

Deutscher Bundestag

Unterausschuss Abrüstung, Rüstungskontrolle und  
Nichtverbreitung

## Stellungnahme zur Zukunft der nuklearen Rüstungskontrolle und des Nichtverbreitungsvertrags

Berlin,  
08.03.2020

Der Zustand der nuklearen Rüstungskontrolle ist schlecht, was die strategische Stabilität zwischen Nuklearstaaten und die politische Stabilität des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) reduziert. Mit dem Ende des Intermediate Range Nuclear Forces Treaty (INF Vertrag) im August 2019<sup>1</sup> und der Gefahr des Auslaufens des New Strategic Arms Reduction Treaty (New START Vertrag)<sup>2</sup> im Februar 2021 scheint sich die bestehende Rüstungskontrollarchitektur gegenwärtig schrittweise aufzulösen. Zudem droht aufgrund dieser Rückschritte in der nuklearen Rüstungskontrolle und Abrüstung eine sich weiter vertiefende Spaltung der Vertragsstaaten des Nichtverbreitungsvertrages.<sup>3</sup> Drei interagierende Entwicklungen in Politik, Militär und technologischem Fortschritt sind für diesen Zustand maßgeblich verantwortlich. Aus diesen drei Entwicklungen wiederum lassen sich drei konkrete Konsequenzen ableiten, die Herausforderungen für die bestehende Rüstungskontrollarchitektur bzw. Anforderungen an deren Weiterentwicklung oder zukünftige Übereinkommen darstellen. Allerdings gibt es auch konkrete Möglichkeiten, diesen Konsequenzen mit zumindest schadensbegrenzenden Initiativen entgegenzutreten. Diese bilden den Abschluss der Stellungnahme.

### Drei Entwicklungen

Auf politischer Ebene ist nukleare Rüstungskontrolle nicht mehr so zentral für die Beziehungen der Großmächte, wie sie das im Kalten Krieg und den Jahren danach war. Der Wandel außenpolitischer Prioritäten in den USA („Krieg gegen den Terror“) und Russland (Fokus auf die Aufrechterhaltung der Föderation, z.B. Krieg in Tschetschenien, und der Einflussphäre in der Nachbarschaft, z.B. Georgienkrieg, Ukraineintervention) haben Nuklearthemen in den Hintergrund treten lassen.<sup>4</sup> In Kombination mit dem nun vorherrschenden Narrativ der „Great

<sup>1</sup> Durkalec, Jacek (2019): „European security without the INF Treaty“, NATO Review, NATO, zuletzt abgerufen am 03.03.2020 unter <<https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/09/30/european-security-without-the-inf-treaty/index.html>>.

<sup>2</sup> Sittlow, Brian L. (2020): „New START: The Future of U.S.-Russia Nuclear Arms Control“, Council on Foreign Relations, zuletzt abgerufen am 03.03.2020 unter <<https://www.cfr.org/in-brief/new-start-future-us-russia-nuclear-arms-control>>.

<sup>3</sup> Siehe z.B. House of Lords (2019): „Rising nuclear risk, disarmament and the Nuclear Non-Proliferation Treaty“, Britisches Parlament, zuletzt abgerufen am 04.03.2020 unter <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldintrel/338/338.pdf>>, S.55.

<sup>4</sup> Kulesa, Lukasz (2020): „The Crisis of Nuclear Arms Control and its Impact on European Security“, Stockholm International Peace Research Institute, zuletzt abgerufen am 04.03.2020 unter <[https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-01/eunpdc\\_no\\_66\\_kulesa.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-01/eunpdc_no_66_kulesa.pdf)>, S.5.

Power Competition“<sup>5</sup> sowie nationalistischer Politik sind Rüstungskontrollabkommen nicht die internationalen einzigen Verträge, die unter Stress geraten. Aus US-Perspektive ist zudem der Aufstieg Chinas ein Anreiz den starken bilateralen USA-Russland-Fokus der bestehenden nuklearen Rüstungskontrolle aufzubrechen.<sup>6</sup> Zusammengefasst führen diese politischen Entwicklungen zur Atrophie von Abkommen wie dem INF-Vertrag oder jetzt New START.

Auf militärischer Ebene ist die zunehmende Interaktion von nuklearen und konventionellen Waffen- und Führungssystemen problematisch für die nukleare Rüstungskontrolle. Während es im Kalten Krieg noch vergleichsweise einfach war, Nuklearwaffen und ihre Trägersysteme als isoliertes militärisches Segment mit einem quasi-Monopol auf strategische Wirkung zu betrachten, fällt dies heute schwerer. Bedingt durch zeitnahe digitale Aufklärung und die Präzision moderner konventioneller Waffen können auch diese nun solche strategische Effekte erzielen, die vorher größtenteils Nuklearwaffen und ihrer flächendeckenden Wirkung vorbehalten waren.<sup>7</sup> Dabei sind sowohl Einsatzvoraussetzungen (z.B. satellitengestützte Navigationssysteme, digitalisierte Führungssysteme) wie auch konventionelle Präzisionswaffen selbst in den letzten Jahren stetig proliferiert und stehen immer mehr Akteuren zur Verfügung. Mit einer zunehmenden Interaktion verschiedener militärischer Systeme und Domänen treten zudem neue Probleme in den Fokus, wie z.B. Cyberattacken, die die Einflussnahme eines anderen Akteurs auf die eigenen Führungsfähigkeiten der Nuklearstreitkräfte beeinträchtigen können.<sup>8</sup> Auch die verstärkte Nutzung des Weltraums für Kommunikation und Navigation durch konventionelle Streitkräfte und Waffensysteme kann destabilisierend wirken wenn militärische Weltrauminfrastruktur zu einem militärischen Ziel wird, aber gleichzeitig elementar für nukleare Zweitschlagfähigkeiten bleibt.<sup>9</sup> Zuletzt bleiben sowohl in den USA als auch Russland substrategische (taktische) Nuklearwaffen potenzielle Bestandteile einer eskalatorischen Antwort auf konventionelle Operationen feindlicher Akteure. Die USA führen so z.B. Nuklearsprengköpfe mit skalierbarer oder geringer Sprengkraft ein, was Beobachter fürchten lässt, dass die Einsatzschwelle für diese „low-yield“ Waffen sinkt.<sup>10</sup>

Zuletzt treibt der technologische Fortschritt die Modernisierungsbestrebungen und Neuentwicklungen von Nuklearwaffen und Trägersystemen voran, insbesondere in den USA, Russland und China. Dazu zählt zuvorderst die fortgesetzte Entwicklung und Einführung von konventionellen Luftverteidigungssystemen, die Raketenabwehrfähigkeiten besitzen. Um die

<sup>5</sup> Siehe z.B. White House (2017), „National Security Strategy“, White House, zuletzt abgerufen am 04.03.2020 unter <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>, S.26.

<sup>6</sup> Kulesa (2020) wie Fn.4, S.4.

<sup>7</sup> Haas, Michael (2013): „The Proliferation of Advanced Conventional Weapons“, Center for Security Studies, Eidgenössische Technische Hochschule, zuletzt abgerufen am 05.03.2020 unter <<https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSS-Analysis-145-EN.pdf>>, S.1.

<sup>8</sup> Siehe z.B. Futter, Andrew (2016): Cyber Threats and Nuclear Weapons – New Questions for Command and Control, Security and Strategy“, Royal United Services Institute, zuletzt abgerufen am 05.03.2020 unter <[https://rusi.org/sites/default/files/cyber\\_threats\\_and\\_nuclear\\_combined.1.pdf](https://rusi.org/sites/default/files/cyber_threats_and_nuclear_combined.1.pdf)>, S.10.

<sup>9</sup> Schütz, Torben (2019): „Technology and Strategy: The Changing Security Environment in Space Demands New Diplomatic and Military Answers“, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, zuletzt abgerufen am 06.03.2020 unter <[https://dgap.org/system/files/article\\_pdfs/2019-14-dgapkompakt\\_1.pdf](https://dgap.org/system/files/article_pdfs/2019-14-dgapkompakt_1.pdf)>, S.3.

<sup>10</sup> Siehe z.B. Rofer, Cheryl (2020): „Low-Yield Nukes Are a Danger, Not a Deterrent“, Foreign Policy, zuletzt abgerufen am 05.03.2020 unter <<https://foreignpolicy.com/2020/02/11/deterrence-nuclear-war-low-yield-nukes-danger-not-deterrent/>>.

eigenen Zweitschlagfähigkeiten auch gegen von solchen Systemen verteidigten Gebiete erhalten zu können, forschen alle drei Staaten an Hyperschall-Flugkörpern<sup>11</sup> sowie Raketensystemen mit erhöhter Reichweite bzw. Manövrierbarkeit (z.B. Russlands 9M730 Burevestnik)<sup>12</sup>. Allerdings ist die Modernisierung der nuklearen Arsenale auch dem Ende des normalen Lebenszyklus der bestehenden Waffen und ihrer Trägersysteme selbst zuzuschreiben und dient damit nicht immer automatisch einer Aufrüstung.<sup>13</sup> Eine qualitative Verbesserung der Nuklearwaffen und ihrer Trägersysteme wirkt zwar grundsätzlich wie ein Rüstungswettlauf mit negativen Konsequenzen für die Stabilität zwischen den Nuklearstaaten, theoretisch sich jedoch auch positive Konsequenzen denkbar. So können z.B. Sicherheitssysteme an den Waffen selbst sowie in der dazugehörigen Führungsstruktur technisch modernisiert werden, um die Sicherheit in deren Handhabung zu erhöhen.<sup>14</sup>

## Drei Probleme

Insbesondere die Auflösung der bestehenden Rüstungskontrollarchitektur und die technologischen Neuentwicklungen in den jeweiligen Nuklearstaaten führen zu einer Informationsknappheit über die Fähigkeiten und Absichten des jeweiligen anderen Nuklearstaates. Während Abkommen wie New START den Informationsaustausch über bestehende Fähigkeiten gewährleisten, gibt es ohne Überarbeitung bzw. aktive Nutzung des Vertrages keinen Austausch über neue Waffensysteme und deren technischer Leistungsfähigkeit. Da Nuklearwaffen gerade der Abschreckung gegenüber anderen Nuklearstaaten dienen sollen, erhöht Informationsknappheit das Risiko für Missverständnisse und Fehlkalkulationen. Das klassische Sicherheitsdilemma<sup>15</sup> verstärkt sich und damit reduziert sich die Stabilität zwischen Nuklearstaaten – hier den USA und Russland - mit potenziell gefährlichen Konsequenzen. Während aufgrund der enormen Kosten nicht unbedingt damit zu rechnen ist, dass die USA und Russland quantitativ substantiell aufrüsten werden sollte im Februar 2021 das New START Abkommen auslaufen, ist das Wegbrechen des stetigen Austausches über Dislozierung (Aufenthaltort), Einsatzbereitschaft und Einsatzdoktrin der Nuklearstreitkräfte des jeweils anderen destabilisierend.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Schütz, Torben (2019): „Technology and Strategy - Hypersonic Weapon Systems Will Decrease Global Strategic Stability – and Current Control Regimes Won’t Do“, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, zuletzt abgerufen am 06.03.2020 unter <[https://dgap.org/system/files/article\\_pdfs/2019-04-kompakt\\_1.pdf](https://dgap.org/system/files/article_pdfs/2019-04-kompakt_1.pdf)>, S.1f.

<sup>12</sup> Tucker, Patrick (2019): “Nuclear-Powered Cruise Missiles Are a Terrible Idea. Russia’s Test Explosion Shows Why”, Defense One, zuletzt abgerufen am 05.03.2020 unter <<https://www.defenseone.com/technology/2019/08/nuclear-powered-cruise-missiles-are-terrible-idea-russias-test-explosion-shows-why/159189/>>.

<sup>13</sup> Siehe z.B. Korb, Lawrence J.; Mount, Adam (2016): “Setting Priorities for Nuclear Modernization”, Center for American Progress, zuletzt abgerufen am 06.03.2020 unter <<https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2016/02/03053017/NuclearArsenal2.pdf>>, S.1.

<sup>14</sup> Morgan, Amelia; Williams, Heather (2018): „Nuclear Responsibility: A New Framework to Assess U.S. and Russian Behaviour“, European Leadership Network, zuletzt abgerufen am 06.03.2020 unter <<https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2018/06/ELN-Policy-Brief-Nuclear-Responsibility-A-New-Framework-to-Assess-US-and-Russian-Behavior.pdf>>, S.4.

<sup>15</sup> Damit wird in der Politikwissenschaft ein grundlegendes Paradoxon der internationalen Politik beschrieben: Wenn alle Staaten auf ihren sicherheitspolitischen Interessen beharren und dementsprechend handeln (Maximierung der jeweils eigenen Sicherheit), führt dies zu verstärkter politischer Instabilität.

<sup>16</sup> Vaddi, Pranay; Blanchette, Nicholas; Hinck, Garrett (2019): “What Happens If the Last Nuclear Arms Control Treaty Expires?”, Carnegie, zuletzt abgerufen am 07.03.2020 unter <<https://carnegieendowment.org/2019/09/05/what-happens-if-last-nuclear-arms-control-treaty-expires-pub-79782>>.

Wenn mehr Staaten Nuklearwaffen besitzen und diese intensiv mit konventionellen Fähigkeiten interagieren, dann resultiert daraus zudem eine signifikante Komplexitätssteigerung. Diese Komplexität erhöht das Risiko von Unfällen und Missverständnissen. Erstens werden die „Wege“, die innerhalb einer eskalierenden Konfrontation bis zum Nuklearwaffeneinsatz führen vielfältiger – und damit schwerer für einen Gegner nachzuvollziehen. So könnte z.B. eine Partei den Abschuss eines feindlichen Satelliten als nicht sonderlich eskalierend ansehen, die andere Partei dies jedoch als Auftakt eines koordinierten Angriffes auf die eigenen Aufklärungs-, Frühwarn- und Führungsfähigkeiten – die elementar für einen erfolgreichen Zweitschlag sind – verstehen und den Konflikt sofort eskalieren.<sup>17</sup> Zweitens erhöht Komplexität die Anzahl an Punkten, an denen ein Gegner erfolgreich ansetzen kann, um Nuklearstreitkräfte in ihrer Funktion zu beeinträchtigen. Die bereits erwähnte Anfälligkeit von Führungssystemen für Cyberattacken ist ein Beispiel hierfür.<sup>18</sup> Komplexität ist folglich nicht stabilitätsfördernd – besonders dann, wenn das betreffende System – wie nukleare Abschreckung – auf der Wahrnehmung und Interpretation von Signalen der anderen Partei basiert.

Sowohl Informationsknappheit als auch Komplexitätssteigerung machen nukleare Abrüstung vor dem Hintergrund der „Great Power Competition“ momentan unwahrscheinlicher, da Nuklearwaffen immer noch als ultimative Abschreckung in einem unübersichtlicher werdenden System internationaler Konfrontation angesehen werden. Schlimmer noch, sie erhöhen die Chance für den Einsatz von Nuklearwaffen – ob beabsichtigt oder aus einem Missverständnis heraus. Wenn nukleare Abrüstung allerdings unwahrscheinlicher wird, so verschärft das den zentralen Konflikt zwischen Nuklearstaaten und Nicht-Nuklearstaaten im NVV. Die Frage nach der Wirksamkeit von Artikel VI, der Verpflichtung der Nuklearmächte aktiv nach Abrüstung zu streben, bleibt damit nicht nur bestehen, sondern verschärft sich und könnte weiter zur Spaltung der Vertragsparteien beitragen. Aufgrund der Interdependenz der drei Säulen des NVV<sup>19</sup> schadet der Stillstand in der Abrüstung auch den anderen beiden Säulen und kostet den Vertrag insgesamt politische Legitimität.

## Drei Empfehlungen

Deutschland und die EU sind Randfiguren in der Regulierung von Nuklearwaffen. Nichtsdestotrotz sollten beide weiterhin politischen Druck auf die USA und Russland ausüben New START zu erhalten oder zumindest durch Instrumente zum Informationsaustausch zu ersetzen. In Fortführung von Ideen aus der Vorbereitung der Überprüfungskonferenz des NVV dieses Jahr sollte Deutschland sich weiterhin dafür einsetzen, das Berichtswesen des NVV auszubauen, um der Informationsknappheit – gerade zwischen den Nuklearstaaten – entgegenzuwirken.<sup>20</sup> Für substrategische („taktische“) Nuklearwaffen muss die NATO das Forum

<sup>17</sup> Schütz (2019) wie Fn. 9.

<sup>18</sup> Futter (2016) wie Fn. 8.

<sup>19</sup> Die „drei Säulen“ des NVV beschreiben die Hauptbereiche des Vertrages: Nichtverbreitung, Abrüstung und friedliche Nutzung der Kernenergie. Siehe z.B. Auswärtiges Amt (2020): „Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV)“, Auswärtiges Amt, zuletzt abgerufen am 06.03.2020 unter <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/ausenpolitik/themen/abruestung-ruestungskontrolle/nukleare-abruestung-und-nichtverbreitung/nvv/207054>>.

<sup>20</sup> Preparatory Committee for the 2020 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (2019): „Enhancing national reporting as a key transparency and confidence-building measure“, zuletzt abgerufen am 07.03.2020 unter <<https://undocs.org/pdf?symbol=en/NPT/CONF.2020/PC.III/WP.24>>, S.2.

zum Austausch sein, da hier Interaktion von nuklearen und konventionellen Waffen auf westlicher Seite bestimmt wird. Zudem hat Deutschland hier mehr Einfluss. Um in der NATO weiterhin Rüstungskontrolle erfolgreich als politisches Thema, z.B. in Abschlusserklärungen<sup>21</sup>, zu verankern, erfordert allerdings auch, zunächst weitergehende militärische Abschreckungsmaßnahmen mitzutragen. Nur so kann hinreichend politisches Kapital aufgebaut werden, um die teilweise skeptischen Verbündeten von den strategischen Vorteilen von Rüstungskontrolle zu überzeugen.

Der NVV bleibt ein wichtiges Element für Nichtverbreitung. Abrüstung wird der Vertrag indes im momentanen politischen Umfeld nicht aus sich heraus befördern können. Politisch sollte Deutschland deshalb die Position des NVV in der Nichtverbreitung und für Informationsaustausch stärken. In Anbetracht der stattfindenden nuklearen Aufrüstung ist das ein nahliegendes Mindestziel. Klar ist aber auch, dass selbst eine temporäre Überbetonung der Säule Nichtverbreitung gegenüber der Säule Abrüstung die strukturellen Probleme des NVV zu vertiefen droht und damit politische Kosten verursacht. Deutschland sollte deshalb Wege ausloten diese durch die aktive Stärkung der Vertragssäule „friedliche Nutzung“ abzuschwächen.

Um zumindest mittelfristig auch die Säule Abrüstung wieder stärken zu können, braucht Rüstungskontrolle neue Ansätze. Das erfordert Forschung in drei Bereichen: Erstens zu neuen Abschreckungslogiken. Solange die USA und Russland an ihren momentanen „Counterforce“-Nukleardoktrinen festhalten, ist eine weitere Reduktion unwahrscheinlich. Erste Ansätze in der Debatte zeigen dabei Alternativen auf, die sich z.B. am Einfluss eines Nuklearkrieges auf das Klima orientieren und daran die notwendigen Mengen von Sprengköpfen festmachen oder versuchen Abschreckung und Nuklearwaffeneinsatz durch das humanitäre Völkerrecht einzuhegen.<sup>22</sup> Zweitens ist Forschung zur Nichtverbreitung neuer Technologien, die mit Nuklearwaffen interagieren, notwendig. Das Forschungsinteresse liegt dabei eher auf Exportkontrolle als Rüstungskontrolle, z.B. für Bereiche wie additive Produktionsverfahren.<sup>23</sup> Rüstungskontrolle wäre diesem Verständnis nach eher eine Ausfallsicherung, sollte Proliferation doch stattfinden. Drittens ist Forschung zur Interaktion von konventionellen und nuklearen Waffen und dem Einfluss dieser Interaktion auf militärische Doktrinen zu leisten.<sup>24</sup> Erst ein vertieftes Verständnis der Funktionsweise moderner militärischer Systeme, derer „Betriebssysteme“ (also der jeweiligen Doktrin) und nationaler Eigenarten erlaubt es Rüstungskontrolle realisierbare Vorschläge an potenzielle Vertragsparteien zu richten um die strategische Stabilität zwischen ihnen zu gewährleisten.

<sup>21</sup> Siehe z.B. NATO (2018): „ Gipfelerklärung von Brüssel - Treffen des Nordatlantiktaks auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in Brüssel“, zuletzt abgerufen am 07.03.2020 unter <<https://nato.diplo.de/blob/2203102/812d1237805aca2580d9db43a8ae1003/erklaerung-der-staats--und-regierungschefs-2018-bruessel-data.pdf>>, S.19.

<sup>22</sup> Siehe z.B. Perkovich, George (2020): „Toward Accountable Nuclear Deterrents: How Much is Too Much?“, Carnegie, zuletzt abgerufen am 07.03.2020 unter <<https://carnegieendowment.org/2020/02/11/toward-accountable-nuclear-deterrents-how-much-is-too-much-pub-80987>>.

<sup>23</sup> Siehe z.B. Volpe, Tristan A. (2019): „Dual-use distinguishability: How 3D-printing shapes the security dilemma for nuclear programs“, *Journal of Strategic Studies*, 42:6, S.814-840.

<sup>24</sup> Zu Ausführungen der Veränderungen eigener und gegnerischer Doktrinen durch die Integration von nuklearen Waffen in konventionelle Operationen am historischen Beispiel der „First Offset Strategy“ der USA siehe z.B. Manea, Octavian (2018): „The Role of Offset Strategies in Restoring Conventional Deterrence“, *Small Wars Journal*, zuletzt abgerufen am 07.03.2020 unter <<https://smallwarsjournal.com/jrn/art/role-offset-strategies-restoring-conventional-deterrence>>.