ground-launch-cruise-missile-test/source/GovDelivery/>

*Aegis*-Schiffen für den Start von seegestützten Marschflugkörpern (SLCM) des Typs ‚*Tomahawk*‘ oder Abwehrraketen ‚*SM-3*‘ in Dienst gestellt ist. In einer modifizierten Version wird dieses Startgerät auch für *Aegis ashore*-Systeme zur Raketenabwehr in Europa verwendet. Russland hat dies seit Jahren als Vertragsbruch gewertet, da der INF-Vertrag auch bodengestützte Startgeräte für Mittelstreckensysteme verbietet. Es wurde versäumt, die gegenseitigen Vorwürfe reziprok zu verifizieren und ggf. über technische Zusatzprotokolle vertragskonforme Standardversionen der neuen Systeme zu vereinbaren. Damit wurde die Chance vertan, die Krise kooperativ und gesichtswahrend zu lösen.<sup>9</sup>

Zwar weisen Erklärungen der U.S. Administration über künftige Stationierungsorte darauf hin, dass sie sich auf China konzentriert; doch hat der NATO-Generalsekretär die Stationierung konventioneller INF in Europa nicht ausgeschlossen.<sup>10</sup> Hier kommt es nun darauf an, einen neuen regionalen Stationierungswettbewerb mit landgestützten Mittelstreckenwaffen zu verhindern. Es sollte geprüft werden, unter welchen Bedingungen die russischen und französischen Initiativen zu einem Moratorium dazu beitragen können. Solange nicht kooperativ vereinbart und verifiziert werden kann, dass die Reichweite der SSC-8 Systeme unter der 500 km-Vertragsgrenze liegt, sollte deren verifizierbarer Rückzug hinter den Ural angestrebt werden. In diesem Fall könnten sich die Europäer an der Verifikation durch Vorortinspektionen und Beobachtungsflüge im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel beteiligen. Allerdings erwägt das Weiße Haus, auch diesen Vertrag zu kündigen.<sup>11</sup>

Die Diskussion zur strategischen Balance in Europa darf aber auch die Existenz von see- und luftgestützten Marschflugkörpern (SLCM, ALCM) nicht außer Acht lassen, die über vergleichbare Fähigkeiten verfügen, aber in keinem Vertrag erfasst sind. Die USA haben diese Systeme seit dreißig Jahren wiederholt in konventioneller Rolle, vor allem im Nahen Osten, eingesetzt. In ihrer *Nuclear Posture Review* von 2018 haben sie angekündigt, SLCM wieder mit nuklearen Gefechtsköpfen auszustatten.<sup>12</sup> Dem U.S. Hauptquartier in Europa sind vier *Aegis*-Zerstörer zugeteilt, die *Tomahawk*-Marschflugkörper mit einer Reichweite von 2.200 km mitführen. Sie patrouillieren regelmäßig auch in der Ostsee und im Schwarzen Meer und können von dort aus den europäischen Teil Russlands weitgehend abdecken.

Amerikanische *Aegis*-Zerstörer haben 2017 und 2018 von Positionen im Mittelmeer aus syrische Ziele präzise mit SLCM angegriffen und so deren Leistungsfähigkeit erneut unter Beweis gestellt. Zuletzt haben sich auch französische Seestreitkräfte mit SLCM und britische Luftstreitkräfte mit luftgestützten Marschflugkörpern (ALCM) an diesen Angriffen beteiligt. Mehrere Alliierte, darunter auch Deutschland, Polen und Finnland, verfügen ebenfalls über weitreichende Abstandswaffen, die von Kampfflugzeugen abgeschossen werden können.

Auch Russland hat seine Intervention in Syrien im September 2015 mit dem Einsatz von zwei Dutzend SLCM des Typs ‚*Kalibr*‘ eingeleitet, die von der Kaspischen Flottille gestartet

<sup>9</sup> Vgl. Wolfgang Richter, *Europa und der INF-Vertrag: Verdammt zur Zuschauerrolle?* In: Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ, (69) 18-19/2019, April 2019, S. 21-26

<sup>10</sup> Jens Stoltenberg, NATO, *Press Point by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on the INF Treaty*. August 2019 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_168183.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_168183.htm)

<sup>11</sup> Alex Ward, *Trump may soon ban Russian observation flights over US military bases. That's a bad thing.*, Vox Oct. 10, 2019 <https://www.vox.com/2019/10/9/20906509/open-skies-treaty-trump-may-soon-ban-russian-observation-flights-over-us-military-bases>

<sup>12</sup> Office of the Secretary of Defense, NPR 18, aaO.; W. Richter, *Erneuerung der nuklearen Abschreckung*, (Fn 4)

worden waren.<sup>13</sup> Mit dem präzisen Einsatz seegestützter Marschflugkörper über eine Entfernung von 1.600 km gegen Ziele in Syrien hat es bewiesen, dass es vom Kaspischen Meer aus in der Lage ist, die angrenzende südliche Peripherie mit Mittelstreckenwaffen abzudecken, ohne den INF-Vertrag zu brechen. Die russischen SLCM ‚Kalibr‘ und ALCM ‚Kinshal‘ können konventionell oder nuklear eingesetzt werden.

China, das wie Frankreich über knapp 300 Kernsprengköpfe verfügt, besitzt zwar eine große Zahl an landgestützten ballistischen Mittelstreckenraketen (ca. 1.600)<sup>14</sup>, doch können sie wegen ihrer begrenzten Reichweiten das Kerngebiet der USA nicht erreichen. Für die regionale Kräftebalance spielen sie allerdings eine wichtige Rolle. Sie sollen dazu beitragen, im Falle eines Konflikts um Taiwan das ost- und südchinesische Meer gegen eine Intervention von U.S. Flugzeugträgergruppen abzuriegeln (A<sup>2</sup>/AD-Strategie) und das Risiko für U.S. Stützpunkte an der Peripherie zu erhöhen. Wenn es aber um die regionale Balance geht, so müssten auch see- und luftgestützte Waffensysteme erfasst werden, mit denen die USA die erweiterte Abschreckung in der Region sicherstellt.

Die öffentlichen Äußerungen von Präsident Trump und seinen Sicherheitsberatern, dass sich auch China an einer INF-Regelung beteiligen müsse, haben weder diese regionalen Kräftedispositive noch die globale Unterlegenheit der chinesischen Kernwaffenarsenale berücksichtigt. Bei der Abrüstungskonferenz in Berlin am 15. März 2019 hat der Vertreter des chinesischen Außenministeriums auf diesen Zusammenhang hingewiesen und eine Einbeziehung Chinas abgelehnt. Die USA hätten China nicht konsultiert. Ein ernsthaftes Verhandlungsangebot läge nicht vor.<sup>15</sup>

Die Diskussion um Mittelstreckenwaffen zeigt, dass künftige Verträge über strategische Stabilität zwar bei den globalen strategischen Fähigkeiten der USA und Russlands ansetzen müssen; doch müssen auch regionale Kontexte, geostrategische Disparitäten und neue Waffensysteme einkalkuliert werden. Ein neuer New START-Vertrag sollte diesen Zusammenhang konzeptionell erfassen und unterhalb künftiger Gesamtbegrenzungen Flexibilität hinsichtlich der Komposition der Einzelkomponenten erlauben.

### 3. Substrategische Kernwaffen und Einsatzmittel

Künftige Rüstungskontrollvereinbarungen sollten auch substrategische Kernwaffen und *dual-use*-Einsatzsysteme mitbedenken, die nicht in den INF-Definitionsrahmen fallen und bisher keinen Begrenzungen oder vereinbarten Transparenzregimen unterliegen. Allerdings hatten reziproke Erklärungen der Präsidenten der USA und Russlands von 1991/92 einen freiwilligen und signifikanten Abbau dieser Systeme sowie ihren weitgehenden Rückzug aus europäischen Stationierungsländern zur Folge (*Presidential Nuclear Initiatives*).<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Richard Johnson, *How Russia fired missiles at Syria from 1,000 miles away*. Washington Post, Oct. 23, 2015

<sup>14</sup> Vgl. Hans M. Kristensen, *INF Weapons: Status, Modernisations, and Arms Control Prospects*. Toda Peace Institute Policy Brief No. 25, October 2018, p. 3. Demnach sind von den 1.400-1.600 Raketen mit regionaler Reichweite 1.000-1.200 ballistische Kurzstreckenraketen und 200-300 Marschflugkörper. 12 von 14 Raketentypen (86 %) würden in den Definitionsrahmen des INF-Vertrags fallen.

<sup>15</sup> Vgl. auch China Slams Trump Nuclear Treaty "Blackmail", 23.10.2018 <https://yahoo.com/news/china-slams-trump-nuclear-treaty-blackmail-115339899.html>

<sup>16</sup> Vgl. Susan J. Koch, *The Presidential Nuclear Initiatives of 1991-1992*. Toda Peace Institute Policy Brief No. 23, October 2018

Es handelte sich dabei um Artilleriegranaten, Luftabwehrraketen, landbewegliche taktische ballistische Raketen und Marschflugkörper mit einer Reichweite unterhalb von 500 Km sowie Kampfflugzeuge, die Abstandswaffen oder Schwerkraftbomben einsetzen können. Letzteres trifft noch immer für eine begrenzte Anzahl an vorwärts stationierten Kampfflugzeugen der USA und von vier NATO-Partnern in Europa zu, die im Rahmen der nuklearen Teilhabe die Fähigkeit haben, U.S.-amerikanische Freifallbomben einzusetzen. Die Voraussetzung dafür wäre, dass der amerikanische Präsident in einem bewaffneten Konflikt zur Verteidigung des Bündnisgebietes auf Vorschlag von NATO-Gremien die Freigabe anordnet. Neben den *F-16* Jagdbombern Belgiens, der Niederlande und Italiens kommen dafür auch deutsche *Tornado*-Kampfflugzeuge in Betracht.

Die in Europa gelagerten ca. 160 amerikanischen Freifallbomben des Typs B 61-3/4 sind jüngst auf die modernere Version B 61-12 umgerüstet worden. Sie verfügen jetzt neben einer variablen Sprengkraft auch über eine Lenkzusatzausstattung, die eine mehrfach erhöhte Abwurfpräzision ermöglicht. Mit der geplanten Einführung des U.S. *Stealth*-Kampfbombers *F-35*, der die gegnerische Luftabwehr unerkannt überwinden soll, wird sich die Eindringfähigkeit der NATO-Kampfbomber erheblich verbessern. Eine politische Entscheidung über ein nuklearfähiges Tornado-Nachfolgemodell steht noch aus. Das geplante deutsch-französisch-spanische *Future Air Combat System* dürfte nicht vor 2040 zur Verfügung stehen.

Bei der Schwerkraftbombe B 61-3/4/12 handelt es sich nicht um eine spezifische „substrategische“ Waffe; sie gehört auch zur Standardbewaffnung strategischer Bomber. In den USA werden mehrere Hundert B-61 Bomben bereitgehalten. Die NATO geht gleichwohl davon aus, dass die ca. 2.000 „taktischen“ Kernwaffen Russlands den eigenen substrategischen Beständen in Europa quantitativ deutlich überlegen sind. Außerdem sind in den europäischen NATO-Staaten keine landbeweglichen Kurzstreckensysteme wie etwa der russische *Iskander*-Marschflugkörper in Dienst gestellt. Seit 2010 hat die NATO daher eine mögliche Reduzierung eigener substrategischer Bestände davon abhängig gemacht, dass die russische Überlegenheit in dieser Kategorie berücksichtigt wird und dass Russland seine taktischen Kernwaffen aus der geographischen Schlagdistanz zu europäischen Verbündeten wegverlegt.<sup>17</sup>

Russland argumentiert demgegenüber, dass die eigenen verbliebenen ca. 1.800 taktischen Kernwaffen zu je etwa einem Drittel für die Luftverteidigung, maritime Komponenten sowie luft- und landbewegliche Systeme (ca. 400) vorgesehen seien. Davon seien nur zwei Drittel in Europa und ein Drittel in Asien stationiert. Zudem müsse Russland die über 500 französischen und britischen Kernwaffen bedenken, die keinen Rüstungskontrollvereinbarungen unterliegen.

Die Diskussion über die politische Bedeutung von substrategischen Kernwaffen und um etwaige Einsatzschwellen kann von der Analyse konventioneller Verteidigungsoptionen nicht getrennt werden. Hierbei fallen asymmetrische Bedrohungsperzeptionen ins Auge. Während die NATO wegen der geographischen Nähe russischer Streitkräfte über die subregionale Kräftebalance im Baltikum besorgt ist, befürchtet Russland, angesichts der globalen konventionellen Überlegenheit der NATO auch noch den technologischen Rüstungswettlauf um die strategische Balance zu verlieren.

---

<sup>17</sup> NATO. *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Adopted by the Heads of State and Government in Lisbon.* (Active Engagement, Modern Defence) 19<sup>th</sup> November 2010, No. 26

Zwar weisen beide Seiten darauf hin, dass der Einsatz von Kernwaffen nur unter extremen und derzeit äußerst unwahrscheinlichen Umständen denkbar wäre, etwa im Falle der Bedrohung nationaler Überlebensinteressen<sup>18</sup>; doch befürchten gegenseitige Bedrohungsperzeptionen einen frühen, selektiven Nukleareinsatz im Falle eines regionalen Konflikts<sup>19</sup>, um konventionelle Schwächen auszugleichen und die Konfliktbeendigung zu erzwingen, wenn die strategischen Ziele erreicht sind. Die Einführung von „*low yield*“-Optionen gibt dieser Befürchtung neue Nahrung.

Konventionelle Angriffsoptionen zu eliminieren und somit auch die militärische Notwendigkeit zum Einsatz von Nuklearwaffen zu reduzieren, war der Zweck des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) von 1990. Dazu wurde ein militärisches Gleichgewicht zwischen der NATO und dem damaligen Warschauer Pakt für Europa und seine Subregionen vereinbart. Spätestens seit der NATO-Osterweiterung von 1999 war das KSE-Gleichgewichtsmodell überholt. Daher haben die KSE-Vertragsstaaten damals ein Anpassungsabkommen unterzeichnet, das die bisherige Blockbalance durch nationale und territoriale Begrenzungen für jeden Vertragsstaat ablösen sollte, um destabilisierende subregionale Kräftekonzentrationen zu verhindern.

Infolge des Drucks der Bush-Administration auf die Bündnispartner ist das KSE-Anpassungsabkommen nicht in Kraft getreten, während die NATO-Erweiterung fortgesetzt wurde. Die baltischen Staaten sind auch nach ihrem Beitritt zur NATO nicht in den Anwendungsbereich des KSE-Vertrags zurückgekehrt. Russland hat den überholten KSE-Vertrag Ende 2007 suspendiert. Der KSE-Vertrag entfaltet daher in der NATO-Russland Kontaktzone keine stabilisierende Wirkung. Das Wiener Dokument (WD) kann ihn nicht ersetzen, weil es offensivfähige Waffen nicht begrenzt und militärische Aktivitäten nur unzureichend erfasst.

Es kommt daher darauf an, die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa zu erneuern und vor allem in der NATO-Russland Kontaktzone ein Stabilitätsregime zu errichten, um Offensivoptionen zu reduzieren, destabilisierende Streitkräftekonzentrationen zu verhindern und militärische Aktivitäten frühzeitig zu verifizieren. Solche Stabilitätsvereinbarungen könnten auf die Zurückhaltungsverpflichtungen der NATO-Russland Grundakte zurückgreifen.<sup>20</sup> Eine militärische Entspannung in der Region könnte dazu beitragen, auch die Relevanz der Diskussion um die Senkung von Nuklearschwellen zu vermindern.

Die Erörterung verdeutlicht, wie dringlich direkte politisch-militärische Gespräche über strategische Gleichgewichte und Abschreckungsdoktrinen sind. Daher sollte auch der militärische Fachdialog im NATO-Russland-Rat wiederaufgenommen werden. Deutungen, nach denen regional begrenzte Kriege mit „*low yield*-Waffen denkbar seien, müssen einvernehmlich ausgeschlossen werden. Dies muss sich auch in den Militärdoktrinen und Streitkräftedispositiven

---

<sup>18</sup> F.A. Loukionova, *The Evolving Russian Concept of Strategic Deterrence: Risks and Responses*. *Arms Control Today* 2017 No. 47 (6), S. 15-20; Congressional Research Service, *Russia's Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization*. August 5, 2019 <https://crsreports.congress.gov> R45861, S. 3-7

<sup>19</sup> Office of the Secretary of Defense. 2018 *Nuclear Posture Review*, S. 8; Elbridge Colby, *Against the Great Powers*, aaO.

<sup>20</sup> Vgl. dazu Wolfgang Richter, *Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Vom Gleichgewicht der Blöcke zur regionalen Stabilität in der Krise*. SWP-Studie 17, Berlin Juli 2019; Wolfgang Zellner et al., *Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe. Arms Control in the NATO-Russia Contact Zones*. OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Wien Dezember 2018

spiegeln. Ein erneutes Bekenntnis zum gemeinsamen Statement der Präsidenten Gorbatschow und Reagan, dass nukleare Kriege nicht gewonnen werden können und niemals geführt werden dürfen, wäre ein wichtiges politisches Signal.

#### **4. Vertrag über die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen (NVV-Vertrag)**

Die Erosion der Rüstungskontrolle und die Wiederaufnahme des nuklearen Rüstungswettlaufs werden die NVV-Überprüfungskonferenz im April/Mai 2020 negativ beeinflussen. Dort dürfte die bisher gezeigte Einigkeit der fünf anerkannten Kernwaffenstaaten gegenseitigen Schuldzuweisungen zum Opfer fallen. Der Versuch, die Atomwaffenpolitik der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat (P 5) nach den Kategorien „verantwortungsvoll“ und „verantwortungslos“ zu unterscheiden, wird die Mehrzahl der Nicht-Kernwaffenstaaten nicht überzeugen. Zu befürchten ist vielmehr, dass sich ihre Spaltung in zwei Lager vertieft: Eines, das seine Sicherheit auf die erweiterte Abschreckung durch die USA stützt, und eine andere (größere) Gruppe, die den politischen Willen der P 5 zur Einhaltung der Abrüstungsverpflichtungen (Artikel VI, NVV) bezweifelt und den Vertrag über das Verbot von Nuklearwaffen (TPNW) in Kraft setzen will.

Die Bundesregierung steht dem TPNW skeptisch gegenüber, weil er keine realisierbaren Schritte zur Reduzierung von Kernwaffen vorsehe und die NVV-Staatengemeinschaft spalte. Der Verbotsvertrag ächtet nicht nur den Einsatz und die Weitergabe, sondern auch den Besitz, die Produktion und die Lagerung von Atomwaffen, verbietet die Zusammenarbeit mit Kernwaffenstaaten und diskriminiert somit sie und ihre Verbündeten. Ausdrücklich verbietet er die nukleare Teilhabe und die Mitgliedschaft in einem Bündnis, das Nuklearwaffen als vorläufig unverzichtbaren Teil seiner kollektiven Sicherheitsstrategie definiert.

Gleichwohl versucht Deutschland, positive Signale zu setzen. Der Ansatz, mit kleinen Schritten die Voraussetzungen für nukleare Abrüstung, etwa die Verifikation, zu erörtern, soll Brücken bilden, einen Minimalkonsens ermöglichen und so die Einheit der NVV-Staaten wahren.<sup>21</sup> Mit dieser Zielsetzung versuchen mehrere Nichtkernwaffenstaaten, die sich innerhalb und außerhalb nuklearer Bündnisgarantien positionieren, in unterschiedlichen Initiativen realisierbare Schritte zu definieren, um Fortschritte auf dem Wege zur Reduzierung von Kernwaffen zu ermöglichen, etwa in der *Non-Proliferation and Disarmament Initiative* (NPDI).

Die zwölf Mitgliedstaaten der *Stockholm-Initiative* haben am 25. Februar 2020 in Berlin eine Agenda aus Anlass des 50-jährigen Bestehens des NVV verabschiedet, um den NVV-Prozess positiv zu gestalten.<sup>22</sup>

Die *International Partnership for Nuclear Disarmament Verification* (IPDNV) wurde von den USA ins Leben gerufen. Sie erörtert Verifikationsverfahren für den gesamten Kernwaffenkreislauf von der Produktion von Spaltmaterial über den Bau, die Montage, Lagerung und Stationierung von Kernwaffen bis zur Demontage, Trennung der Komponenten, Zerstörung und Entsorgung nuklearen Abfalls. 2019 fand in Deutschland eine Übung zur Verifikation der Zerstörung eines Atomsprenkopfes statt, die Frankreich maßgeblich mitgestaltete.

Neben der Diskussion und Erprobung von Verifikationsverfahren geht es darum, Fortschritte bei der Umsetzung der Verpflichtungen zu erzielen, die in den NVV-Überprüfungskonferenzen 2000 und 2010 (64-Punkte Aktionsplan) vereinbart worden waren. Sie umfassen

<sup>21</sup> Vgl. Auswärtiges Amt, Jahresabrüstungsbericht 2018, S. 19

<sup>22</sup> Auswärtiges Amt, *Der NVV wird 50. Nukleare Abrüstung vorantreiben – unsere Zukunft sichern*. Pressemitteilung 25.02.2020 mit Anlage *Bausteine für die Förderung der nuklearen Abrüstung*

- die Fortsetzung der nuklearen Abrüstung
- die Transparenz der Kernwaffenarsenale und den Dialog über Nukleardoktrinen,
- die Verhinderung von Nuklearkriegen und die Minderung der nuklearen Risiken, u.a. durch die Senkung der Bereitschaftsgrade von Nuklearstreitkräften, Krisenkommunikation und die Verringerung der Bedeutung von Kernwaffen in den Militärdoktrinen,
- den Beginn von Verhandlungen über ein Produktionsverbot für waffenfähiges Spaltmaterial (FMCT),
- die Achtung des Teststoppmoratoriums und die Inkraftsetzung des Vertrags über das Umfassende Verbot von Atomtests (CTBT),
- die Stärkung von Kernwaffenfreien Zonen (KWFZ) und von negativen Sicherheitsgarantien (NSA),
- die Einrichtung einer Massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen Osten,
- die Stärkung von multilateralen Verifikationsmechanismen und Sicherungsvereinbarungen (*Safeguards Agreements*) mit der Internationalen Atomenergieorganisation IAEA und
- die Universalisierung des NVV.

Schon ein Bekenntnis der Vertragsstaaten zu diesen Vereinbarungen und ein Dialog über Nukleardoktrinen, den die P 5 angeboten haben, wären ein bescheidener Erfolg. Überzeugender allerdings wären konkrete Schritte wie die Verlängerung des New START-Vertrags, ein INF-Moratorium oder die Inkraftsetzung des Umfassenden Atomteststoppvertrags.

Die Zunahme der Spannungen um das nordkoreanische Atomprogramm und die Verschärfung der Auseinandersetzung zwischen den USA und dem Iran weisen jedoch in eine andere Richtung. Der Rückzug der USA aus dem gemeinsamen und umfassenden Aktionsprogramm (JCPOA), das den Iran vom Bau einer Atombombe abhält, und ihre Politik des „maximalen Drucks“ haben eine weitere Eskalation am Golf hervorgerufen. Die iranische Führung hat erklärt, nicht mehr an die Verpflichtungen des JCPOA gebunden zu sein, da die USA nicht zur Vertragstreue zurückgekehrt und die E3 nicht in der Lage seien, die amerikanischen Wirtschaftssanktionen zu umgehen.

Doch hat der Iran die Überwachung seiner Atomanlagen durch die IAEA bisher nicht eingeschränkt. Die JCPOA-Schwelle von 3,67°, um die Anreicherung von waffenfähigem Material zu verhindern, hat er allerdings auf 4,5° angehoben. Ob die Auslösung des Schlichtungsmechanismus durch die E 3 zur Deeskalation beitragen wird, bleibt fraglich. Sollte der Vorgang letztendlich dem Sicherheitsrat vorgelegt werden, bedeutete dies das endgültige Aus für den JCPOA und die Gefahr einer weiteren Eskalation. Die Inangsetzung des Handels mit dem Iran bleibt daher eine essentielle Aufgabe, auch wenn die E 3 die regionale Rolle des Iran kritisieren.

Gleichwohl sollten die aktuellen Krisen nicht von der Dringlichkeit der nuklearen Abrüstung ablenken. Die Abrüstungsverpflichtung nach Artikel VI NVV ist nicht dadurch konditioniert, dass zuerst alle Konflikte bereinigt werden müssen, und dass bis dahin die Sicherheit weniger Kernwaffenstaaten Vorrang vor der Sicherheit der VN-Staatengemeinschaft hat. Wenn es nicht zu weiteren substantiellen Abrüstungsschritten kommt, wird die Rüstungskontrollarchitektur weiter erodieren und der NVV ernsthaften Schaden nehmen. Der „Ansatz der kleinen Schritte“ darf daher nicht als Alibi herhalten, um effektive Abrüstung weiter zu konditionieren, zu verzögern oder gar zu verhindern. Um destabilisierenden Rüstungs- und Stationierungsspiralen entgegenzuwirken und weitere Eskalationsgefahren einzuhegen, ist die Erneuerung der Rüstungskontrolle dringend geboten. Um dieses Ziel zu erreichen, bleibt Deutschland in einer politisch moderierenden und in einer konzeptionellen Rolle gefordert.