



Dr. Dr. Hans Martin Sieg ist Referent für Außen- und Sicherheitspolitik im Büro des Bundestagsabgeordneten Manfred Grund und Lehrbeauftragter an der Freien Universität Berlin.

EINE ATOMWAFFENFREIE WELT? PRÄSIDENT OBAMAS INITIATIVE ZUR NUKLEAREN ABRÜSTUNG

Hans Martin Sieg

Am 8. April 2010 wurde der neue START-Vertrag zwischen den USA und Russland unterzeichnet, der eine weitere Reduktion der strategischen Atomwaffen beider Länder nach sich ziehen wird. Wenige Tage später fand dann in Washington auf Einladung des US-Präsidenten ein internationales Gipfeltreffen zur Nuklearsicherheit statt, an dem fast alle über Nuklearanlagen verfügenden Staaten teilnahmen, meist mit ihren Staats- oder Regierungschefs. Für Barack Obama stellt dies vorweisbare Erfolge für die von ihm verfolgte Politik einer umfassenden nuklearen Abrüstung dar. Nicht nur im Wahlkampf, auch als Präsident hatte er sich bereits bei seiner Rede in Prag im April 2009 zu dem Ziel einer atomwaffenfreien Welt bekannt.¹ Im September wurde diese Zielsetzung dann von einer Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen bekräftigt, der auf Initiative Obamas dazu eigens auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zusammengetroffen war.² Im Dezember hatte er auch dafür den Friedensnobelpreis erhalten. Eine Verpflichtung zur Abrüstung und letztlichen Abschaffung von Nuklearwaffen ist zwar bereits im Nichtverbreitungsvertrag enthalten. Sie wurde jedoch von den Nuklearmächten bislang deutlich zurückhaltender als ein Fernziel behandelt, für dessen Verwirklichung die politischen Voraussetzungen erst noch geschaffen werden müssten. Neu ist die Priorität, die Obama dieser Aufgabe zuweist. Damit verbunden ist das politische Risiko, Erwartungen zu wecken, die sich nicht erfüllen lassen. Deshalb hat auch Obama stets darauf verwiesen, dass sich das Ziel

1 | Vgl. Remarks by President Obama, Hradcany Square, Prague, April 5, 2009, <http://www.whitehouse.gov/> [20.05.2010].

2 | Vgl. Resolution 1887, 24.09.2009.

einer nuklearwaffenfreien Welt nur langfristig erreichen ließe, möglicherweise nicht mehr zu seinen Lebzeiten, wie er schon in Prag betonte. Welchem politischen Kalkül folgt er also?

Vor allem zwei Überlegungen werden ausschlaggebend gewesen sein. Eine Vorreiterrolle bei der nuklearen Abrüstung einzunehmen, eröffnet einerseits die Chance, das Prestige der USA international zu stärken. Andererseits dürfte aber tatsächlich ebenso die Sorge maßgebend gewesen sein, dass auf Dauer weder Kontrollmaßnahmen noch Abschreckung Sicherheit vor einer Weitergabe oder einem Einsatz von Atomwaffen gewährleisten. Obamas Abrüstungsinitiative bietet dabei auch die Möglichkeit, den Druck auf andere Nationen zu erhöhen, auf nukleare Aufrüstung zu verzichten. Ohne Abrüstungsbemühungen und Zugeständnisse der Nuklearmächte muss zudem die Wirksamkeit des Nichtverbreitungsvertrages fraglich bleiben, dessen jüngste Überprüfungskonferenz im Mai 2010 begonnen hat. Die Kontrollen der IAEA haben sich nicht als effektiv genug erwiesen, um eine Weiterverbreitung von Atomwaffen zu verhindern. Ein schärferes Überwachungssystem wird jedoch von vielen Nichtnuklearmächten als diskriminierend empfunden. Zugleich werden sich mit der zivilen Nutzung der Kernkraft die Risiken eines militärischen Missbrauchs ausweiten.

Für die Entscheidung des Präsidenten, der nuklearen Abschreckung eine so hohe Priorität zu geben, dürfte jedoch auch von Bedeutung gewesen sein, dass er sich dabei der Rückendeckung durch prominente Außen- und Sicherheitspolitiker sicher sein konnte. Das Thema hat sich auch in den USA in den letzten Jahren von einem populären, aber eben auch als idealistisch geltendem Ziel zu einem Motiv entwickelt, hinter dem sich zunehmend außenpolitische Eliten versammeln. So haben Henry Kissinger und George Shultz, Sam Nunn und William Perry eine überparteiliche Initiative zur globalen nuklearen Abrüstung begründet³, die bald Wiederhall bei

Vor allem zwei Überlegungen werden ausschlaggebend gewesen sein. Eine Vorreiterrolle bei der nuklearen Abrüstung einzunehmen, eröffnet einerseits die Chance, das Prestige der USA international zu stärken. Andererseits dürfte aber tatsächlich ebenso die Sorge maßgebend gewesen sein, dass auf Dauer weder Kontrollmaßnahmen noch Abschreckung Sicherheit vor einer Weitergabe oder einem Einsatz von Atomwaffen gewährleisten.

3 | Vgl. George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger und Sam Nunn, „A World Free of Nuclear Weapons“, in: *The Wall Street Journal*, 4. Januar 2007.

Ist die nukleare Abschreckung global verzichtbar und unter welchen Umständen? Würde eine Abschaffung von Nuklearwaffen tatsächlich zu mehr Sicherheit führen?

vielen renommierten Experten im In-⁴ und Ausland fand. Weltweit versuchen Zusammenschlüsse wie die Global Zero Commission, gezielt, Führungspersönlichkeiten für das Ziel einer nuklearen Nulllösung zu versammeln.⁵ In Deutschland wurde die Initiative von Kissinger, Perry, Nunn und Shultz von einer gemeinsamen Erklärung von Helmut Schmidt, Richard von Weizsäcker, Egon Bahr und Hans-Dietrich Genscher unterstützt, die darin auch die Forderung erhoben, die letzten Atomwaffen aus der Bundesrepublik abziehen.⁶ Auf Betreiben der FDP wurde eine entsprechende Zielsetzung im Koalitionsvertrag mit der CDU/CSU verankert⁷ und inzwischen auch durch einen von allen Fraktionen außer der Linken eingebrachten Beschluss des Bundestages bekräftigt.⁸

Im Prinzip erfährt das Ziel einer Beseitigung von Atomwaffen eine breite Zustimmung, doch seine Realisierung wirft eine Vielzahl praktischer Fragen auf. Ist die nukleare Abschreckung global verzichtbar und unter welchen Umständen? Würde eine Abschaffung von Nuklearwaffen tatsächlich zu mehr Sicherheit führen? Wie kann dieses Ziel erreicht werden? Und wie kann gewährleistet werden, dass ein allgemeiner Verzicht auch tatsächlich eingehalten wird? Welche Erfolgsaussichten hat die Initiative des Präsidenten? Steht für ihn tatsächlich ganz unmittelbar das Ziel einer umfassenden nuklearen Abrüstung im Vordergrund? Oder geht es ihm vielleicht erst einmal vor allem um ein effektiveres Antiproliferationsregime?

Im Folgenden soll den grundsätzlichen Herausforderungen, Hindernissen und Ansatzpunkten für die nukleare Abrüstung nachgegangen werden. Dabei wird erstens gefragt

4 | Vgl. George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger und Sam Nunn, „Toward a Nuclear-Free World“, in: *The Wall Street Journal*, 15. Januar 2008.

5 | Vgl. <http://www.globalzero.org> [20.05.2010].

6 | Vgl. Helmut Schmidt, Richard von Weizsäcker, Egon Bahr, Hans-Dietrich Genscher, „Für eine atomwaffenfreie Welt“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9. Januar 2009.

7 | Vgl. Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 26. Oktober 2009, S. 120.

8 | Vgl. „Deutschland muss deutliche Zeichen für eine Welt frei von Atomwaffen setzen“, Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen, *Bundestags-Drucksache 17/1159*, angenommen am 26.3.2010.

werden, ob und inwieweit eine umfassende atomare Abrüstung eine sinnvolle Alternative zu einem Festhalten an der nuklearen Abschreckung darstellen kann? Zweitens wird auf die spezifischen Interessen eingegangen, die die existierenden oder potenziellen Atommächte jeweils mit ihren Nuklearwaffen verfolgen, um die politischen Voraussetzungen für Abrüstungsvereinbarungen einzuschätzen. Drittens sollen die konkreten Ansatzpunkte für nukleare Abrüstungsmaßnahmen erörtert werden, insbesondere hinsichtlich ihrer technischen Voraussetzungen. Abschließend erfolgt ein Ausblick auf die Rahmenbedingungen, unter denen ein vollständiger Verzicht auf Nuklearwaffen möglich sein dürfte.

Während des Kalten Krieges blieb das Ziel einer nuklearen Abrüstung trotz einer Reihe von Abkommen zur Rüstungsbeschränkung (SALT) letztlich illusorisch. Doch hat die nukleare Abschreckung dazu beigetragen, eine größere Eskalation des Ost-West-Konfliktes zu verhindern.

ABSCHRECKUNG UND IHRE GRENZEN

Während des Kalten Krieges blieb das Ziel einer nuklearen Abrüstung trotz einer Reihe von Abkommen zur Rüstungsbeschränkung (SALT) letztlich illusorisch. Doch hat die nukleare Abschreckung dazu beigetragen, eine größere Eskalation des Ost-West-Konfliktes zu verhindern. Nach dem Ende des Kalten Krieges kam es zwar zu einer massiven Reduktion der Kernwaffenbestände der beiden Supermächte und in geringerem Umfang auch derjenigen Großbritanniens und Frankreichs. Zugleich hat die nukleare Proliferation in den Sicherheitsstrategien aller westlichen Akteure jedoch eine zunehmende Bedeutung erlangt; und da ein einseitiger Besitz oder Einsatz von Atomwaffen nun einmal einen entscheidenden Vorteil in einem Konflikt darstellen kann, ist auch die nukleare Abschreckung daher keineswegs überholt. Präsident Obama hat in seiner Prager Rede ausdrücklich klar gestellt, dass die USA an ihr festhalten werden „as long as these weapons exist“.

Doch wenn nukleare Abschreckung Sicherheit verlässlich gewährleisten kann, gibt es keinen Grund, eine vollständige atomare Abrüstung ins Auge zu fassen. Das ist genau der Punkt, an dem die Meinungen über die Initiative des Präsidenten auseinandergehen. Ist Abschreckung verlässlich, dann wäre ein umfassender Verzicht auf Nuklearwaffen erst dann sinnvoll – und würde sich dann zugleich von selbst ergeben – wenn zwischen den zu ihrer

Herstellung fähigen Akteuren keine gewaltsamen Konflikte mehr drohen. Bis dahin aber wäre nicht einmal notwendigerweise eine Reduktion der Nuklearwaffenstaaten anzustreben. Vorausgesetzt, dass der Friedenswahrung Vorrang vor anderen Zielen zukommt, wäre dann wohl eher dem Diktum von Kenneth Waltz zu folgen: „More may be better“.⁹ Das Problem mit dieser Position besteht jedoch nicht nur darin, dass der Wahrung des Friedens gegenüber anderen politischen und humanitären Forderungen unter Umständen gar kein so unbedingter Vorrang zukommt. Es ist auch keineswegs ausgemacht, ob Abschreckung dieses Ziel tatsächlich so sicher gewährleisten kann.

Während des Kalten Krieges begannen intensive Debatten über die Verlässlichkeit von Abschreckungskonzepten. Im Ergebnis haben sie mehr Probleme aufgezeigt als sie zu

Nukleare Abschreckung beruht nicht nur auf Waffenpotenzialen, sie ist immer auch ein „state of mind“ und hängt auf beiden Seiten von einer Reihe psychologischer Variablen ab. So muss der Gegner die Grenze kennen, die er nicht überschreiten soll und über die politische Entscheidungsfreiheit verfügen, sie zu respektieren; er muss die Drohung für glaubwürdig halten und das Risiko für inakzeptabel.

lösen vermochten. Natürlich kann vorausgesetzt werden, dass die nukleare Abschreckung das Kalkül von Nutzen und Risiko im Konfliktfall zuungunsten einer gewaltsamen Eskalation verändert. Aufgrund der verheerenden Wirkung von Nuklearwaffen genügt es aber nicht, Eskalationsrisiken nur zu vermindern. Nicht die Wahrscheinlichkeit einer Eskalation oder die zunehmende Rationalität des Akteursverhaltens, sondern die jeweils verbleibenden Restrisiken sind

der entscheidende Maßstab. Solche Restrisiken aber liegen nicht nur in der Technologie und den damit verbundenen Gefahren von Fehlalarmen und der Sicherheit von Nuklearwaffen. Die Logik der nuklearen Abschreckung selbst enthält immanente Widersprüche.

Nukleare Abschreckung beruht nicht nur auf Waffenpotenzialen, sie ist immer auch ein „state of mind“¹⁰ und hängt auf beiden Seiten von einer Reihe psychologischer Variablen ab. So muss der Gegner die Grenze kennen, die er nicht überschreiten soll und über die politische Entscheidungsfreiheit verfügen, sie zu respektieren; er muss die Drohung für glaubwürdig halten und das Risiko für inakzeptabel. Martin van Creveld argumentiert, dass

9 | Kenneth N. Waltz, „More May be Better“, in: Scott D. Sagan und Kenneth N. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate* (London und New York: 1995), S. 1 - 45.

10 | Lawrence Freedman, *Deterrence* (Cambridge: 2004), S. 116.

aufgrund der verheerenden Wirkung von Nuklearwaffen bei gegenseitiger Abschreckung kein plausibles Konzept für ihren Einsatz existiert.¹¹ Doch selbst wenn das stimmt, gilt dies nicht für die Drohung mit dem Atomkrieg. Dabei ist die gegenseitige Wahrnehmung unter den Akteuren ein maßgeblicher Faktor; denn wenn ein Akteur einem anderen nur eine deutlich geringere Risikobereitschaft zutraut als er sie selbst zeigen kann, kann er darauf spekulieren, dass dieser gegenüber einer hinreichend glaubwürdigen Eskalationsdrohung nachgibt. Die aggressive Rhetorik Nordkoreas z.B. wäre offensichtlich suizidal, wenn die USA über dasselbe Ausmaß an Eskalationsbereitschaft verfügen würden, das Pjöngjang damit signalisiert. Abschreckung kann also nicht nur ein defensives, sondern auch ein offensives Konzept darstellen. Nukleare Abschreckung beruht auf der Prämisse, dass jeder Akteur zwar die nukleare Eskalation unbedingt vermeiden will, zugleich aber zumindest aus Sicht des jeweiligen Gegenübers über eine glaubwürdige Eskalationsbereitschaft verfügen muss. Dieses Paradox eröffnet Spielräume für eine Politik des *Brinkmanship*¹² – aber damit auch für fatale Fehleinschätzungen.

Die Wirksamkeit nuklearer Abschreckung hängt somit mehr von der Risikobereitschaft der Akteure ab als von ihrer Rationalität. Grundet Abschreckung auf der Fähigkeit zur Vergeltung, beruht sie sogar in entscheidendem Maße auf der Möglichkeit irrationaler Reaktionen. Rational an Abschreckung ist die Drohung, ihre Realisierung aber wäre es nur unter sehr eingeschränkten

Umständen – beispielsweise wenn mit einem Gegenschlag die sichere Vernichtung noch größerer Bedrohungspotenziale zu erreichen wäre. Sonst versagt die Logik von Abschreckung in dem Augenblick, in dem sie nicht gewirkt hat. Denn ein Vergeltungsschlag an sich würde nur noch einen Racheakt an vielen Tausenden, vielleicht Millionen meist Unschuldiger darstellen. Ist die Irrationalität der Reaktion aber ein wesentlicher Bestandteil der Kalkulation, besteht das Risiko, dass Abschreckung versagt, weil sie, zu Recht

Zwischen Nuklearmächten hängt Abschreckung theoretisch entscheidend von ihrer jeweiligen Zweitschlagkapazität ab. Ist diese nicht oder nur in begrenztem Umfang gegeben, steht jede Seite im Konfliktfall vor der Entscheidung, einen präemptiven Vernichtungsschlag zu führen oder vielleicht zu erleiden.

11 | Martin van Creveld, *Die Zukunft des Krieges. Wie wird Krieg geführt und warum?*, 3. Auflage (Hamburg: 2004), S. 23 - 34.

12 | Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: 1966), S. 98 f.

oder Unrecht, als nicht hinreichend glaubwürdig eingeschätzt wird. Würde ein Entscheidungsträger tatsächlich den Vergeltungsschlag befehlen? Im Kalten Krieg versuchten die Nuklearmächte, dieses Problem zu neutralisieren, indem sie ihre Verfahren für einen Gegenschlag soweit wie möglich automatisierten. So wurde die Chance des Gegners beschnitten, auf individuelle Abwägungsprozesse zu spekulieren. Inzwischen haben die westlichen Nuklearmächte und Russland die Bereitschaftsgrade ihrer Atomstreitkräfte abgesenkt, um im Konfliktfall mehr Reaktionszeit zu gewinnen und eine Eskalation verhindern zu können. Gerade weil sie die Zeit für solche Entscheidungsprozesse beschnitt, trug im Kalten Krieg auch die Kürze der Reaktionszeit zur Abschreckung bei, warf damit aber natürlich andere Risiken auf, beispielsweise im Falle von Fehlalarmen.

Zwischen Nuklearmächten hängt Abschreckung theoretisch entscheidend von ihrer jeweiligen Zweitschlagkapazität ab. Ist diese nicht oder nur in begrenztem Umfang gegeben, steht jede Seite im Konfliktfall vor der Entscheidung, einen präemptiven Vernichtungsschlag zu führen oder vielleicht zu erleiden. Aufgrund der permanenten Evolution der Waffensysteme konnte dieses Risiko selbst zwischen den Supermächten im Kalten Krieg niemals ganz beseitigt werden, zumal spätestens mit der Entwicklung U-Bootgestützter Raketen das Überleben der jeweiligen politischen Führung nicht mehr sicher gewährleistet werden kann. Aber auch eine gesicherte gegenseitige Vernichtungskapazität bedeutet keine verlässliche Abschreckung.

Im Kalten Krieg passten die beiden maßgeblichen Akteure ihr Verständnis von Abschreckung wie auch ihr jeweiliges Rollenverhalten aneinander an. Ein ähnliches Maß an Gegenseitigkeit und Anpassung kann jedoch bei einer künftig komplexeren Akteursstruktur nicht mehr einfach vorausgesetzt werden.

Genau dieses Problem warf das Prinzip der *Mutual Assured Destruction* während des Kalten Krieges auf. Im Rahmen eines solchen Szenarios gibt es für einen defensiv eingestellten Akteur keine plausible Einsatzoption für nukleare Waffen mehr. Ein Ersteinsatz droht zur Selbstvernichtung zu führen, während ein Vergeltungsschlag eine Massenvernichtung hervorruft, die mit den moralischen Vorbehalten des Entscheidungsträgers vermutlich nicht zu vereinbaren ist. Wenn plausible Einsatzoptionen jedoch fehlen, könnten sich aggressive Akteure hingegen auch nicht von konventionellen oder nuklearen Angriffen abschrecken lassen.

Denn trotz seiner Vernichtungspotenziale würde der Gegner so mit einer Entscheidungssituation konfrontiert, in der es keine sinnvolle Alternative zu einem Nachgeben gibt. Lässt Abschreckung die Vermeidung

der nuklearen Eskalation zur obersten Maxime des Gegenübers werden, können begrenzte Atomschläge wieder als rationales Mittel erscheinen.¹³ Aufgrund ihrer jeweiligen konventionellen Unterlegenheit haben NATO-Strategien im Kalten Krieg daher nukleare Erstschläge ebenso vorgesehen wie Militärmanöver Russlands in jüngerer Zeit.¹⁴ Während des Kalten Krieges kamen

Nuklearstrategen wie Albert Wohlstetter zu dem Schluss, dass es einer realistischen Option begrenzter nuklearer Schläge mit taktischen Waffen gegen militärische Ziele und damit der Fähigkeit zu einer schrittweisen nuklearen Eskalation bedürfte. Auf dieser Überlegung beruhte bereits die Strategie der Flexiblen Erwidern in der NATO. Abhängig von der Denkweise der Akteure beruht atomare Abschreckung damit sowohl auf der Nichtführbarkeit wie auf der Führbarkeit des Nuklearkrieges. Heute versuchen einige Atommächte die Präzision ihrer Nuklearraketen zu steigern und zugleich deren Sprengkraft zu reduzieren, um ebenso gezielte wie begrenzte Schläge gegen politische und militärische Zentren zu ermöglichen und damit überhaupt noch realistische Einsatzszenarien zu schaffen. Daraus ergibt sich auch die Bedeutung „taktischer“ Nuklearwaffen, wie sie im Rahmen der nuklearen Teilhabe der NATO zum Einsatz kommen, für eine glaubwürdige Abschreckung; die Reaktionszeiten sind zwar länger, doch sie können Ziele sehr viel genauer und mit geringerer Vernichtungskraft treffen als die meisten strategischen Waffen, die sich am effektivsten gegen Bevölkerungszentren einsetzen lassen.

Das Wissen und die Möglichkeit zum Bau nuklearer Waffen sind in der Welt und werden es bleiben. Die Zahl der Akteure, die über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen, nimmt zu. Der ökonomische Aufwand für die Produktion von Nuklearwaffen sinkt. Abstrakt betrachtet, rechtfertigt diese Entwicklung Zweifel, ob sich die weitere Verbreitung von Nuklearwaffen aufhalten lässt, geschweige denn, ihre vollständige Abschaffung zu erreichen wäre.

Im Kalten Krieg passten die beiden maßgeblichen Akteure ihr Verständnis von Abschreckung wie auch ihr jeweiliges Rollenverhalten aneinander an. Ein ähnliches Maß an Gegenseitigkeit und Anpassung kann jedoch bei einer künftig komplexeren Akteursstruktur nicht mehr einfach

13 | Vgl. Hermann Kahn, *Thinking about the Unthinkable in the 1980s* (New York: 1984), S. 59 ff.

14 | Vgl. Nikolai Sokov, „Russia's Nuclear Doctrine“, *NTI Issue Brief*, August 2004, http://www.nti.org/e_research/e3_55a.html [20.05.2010].

vorausgesetzt werden; denn dabei muss zunehmend mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass Nuklearmächte indirekt über Dritte in Konflikte miteinander verwickelt werden, ohne klar bestimmte Handlungsgrenzen und mit einer weit größeren Gefahr von Missverständnissen und Fehlkalkulationen. Man stelle sich vor, ein nuklear bewaffneter Irak hätte Kuwait besetzt und wäre dann noch nach Saudi-Arabien vorgestoßen. Nicht die Verhinderung, sondern die Revision einer Aggression wäre dann das Problem gewesen. Hätte Abschreckung dabei eine Eskalation verhindert, und wenn ja: wären der Aggressor abgeschreckt worden oder andere Akteure

Sollen Nuklearwaffen lediglich der eigenen Sicherheit dienen, dann erschließen sie weniger neue Handlungsspielräume als dass sie Rücksichtnahmen auf potenzielle Gegner erfordern.

vor einer Intervention? Hinzu kommt, dass insbesondere neue Atommächte auf Jahrzehnte keine Zweitschlags-, sondern nur eine Erstschlagskapazität erwerben. Im Konfliktfall würde dies die Unsicherheit für

alle Beteiligten grundsätzlich erhöhen, zumal sie meist dieselben Waffensysteme als Träger konventioneller wie nuklearer Angriffe benutzen, was deren Unterscheidbarkeit begrenzt. Außerdem verfügen neue Atommächte vermutlich zunächst auch nicht über die erforderlichen Führungs- und Kontrollsysteme, um ihr Krisenverhalten planvoll zu steuern und unautorisierte Einsätze sicher zu verhindern.

Im Ergebnis bleibt eine Vielzahl von Ungewissheiten zurück. Das bedeutet nicht, dass Abschreckung unwirksam wäre. Die Möglichkeit eines nuklearen Gegenschlages schafft für den Eskalationsfall in jedem Fall ein ungleich höheres Risiko als jede andere Reaktionsform – und stellt unter Umständen das einzige Mittel dar, das einem Einsatz von Atomwaffen durch andere entgegensteht. Nukleare Abschreckung besitzt ein hohes Maß an Plausibilität, doch es bleibt zugleich ein nicht zu vernachlässigendes Restrisiko zurück. Sie für unwirksam und bereits heute für verzichtbar zu halten, wäre ebenso gefährlich wie ein uneingeschränktes Vertrauen in ihre Verlässlichkeit. Abschreckung und Abrüstung sollten daher nicht als gegensätzliche, sondern komplementäre Bestandteile einer Nuklearstrategie verstanden werden.

INTERESSEN VON ATOMMÄCHTEN

Das Wissen und die Möglichkeit zum Bau nuklearer Waffen sind in der Welt und werden es bleiben. Die Zahl der Akteure, die über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen, nimmt zu. Der ökonomische Aufwand für die Produktion von Nuklearwaffen sinkt. Abstrakt betrachtet, rechtfertigt diese Entwicklung Zweifel, ob sich die weitere Verbreitung von Nuklearwaffen aufhalten lässt, geschweige denn, ihre vollständige Abschaffung zu erreichen wäre. Konkret betrachtet, ist die Zahl der relevanten Akteure jedoch sehr viel überschaubarer. Dies liegt nicht nur daran, dass der technologische Aufwand für die Entwicklung und Produktion von Atomwaffen noch immer zeitaufwendig und so hoch ist, dass nur eine Minderheit von Staaten dazu in der Lage wäre. Die meisten Staaten, die über die Fähigkeit zum Bau von Atomwaffen verfügen, haben zudem darauf verzichtet. Dafür gibt es im Wesentlichen vier Gründe. Erstens haben Antiproliferationsregime nicht nur den Technologietransfer erschwert, sondern vor allem erhebliche Nachteile für Regierungen geschaffen, die Nuklearwaffen zu erlangen versuchen. Sie versprechen weniger einen Gewinn an Status, als vielmehr zu einem Paria im internationalen System zu werden. Brasilien und Argentinien haben ihre unter Militärregierungen begonnenen Nuklearwaffenprogramme im Zuge ihrer demokratischen Transformation beendet. Südafrika hat seine Nuklearwaffen wieder abgeschafft. Außer Russland haben alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion auf sie verzichtet. Das Proliferationsnetzwerk um den „Vater der pakistanischen Atombombe“ A. Q. Khan wurde von westlichen Geheimdiensten aufgedeckt und zerschlagen.¹⁵ Zweitens hat der Einsatz militärischer Mittel oder militärischen Drucks Waffenprogramme unterbunden. So dürfte die Sorge vor einer Intervention mit dazu beigetragen haben, dass Libyen sein Waffenprogramm 2003 nach Enthüllungen im Zusammenhang mit der Aufdeckung des Khan-Netzwerks selbst beendet hat. Das irakische Atomwaffenprogramm erfuhr durch die Bombardierung des Reaktors in Osirak durch die israelische Luftwaffe 1981 einen entscheidenden Rückschlag.

Für die meisten Länder hängt die eigene Sicherheit allenfalls indirekt von Atomwaffen und jedenfalls nicht von einem eigenen Besitz eben dieser ab. Die Gründe, die Staaten dazu veranlassen, an Nuklearwaffen festzuhalten oder nach ihnen zu streben, sind daher eher in der jeweils besonderen Interessenlage zu suchen.

15 | Vgl. David Albright und Corey Hinderstein, „Unraveling the A. Q. Khan and Future Proliferation Networks“, in: *The Washington Quarterly*, 28 (2005), 2, S. 111 - 128.

Ebenso wurde Ende 2007 ein offenbar mit nordkoreanischer Unterstützung begonnenes Nuklearwaffenprogramm Syriens zerstört.¹⁶

Drittens tragen Schutzgarantien insbesondere der USA entscheidend zur Sicherheit vieler Nichtnuklearmächte bei. Japan könnte kurzfristig Nuklearwaffen bauen, sollte sich die regionale Bedrohungslage verschärfen.

Um der weiteren Proliferation von Atomwaffen vorzubauen, sieht die Nuclear Posture Review aber auch eine Stärkung der Sicherheitsgarantien gegenüber den Verbündeten vor und damit auch der nuklearen Abschreckung gegenüber neuen Nuklearmächten. In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung der nuklearen Teilhabe für den Zusammenhalt und die Sicherheit innerhalb der NATO hervorgehoben – auch im Blick auf einen Einbezug taktischer Atomwaffen in Abrüstungsgespräche mit Russland.

Viertens können sich nur einige potenzielle Aggressoren von Atomwaffen einen praktischen Nutzen versprechen, für die meisten Staaten wäre er sehr begrenzt. Sollen Nuklearwaffen lediglich der eigenen Sicherheit dienen, dann erschließen sie weniger neue Handlungsspielräume als dass sie Rücksichtnahmen auf potenzielle Gegner erfordern. Das Risiko, das ein Streben nach oder der Besitz von Nuklearwaffen im Konfliktfall für andere schafft, kann diese

zu eigenen Rüstungsprogrammen oder Präventivschlägen veranlassen. Beispielsweise hätte Ägypten Nuklearwaffen entwickeln können. Aber es hätte damit angesichts der potenziell suizidalen Folgen auch jede Konfliktfähigkeit gegenüber Israel aufgegeben. Der Jom-Kippur-Krieg hätte ein kaum tragbares Risiko dargestellt, wenn beide Seiten Nuklearwaffen besessen hätten.

Die Zwecke, denen Atomwaffen und eine nukleare Abschreckung dienen sollen oder können, lassen sich also nur in begrenztem Umfang verallgemeinern. Für die meisten Länder hängt die eigene Sicherheit allenfalls indirekt von Atomwaffen und jedenfalls nicht von einem eigenen Besitz eben dieser ab. Die Gründe, die Staaten dazu veranlassen, an Nuklearwaffen festzuhalten oder nach ihnen zu streben, sind daher eher in der jeweils besonderen Interessenlage zu suchen. Welche Abrüstungsmaßnahmen auf absehbare

16 | Vgl. David Albright und Paul Brannan, *Suspect Reactor Construction Site in Eastern Syria: The site of the September 6 Israeli Raid?*, Institute for Science and International Security, 23.10.2007, http://www.isis-online.org/publications/SuspectSite_24October2007.pdf [20.05.2010]; David Albright und Paul Brannan, *Syria Update: Suspected Reactor Site Dismantled*, Institute for Science and International Security, 25.10.2007, <http://www.isis-online.org/publications/SyriaUpdate25October2007.pdf> [20.05.2010].

Zeit möglich sind, ist daher zunächst anhand der Motive zu beurteilen, die existierende oder potenzielle Nuklearmächte mit ihren Atomwaffen verfolgen.

DIE FÜNF IM NVV ANERKANNTEN NUKLEARMÄCHTE

Nach dem Ende des Kalten Krieges folgte die Nuklearwaffenpolitik der USA zwei unterschiedlichen und z.T. auch gegenläufigen Entwicklungslinien. Einerseits sank der Stellenwert der Atomstreitkräfte sowie der zu ihrer Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung erforderlichen Infrastrukturen innerhalb des Militärs und gegenüber anderen Rüstungsindustrien. Bereits vor Obama kam Nuklearwaffen in der amerikanischen Verteidigungspolitik eine geringere Priorität zu als bei allen anderen Atommächten – was bereits zu Problemen bei der Aufrechterhaltung der erforderlichen technischen Fähigkeiten und eines hohen professionellen Standards geführt hat¹⁷; und anders als bei anderen Atommächten wurden die vorhandenen Waffensysteme zwar modernisiert, aber nur noch wenig in die Entwicklung neuer Nuklearwaffen und Trägersysteme investiert. Die Frage nach einem sukzessiven Ersatz für die bestehenden Waffensysteme dürfte sich über kurz oder lang jedoch kaum umgehen lassen. Die Finanzierung des Programms für einen neuen Reliable Replacement Warhead (RRW) als Ersatz für den hinsichtlich seiner Zuverlässigkeit umstrittenen W-76-Sprengkopf der Trident-SLBM hat der Kongress 2009 in Übereinstimmung mit der Obama-Administration allerdings 2009 erst einmal eingestellt.¹⁸ Kritiker des Präsidenten verweisen daher nicht ohne Grund auf die Fragen, die diese Entwicklung für die Fähigkeit der USA zur langfristigen Gewährleistung einer verlässlichen nuklearen Abschreckung aufwirft.¹⁹

17 | Vgl. Michael Paul und Oliver Thränert, *Nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle. Ausblick auf die amerikanisch-russischen Verhandlungen*, SWP-Studie (Berlin: März 2009), S. 12 f.

18 | Vgl. Jonathan Medalia, *The Reliable Replacement Warhead Program: Background and Current Developments*, Congressional Research Service Report for Congress, 27. Juli 2009, S. 1.

19 | Vgl. The New Deterrent Working Group, *U.S. Nuclear Deterrence in the 21st Century: Getting it Right*, Center for Security Policy, Juli 2009, <http://www.centerforsecuritypolicy.org/> [20.05.2010].

Andererseits aber wurden unterschiedliche Konzepte entwickelt, um die nukleare Abschreckung an die komplexeren strategischen Herausforderungen nach dem Kalten Krieg anzupassen. So wurde die Treffgenauigkeit nuklearer Sprengköpfe weiter verbessert, was es ermöglicht, auch besonders geschützte militärische Ziele zu vernichten. Unter der Bush-Administration wurden zeitweilig Pläne zur Weiterentwicklung von *mini nukes* bzw. nuklearer Bunker Buster verfolgt. Darüber hinaus wurden die atomare Abschreckung bzw. die Einsatzszenarien für Nuklearwaffen auch auf die gewachsene Bedrohung durch andere Massenvernichtungswaffen ausgedehnt. Zwar haben die USA grundsätzlich an den im Zusammenhang mit dem Nichtverbreitungsvertrag abgegebenen negativen Sicherheitsgarantien festgehalten, die einen Einsatz von Atomwaffen in Konflikten alleine gegen Nichtnuklearmächte innerhalb des Vertragsregimes ausschließen. Zugleich haben sie jedoch bereits gegenüber Saddam Hussein im Golfkrieg von 1991 eine Politik der *calculated ambiguity* hinsichtlich einer eventuellen nuklearen Vergeltung gegen Angriffe mit biologischen oder chemischen Kampfstoffen eingenommen. Die *Nuclear Posture Review* des Pentagon von 2002 und die Joint Nuclear Operations Doctrine der US-Streitkräfte von 2005 brachten die nukleare Abschreckung offenbar in eine allgemeine Verbindung mit Bedrohungen durch andere Massenvernichtungswaffen oder sahen im Konfliktfall grundsätzlich auch die Möglichkeit eines nuklearen Präventivschlages gegen biologische oder chemische Waffen vor.²⁰

Die Obama-Administration hat im April 2010 eine neue *Nuclear Posture Review* vorgelegt, die anders als ihre Vorgängerdokumente auch öffentlich zugänglich gemacht wurde. In Übereinstimmung mit dem bereits in Prag abgegebenen Versprechen des Präsidenten, „the role of nuclear weapons in our national security strategy“ reduzieren zu

20 | Vgl. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, Submitted to Congress on 31 December 2001, Excerpts, 8 January 2002, <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm> [20.5.2010]; Doctrine for Joint Nuclear Operations, Final Coordination (2), 15 March 2005, http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/jp3_12fc2.pdf [20.05.2010].

wollen, wird Nichtnuklearmächten, die dem Nichtverbreitungsvertrag beigetreten sind und sich an seine Bestimmungen halten, jetzt auch für den Fall eines Angriffs mit biologischen oder chemischen Waffen nur noch mit einem verheerenden konventionellen Gegenschlag gedroht.²¹ Über den neuen START-Vertrag hinausgehende Abrüstungsschritte werden ausdrücklich ins Auge gefasst, unter der Voraussetzung, dass diese in grundsätzlicher Parität mit Russland erfolgen. Dabei wird insbesondere auch ein Einbezug nicht-strategischer Waffen in weitere Abrüstungsverhandlungen mit Moskau angestrebt.²² Um der weiteren Proliferation von Atomwaffen vorzubauen, sieht die *Nuclear Posture Review* aber auch eine Stärkung der Sicherheitsgarantien gegenüber den Verbündeten vor und damit auch der nuklearen Abschreckung gegenüber neuen Nuklearmächten. In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung der nuklearen Teilhabe für den Zusammenhalt und die Sicherheit innerhalb der NATO hervorgehoben²³ – auch im Blick auf einen Einbezug taktischer Atomwaffen in Abrüstungsgespräche mit Russland.

Auch Russland hat grundsätzlich positiv auf Obamas Vorstoß reagiert. Dies resultiert jedoch aus seinem Interesse an Vertragsabschlüssen, die ihm soweit wie möglich die Aufrechterhaltung einer nuklearen Parität mit den USA erlauben sollen.

Großbritannien und Frankreich unterstützen Pläne zur nuklearen Abrüstung²⁴, auch wenn die französische Rhetorik hinsichtlich eines vollständigen Verzichts auf Atomwaffen deutlich zurückhaltender geblieben ist. Zugleich aber haben beide Mächte weitergehende Vorbehalte formuliert als Präsident Obama. Erstens sehen beide ihre Spielräume zur nuklearen Abrüstung als weitgehend erschöpft an. Das Limit zu einer hinreichend glaubwürdigen Abschreckung ist für sie erreicht, ein erhebliches Zurückgehen hinter diese

21 | Vgl. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, S. 15 f.

22 | Vgl. Nuclear Posture Review 2010, S. 27 - 30.

23 | Vgl. Nuclear Posture Review 2010, S. 32.

24 | Vgl. Foreign and Commonwealth Office, *Lifting the Nuclear Shadow: Creating the Conditions for Abolishing Nuclear Weapons*, Februar 2009, <http://www.fco.gov.uk> [20.05.2010]; Cabinet Office, *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*, March 2008, <http://www.cabinetoffice.gov.uk> [20.05.2010]; The French White Paper on Defence and National Security, June 2008, <http://www.defense.gouv.fr> [20.05.2010], S. 112.

Grenze müsste auf globaler Gegenseitigkeit beruhen.²⁵ Frankreich hat seine Nuklearstreitkräfte auf vier strategische Nuklear-U-Boote (SSBN) und eine begrenzte Anzahl von Bomben und Cruise Missiles reduziert sowie seine Anlagen zur Produktion waffenfähigen Materials abgebaut. Premier Brown hat die Bereitschaft Großbritanniens angekündigt, die Zahl seiner SSBN von gegenwärtig noch vier auf drei zu reduzieren²⁶, womit tatsächlich das Minimum erreicht würde, um ein Boot permanent patrouillieren zu lassen und so eine Zweitschlagskapazität zu sichern. Frankreich spricht in diesem Zusammenhang vom Grundsatz der *strict sufficiency*²⁷, Großbritannien von der Aufrechterhaltung einer *minimum nuclear deterrent capability*²⁸.

Zweitens begründen beide Staaten ihr Festhalten an der nuklearen Abschreckung nicht nur mit dem möglichen Aufkommen neuer Atommächte – insbesondere des Iran.²⁹ London argumentiert darüber hinaus mit der Unvorhersehbarkeit neuer nuklearer Bedrohungen in den kommenden Jahrzehnten³⁰, Paris mit Gefahren, die von der künftigen Entwicklung der Technologie zur Produktion von Massenvernichtungswaffen ausgehen können.³¹ Großbritannien bezieht seine nukleare Abschreckung ausdrücklich auch auf die Möglichkeit staatlich unterstützter Terrorangriffe mit Atomwaffen.³² Während Nikolas Sakozy inzwischen die

25 | Vgl. Discours de M. le Président de la République à l'occasion de la présentation du SNLE „Le Terrible“, Cherbourg, 21 Mars 2008; *The French White Paper on Defence*, S. 113; Das Vereinigte Königreich fordert, alle Atommächte sollten auf das absolute Minimum an nuklearen Abschreckungskapazitäten abrüsten, das Großbritannien bereits erreicht habe; Foreign and Commonwealth Office, *Lifting the Nuclear Shadow*, S. 29.

26 | Vgl. Gordon Brown, Speech to UN General Assembly, 23 September 2009, <http://www.number10.gov.uk> [20.05.2010].

27 | Vgl. *The French White Paper on Defence*, S. 112.

28 | Ministry of Defence, *The Future of the United Kingdom's Nuclear Deterrent*, December 2006, <http://www.mod.uk> [20.05.2010], S. 8.

29 | Vgl. Brown, Speech to UN General Assembly, 23 September 2009; Discours de M. le Président de la République à l'occasion de la présentation du SNLE „Le Terrible“, Cherbourg, 21 Mars 2008.

30 | Vgl. *The National Security Strategy of the United Kingdom*, S. 31; *The Future of the United Kingdom's Nuclear Deterrent*, S. 19.

31 | Vgl. *The French White Paper on Defence*, S. 64.

32 | Vgl. *The Future of the United Kingdom's Nuclear Deterrent*, S. 19.

restriktive Natur der französischen Abschreckung hervorhebt, hatte auch Präsident Chirac mit nuklearen Vergeltungsschlägen gegen staatsterroristische Akte gedroht.³³ Im Vergleich zu den USA sehen sich beide Staaten auch vor dem Problem, dem Aufkommen neuer Bedrohungen nur in sehr viel begrenzterem Umfang mit einem Eingreifen konventioneller Streitkräfte begegnen zu können. Dass Großbritannien und Frankreich zu substanziell weitergehenden Abrüstungsschritten bereit wären, ist daher nur abzusehen, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt wären: Das wäre einerseits der Aufbau eines effektiveren Antiproliferationsregimes, das Ländern wie dem Iran oder Nordkorea den Zugang zu Nuklearwaffen tatsächlich verwehrt, andererseits die Bedingung, dass andere Nuklearmächte ihre Waffenbestände zuerst auf ein vergleichbares Niveau reduzieren.

Auch Russland hat grundsätzlich positiv auf Obamas Vorstoß reagiert. Dies resultiert jedoch aus seinem Interesse an Vertragsabschlüssen, die ihm soweit wie möglich die Aufrechterhaltung einer nuklearen Parität mit den USA erlauben sollen. Dass Russland große Anstrengungen zur Modernisierung seiner strategischen Nuklearwaffen unternimmt,³⁴ zeigt den Stellenwert, den dieses Ziel besitzt. Seine Nuklearwaffen stellen das einzige Potenzial dar, das Russland über die Möglichkeiten einer Mittelmacht hinaushebt, und sind daher eng mit seinem internationalen Status verbunden. Trotzdem steht Russland ohnehin vor dem Problem, aufgrund von Überalterung einen Grossteil seiner strategischen Nuklearwaffen ausmustern zu müssen, den es aus wirtschaftlichen Gründen nur durch eine sehr viel geringere Zahl moderner Systeme ersetzen kann. Der Zustand und Bereitschaftsgrund der russischen Atomwaffen haben bereits Zweifel aufkommen lassen, ob Russland noch über eine unter allen Umständen gesicherte Zweitschlagskapazität gegenüber

China unterstützt das Ziel einer vollständigen Abschaffung von Atomwaffen, sieht jedoch zunächst Russland und die USA in der Pflicht, Vorleistungen in Form eines Abbaus ihrer größten Potenziale zu erbringen.

33 | Vgl. Allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République, lors de sa visite aux forces aériennes et océaniques stratégiques, 19.1.2006, <http://www.elysee.fr/> [20.05.2010].

34 | Vgl. Margarete Klein, Russlands Militärpotential zwischen Großmachtsanspruch und Wirklichkeit. Zustand, Reformen und Entwicklungsperspektiven der russischen Streitkräfte, *SWP-Studie* (Berlin: Oktober 2009), S. 22 - 25.

den USA verfügt.³⁵ Nach seiner Sicherheitsstrategie vom März 2009 sieht sich Russland selbst von einem Streben westlicher Mächte um nuklearstrategische Überlegenheit bedroht.³⁶ In den Abrüstungsverhandlungen mit den USA geht es Russland primär darum, bilateral Reduktionen zu vereinbaren, die es sonst einseitig vornehmen müsste.

Umfassenderen Abrüstungsschritten laufen jedoch zwei weitere Funktionen der russischen Nuklearwaffen entgegen. Erstens dienen sie auch der Abschreckung gegenüber China und anderen Atommächten in Asien. Weil diese Staaten Russland vor allem mit Mittelstreckenraketen bedrohen,

wird im INF-Vertrag innerhalb Russlands schon seit Längerem eine einseitige Benachteiligung gesehen.³⁷ Zweitens sollen Nuklearwaffen auch die konventionelle militärische Schwäche Russlands kompensieren. So hat Generalstabschef Makarow das Festhalten an taktischen Nuklearwaffen indirekt mit der militärischen Überlegenheit der NATO in Europa begründet.³⁸ Der Sekretär des

Sicherheitsrates, Nikolai Patruschew, hat darüber hinaus angedeutet, dass die jüngste Revision der Militärdoktrin auch einen Vorbehalt hinsichtlich präemptiver Atomschläge gegen potenzielle Aggressoren enthalten solle.³⁹ In der neuen, im Februar 2010 angenommenen Militärdoktrin findet sich ein solcher expliziter Vorbehalt jedoch nicht. Bereits zuvor sah die russische Nukleardoktrin begrenzte Ersteinsätze von Nuklearwaffen für den Fall eines groß angelegten Angriffs vor.⁴⁰ In der neuen Militärdoktrin wird

Das nukleare Abschreckungspotenzial Pakistans dient nicht nur der Abschreckung gegenüber einem Einsatz der indischen Atomwaffen, sondern soll auch die eigene konventionelle Unterlegenheit kompensieren. Dementsprechend hat Pakistan, das seine Nukleardoktrin nicht veröffentlicht, einen Ersteinsatz gegen Indien nicht ausgeschlossen.

35 | Vgl. Keir A. Lieber und Daryl G. Press, „The End of MAD? The Nuclear Dimension of U.S. Primacy“, in: *International Security* 30 (2006), 4, S. 7 - 44.

36 | Vgl. Strategija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda, 15.05.2009, <http://www.scrf.gov.ru> [20.5.2010].

37 | Vgl. Russia may unilaterally quit INF Treaty, RIA Novosty, 15.02.2007, <http://en.rian.ru> [20.05.2010]; Hannes Adomeit und Alexander Bittner, „Russland und die Raketenabwehr. Wer spaltet wen?“, *SWP-Aktuell* (Berlin: April 2007), S. 5.

38 | Vgl. Russian Military Chief Defends Nonstrategic Nukes, *Global Security Newswire*, Dec. 17, 2008, <http://www.globalsecuritynewswire.org> [20.05.2010].

39 | Vgl. Russia's new military doctrine allows pre-emptive nuclear strikes, *RIA Novosty*, 14.10.2009, <http://en.rian.ru/> [20.05.2010].

40 | Vgl. Nikolai Sokov, „The Origins of and Prospects for Russian Nuclear Doctrine“, in: *The Nonproliferation Review* 14, 2 (2007), S. 207 - 226.

der nuklearen Abschreckung grundsätzlich die Funktion zugewiesen, auch von einer konventionellen Aggression im Rahmen eines regionalen Konfliktes abzuschrecken.

Ausdrücklich behält sich Russland darin

einen Einsatz von Nuklearwaffen allerdings unter drei Voraussetzungen vor: Erstens der Verwendung von Nuklear- oder – zweitens – anderen Massenvernichtungswaffen gegen Russland sowie drittens einem Angriff mit konventionellen Streitkräften, wenn dieser

für den russischen Staat existenzbedrohend ist.⁴¹ Russland hat ein Interesse daran, nukleare Abschreckungspotenziale auf ein für Moskau wirtschaftlich tragbares Niveau zurückzuführen. Die Bereitschaft zu einem deutlich darüber hinaus gehenden Verzicht auf Atomwaffen ist jedoch nicht abzusehen.

Israel hält an seiner Politik der calculated ambiguity fest, die Frage nach dem Besitz eigener Atomwaffen offiziell offen zu lassen und dementsprechend auch keine Nukleardoktrin zu veröffentlichen.

China unterstützt das Ziel einer vollständigen Abschaffung von Atomwaffen, sieht jedoch zunächst Russland und die USA in der Pflicht, Vorleistungen in Form eines Abbaus ihrer größeren Potenziale zu erbringen. Offiziell verfolgt die Volksrepublik eine Doktrin, die den Ersteinsatz ausschließt.⁴² Das entspricht allerdings auch den konventionellen und nuklearen Kräfteverhältnissen gegenüber anderen Nuklear- und Nichtnuklearmächten. China hat in der Vergangenheit eine relative Zurückhaltung bei seiner Nuklearrüstung gezeigt. Seine strategische Abschreckung stützte sich lange Zeit nur auf eine begrenzte Zahl stationärer Flüssigkeitsraketen, die vor dem Start betankt werden müssen und entsprechend verletzlich sind, sodass es allenfalls bedingt über eine gesicherte Zweitschlagskapazität verfügt. Allerdings baut China sein nukleares Potenzial inzwischen qualitativ und quantitativ vor allem durch die Produktion mobiler Interkontinentalraketen mit Feststoffantrieb sowie den Bau von SSBNs deutlich aus.⁴³ Damit erlangt China eine weitaus glaubwürdigere

41 | Vgl. Voennaja Doktrina Rossijskoj Federacii, 05.02.2010, http://news.kremlin.ru/ref_notes/461 [20.05.2010].

42 | Vgl. Information Office of China's State Council, *China's National Defense in 2008*, January 2009, <http://www.gov.cn/> [20.05.2010].

43 | Vgl. Robert S. Norris und Hans M. Kristensen, „Chinese Nuclear Forces, 2008“, in: *Bulletin of the Atomic Scientists* 64 (2008), 3, S. 42 - 45; Office of the Secretary of Defense, *Military Power of the People's Republic of China 2009*, March 2009, <http://www.defense.gov>, S. 24 f. und S. 48 f.

Zweitschlagskapazität gegenüber den USA, deren Zweck auch darin bestehen dürfte, für den Fall eines bewaffneten Konflikts mit Taiwan ein amerikanisches Eingreifen unwahrscheinlicher erscheinen zu lassen.

Dem Iran gegenüber muss Israel daher befürchten, auch bei dem Vorhandensein gegenseitiger nuklearer Abschreckungspotenziale mit einer Eskalationsdrohung sehr viel größerem Druck ausgesetzt zu werden als es ihn selbst ausüben könnte.

Daneben dienen Chinas Nuklearwaffen und insbesondere die größere Zahl seiner Mittelstreckenraketen der Abschreckung gegenüber Russland und Indien. Gegen Indien gerichtet war auch die Hilfe, die China Pakistan bei der Entwicklung seiner Atomwaffen geleistet hat. Mit Chinas Aufstieg zur Weltmacht werden sich seine relevanten Sicherheitsinteressen zudem auch global ausweiten. Von China ist daher eher der weitere Auf- als Abbau von Waffenpotenzialen zu erwarten.

NUKLEARMÄCHTE AUSSERHALB DES NVV: INDIEN, PAKISTAN UND ISRAEL

Indiens Nuklearwaffen dienen primär der Abschreckung gegenüber China und Pakistan. Unter dem Vorbehalt einer möglichen nuklearen Vergeltung gegen Angriffe mit biologischen oder chemischen Waffen⁴⁴ schließt seine Nukleardoktrin den Ersteinsatz von Atomwaffen aus und beruht auf dem Grundsatz der credible minimum deterrence⁴⁵. Dementsprechend dürfte Indien auch nur eine begrenzte Anzahl von 60 bis 70 einsatzfähigen Sprengköpfen hergestellt haben.⁴⁶ Allerdings konzentriert sich Indien auf den Ausbau der Trägersysteme. Insbesondere U-Bootgestützte Cruise Missiles, die Entwicklung eigener SSBN sowie mobiler Mittelstreckenraketen mit Feststoffantrieb, die von einem großen Teil des indischen Territoriums das gesamte Staatsgebiet Chinas erreichen können, sollen eine Zweitschlagskapazität gewährleisten. Gegenüber nuklearen spielen konventionelle Bedrohungsszenarien für Indien – insbesondere im Blick auf China – zwar auch eine Rolle. Diese ist aber grundsätzlich von geringerer

44 | Vgl. The Cabinet Committee on Security Reviews Operationalization of India's Nuclear Doctrine, January 4, 2003, <http://meaindia.nic.in/pressrelease/2003/01/04pr01.htm> [20.05.2010].

45 | *Draft Report of National Security Advisory Board on Indian Nuclear Doctrine*, August 17, 1999, <http://meaindia.nic.in/disarmament/dm17Aug99.htm> [20.05.2010].

46 | Vgl. Zu den geschätzten Arsenalen: Shannon N. Kile, Vilaly Fedchenko und Hans M. Kristensen, „World Nuclear Forces“, in: *SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: 2009), S. 346 - 379.

Bedeutung, da Pakistan ein schwächerer Gegner wäre und die Verteidigung gegenüber China durch geographische Barrieren begünstigt wird, was auch den Grenzkrieg von 1962 zu einem regional beschränkten Konflikt machte. In jedem Fall wird Indiens Bereitschaft zur nuklearen Abrüstung maßgeblich von der Haltung Chinas und Pakistans abhängen. Indien bekennt sich zu dem Ziel eines universellen Verzichts auf Atomwaffen, betrachtet das Problem der nuklearen Abschreckung und Abrüstung aber als globale Herausforderung. Eine „Regionalisierung“ der nuklearen Abrüstung hat Premierminister Singh ausdrücklich abgelehnt.⁴⁷

Das nukleare Abschreckungspotenzial Pakistans dient nicht nur der Abschreckung gegenüber einem Einsatz der indischen Atomwaffen, sondern soll auch die eigene konventionelle Unterlegenheit kompensieren. Dementsprechend hat Pakistan, das seine Nukleardoktrin nicht veröffentlicht, einen Ersteinsatz gegen Indien nicht ausgeschlossen.⁴⁸ Ob eine anderslautende Aussage von Präsident Zardari von 2008⁴⁹ eine grundsätzliche Neuausrichtung bedeutet, ist zweifelhaft. Allerdings hat auch Pakistan bislang auf den Grundsatz der *minimum credible deterrence* und für seine Verteidigung primär auf konventionelle Streitkräfte gesetzt. Aus Sicherheitsgründen und weil ein hoher Alarmisierungsgrad auf beiden Seiten erhebliche Risiken birgt, soll es seine Sprengköpfe getrennt von den Trägermitteln aufbewahren und verlässt sich für seine Zweitschlagskapazität offenbar auf besonders geschützte Lagerstätten, deren Verteilung und Geheimhaltung. Dabei fehlt es Pakistan jedoch im Vergleich zu Indien einerseits an strategischer Tiefe. Andererseits könnten dessen technische Fortschritte bei Aufklärungsmitteln und der Präzision von Waffensystemen zu einer zuneh-

Die größten Ungewissheiten verbinden sich mit den Atomprogrammen möglicher neuer Atomkräfte wie dem Iran und Nordkorea. Nordkorea ist 2003 aus dem Nichtverbreitungsvertrag ausgetreten und hat nach eigenen Angaben 2006 und 2009 Atomwaffentests durchgeführt, die beide vermutlich nur teilweise erfolgreich waren.

47 | Vgl. Manmohan Singh, PM Inaugurates International Conference on „Towards a World Free of Nuclear Weapons“, New Delhi, June 9, 2008, <http://pmindia.nic.in/lspeech.asp?id=688> [20.05.2010].

48 | Vgl. Peter R. Lavoy, *Pakistan's Nuclear Posture: Security and Survivability*, Nonproliferation Policy Education Center, January 21, 2007, <http://www.npec-web.org>, S. 4.

49 | Vgl. Paul K. Kerr und Mary Beth Nikitin, „Pakistan's Nuclear Weapons: Proliferation and Security Issues“, Congressional Research Service, *Report for Congress*, December 9, 2009, S. 7, Anm. 41.

menden Verletzlichkeit der pakistanischen Nuklearwaffen gegenüber einem Erstschlag führen.⁵⁰ Basierten seine Atomwaffen ursprünglich auf angereicherterem Uran, baut Pakistan derzeit seine Anlagen zur Gewinnung von Plutonium aus, das die Konstruktion leichterer Sprengköpfe ermöglicht, mit denen sich die Reichweite seiner Raketen steigert und Cruise Missiles bestücken ließen. Das deutet auf eine Modernisierung und einen Ausbau des pakistanischen Nuklearwaffenpotenzials hin.⁵¹ Obwohl Pakistans Lage auch hinsichtlich seiner nuklearen Abschreckung gegenüber Indien eher prekärer wird, dürfte es ohne eine Lösung der latent eskalationsanfälligen Konfliktpunkte mit Indien kaum zu einer nuklearen Abrüstung bereit sein.

Israel hält an seiner Politik der *calculated ambiguity* fest, die Frage nach dem Besitz eigener Atomwaffen offiziell offen zu lassen und dementsprechend auch keine Nukleardoktrin zu veröffentlichen.⁵² Aufgrund der Überlegenheit seiner konventionellen Streitkräfte ist Israel heute einer geringeren militärischen Bedrohung durch seine Nachbarn ausgesetzt als zu Beginn seines Nuklearprogramms; in dieser Hinsicht ist auch die Bedeutung der Nuklearwaffen für seine Existenzsicherung gesunken. Doch sind es heute vor allem das Nuklearprogramm des Iran und darüber hinaus die Ungewissheiten, die sich mit der politischen Instabilität Pakistans verbinden, die Atomwaffen neue Relevanz als einer ultimativen Lebensversicherung verleihen. Sie sorgen zugleich auch dafür, dass Europäer und Amerikaner im Konfliktfall an der existenziellen Sicherheit des Landes stark interessiert bleiben werden. Mit der Jericho III, die Anfang 2008 anscheinend erfolgreich getestet wurde, verfügt Israel

Die Atomwaffen Nordkoreas sind Erstschlagswaffen, die nur der Abschreckung gegenüber nichtnuklearen Sanktionen dienen können. Das kann bedeuten, dass sie aggressiven Absichten, vor allem aber ihrer Absicherung dienen sollen.

50 | Vgl. Lavoy, Pakistan's Nuclear Posture, S. 12, S. 17 f.

51 | Vgl. Robert S. Norris und Hans Kristensen, „Pakistani Nuclear Forces, 2009“, in: *Bulletin of the Atomic Scientists* 65 (2009), S. 82 - 89, hier: S. 83 - 85.

52 | Bei seinem Besuch in der Bundesrepublik im Jahr 2006 sprach Olmert vom Staat Israel erstmals in einem Atemzug mit anderen Atommächten. Mit diesem indirekten Eingeständnis, sein Land sei im Besitz von Atomwaffen, brach Olmert ein Tabu der israelischen Politik. Vgl. hierzu: „Olmerts Atomwaffen-Eingeständnis. Kluger Tabubruch“?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung online*, 12.12.2006, <http://www.faz.net/s/RubA24ECD630CAE40E483841DB7D16F4211/Doc~E030DE4BB98FF486FBC0CEE2F4F16605B~ATpl~Ecommon~Scontent.html> [26.05.2010].

über Raketen, die den gesamten Nahen Osten und Pakistan erreichen können. Israels Zweitschlagskapazität dürfte auf besonders geschützten Basen für seine Waffensysteme und auf U-Booten stationierten Cruise Missiles beruhen; mit dem Arrow-System verfügt es zudem über eine hoch entwickelte Raketenabwehr. Israels strategisches Dilemma liegt jedoch in der im Vergleich zu potenziellen Gegnern fehlenden strategischen Tiefe, die es selbst für den Fall eines begrenzten Erstschlages mit der Gefahr einer weitgehenden Zerstörung konfrontiert. Dem Iran gegenüber muss Israel daher befürchten, auch bei dem Vorhandensein gegenseitiger nuklearer Abschreckungspotenziale mit einer Eskalationsdrohung sehr viel größerem Druck ausgesetzt zu werden als es ihn selbst ausüben könnte. Auf diesen Nachteil Israels hat der frühere iranische Präsident Rafsandschani bereits 2001 ausdrücklich hingewiesen.⁵³ Obwohl neben Indien und Pakistan auch Israel explizit von der zuständigen Assistant Secretary im State Department der Obama-Administration zum Beitritt zum NPT aufgefordert wurde,⁵⁴ dürfte für Israel ein Verzicht auf seine nuklearen Potenziale nicht in Frage kommen, solange noch ein Risiko besteht, dass potenziell feindliche Staaten in den Besitz von Atomwaffen gelangen.

NEUE ATOMMÄCHTE: NORDKOREA UND IRAN

Die größten Ungewissheiten verbinden sich mit den Atomprogrammen möglicher neuer Atommächte wie dem Iran und Nordkorea. Nordkorea ist 2003 aus dem Nichtverbreitungsvertrag ausgetreten und hat nach eigenen Angaben 2006 und 2009 Atomwaffentests durchgeführt, die beide vermutlich nur teilweise erfolgreich waren. Nordkorea dürfte aus seinem Reaktor in Yongbyon über Plutonium für sechs bis zehn Atombomben verfügen, die eine technisch anspruchsvollere Konstruktion erfordern als Uranbomben, arbeitet aber möglicherweise auch an der Urananreicherung. Ungewissheiten bestehen auch im Fall

53 | Vgl. George Perkovich, „Dealing With Iran’s Nuclear Challenge“, *Carnegie Endowment for International Peace*, April 28, 2003, <http://www.carnegieendowment.org>, S. 6.

54 | Vgl. Opening Statement by Assistant Secretary of State Rose Gottemoeller, Head of the U.S. Delegation, at the Third Session of the Preparatory Committee for the 2010 Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference, at United Nations Headquarters, New York, May 5, 2009, unter: <http://usun.state.gov> [20.05.2010].

des Iran hinsichtlich des Standes des Nuklearprogramms. Dies dokumentiert die sehr zurückhaltende Einschätzung der US-Geheimdienste aus dem Jahr 2007, die „with high confidence“ davon ausgeht, dass der Iran die Entwicklung von Nuklearwaffen im Herbst 2003 aufgrund internationalen Drucks angehalten habe, und „with medium confidence“, dass er sie inzwischen nicht wieder aufgenommen habe.⁵⁵ Gleichwohl scheint der Iran entschlossen zu sein, die Möglichkeit zur Produktion von Atomwaffen zu schaffen. Dafür spricht, dass für einen Teil seiner Anlagen zur Urananreicherung sowie den Schwerwasserreaktor in Arak kein anderer plausibler Zweck erkennbar ist, die langjährige Verschleierungstaktik gegenüber der IAEA, die durch die jüngste Enthüllung einer geheimen Anreicherungsanlage in der Nähe von Qom erst wieder bestätigt wurde⁵⁶, sowie die erheblichen Nachteile, die das Land international dafür in Kauf nimmt. Forderungen des UN-Sicherheitsrates, seine Aktivitäten zur Urananreicherung und die Arbeit an dem Reaktor in Arak einzustellen, ist Teheran nicht gefolgt.

Aussagen zu den Zwecken, denen Atomwaffen in beiden Fällen dienen sollen, kommen ohne Spekulation nicht

Im Unterschied zu dem geopolitisch sehr viel isolierteren Nordkorea würden iranische Atomwaffen darüber hinaus die Sicherheit einer Vielzahl von Ländern im Nahen und Mittleren Osten, in Zentralasien und in Europa bedrohen.

aus. Das iranische Nuklearprogramm ist im Zusammenhang mit seinem regionalen Vormachtstreben zu sehen. Für Nordkorea stellt sein Nuklearprogramm nahezu das einzige Mittel dar, das dem Land internationale Bedeutung verleiht und mit dem sich ökonomische Hilfen erkaufen oder erpressen lassen. Iran wie Nordkorea lassen sich subjektiv defensive Motive unterstellen. Tatsächlich haben die Nuklearprogramme ihre Sicherheit jedoch für eine lange Zeit nicht erhöht, sondern nur reduziert; denn die Entwicklung von Nuklearwaffen ist langwierig und setzt sie der Gefahr eines Präventivkrieges aus, den sie sonst nicht zu befürchten hätten. Nordkorea etwa verfügt mit der Massierung von

55 | Vgl. National Intelligence Council, *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities, National Intelligence Estimate*, November 2007; Paul K. Kerr, „Iran’s Nuclear Program: Status, Congressional Research Service“, Report for Congress, December 29, 2009, S. 20 - 22.

56 | Vgl. IAEA Board of Governors, *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) and 1835 (2008) in the Islamic Republic of Iran*, Report by the Director General, 16 November 2009.

Artillerie in Reichweite des Ballungsraumes von Seoul bereits über ein Vergeltungspotenzial, das jede militärische Intervention ausgeschlossen hätte – nur zur Verhinderung einer nuklearen Bewaffnung wurde sie von den USA 1994 ernsthaft erwogen.⁵⁷ Für den Iran ist die größte äußere Bedrohung mit der Beseitigung des Regimes Saddam Husseins im Irak verschwunden – was auch die mutmaßliche Unterbrechung des iranischen Atomwaffenprogramms zu diesem Zeitpunkt erklären kann. Aber auch der Besitz von Nuklearwaffen kann andere Mächte allenfalls von einem Einsatz konventioneller Streitkräfte abhalten. Einen Schutz gegenüber den nuklearen Potenzialen anderer Mächte wie den USA oder im Falle des Iran auch Israels oder Pakistans vermögen sie auf absehbare Zeit nicht zu bieten. Im Gegenteil: Da die Entwicklung verbringbarer Sprengköpfe sowie der erforderlichen Trägermittel und Infrastruktur für eine Zweitschlagskapazität noch weit länger dauert, setzen sich der Iran wie Nordkorea nur der erhöhten Gefahr eines präemptiven Nuklearschlages aus.

Angesichts der Reichweite der ballistischen Raketen, über die Teheran verfügt oder die es entwickelt, würden iranische Atomwaffen auch in Europa und insbesondere im Rahmen der NATO den nuklearen Garantien der USA neue Bedeutung zukommen lassen.

Die Atomwaffen Nordkoreas sind Erstschlagswaffen, die nur der Abschreckung gegenüber nichtnuklearen Sanktionen dienen können. Das kann bedeuten, dass sie aggressiven Absichten, vor allem aber ihrer Absicherung dienen sollen. Der Iran wird seit Langen mit umfangreicher Unterstützung von Terrororganisationen und Aufständischen u.a. im Libanon, in den schiitischen Gebieten des Iran und Teilen Afghanistans in Verbindung gebracht. Der Besitz von Nuklearwaffen könnte den Iran veranlassen, diese Aktivitäten auszuweiten, aufgrund der durchaus plausiblen Erwartung, dass es dann die westlichen Mächte wären, die von einer entschiedenen Gegenreaktion abgeschreckt würden. Es war wohl diese Befürchtung, die Chirac zu seiner Drohung mit nuklearer Vergeltung gegenüber staatsterroristischen Akten gegen Frankreich veranlasst hat. Nordkorea dürfte im besten Fall versuchen, mithilfe seiner Nuklearwaffen wirtschaftliche Zugeständnisse zu erpressen, eine Behinderung seiner Waffenexporte zu verhindern sowie von einem Ausbau der Streitkräfte Südkoreas und der USA auf der koreanischen Halbinsel abzuschrecken. Aufgrund seiner

57 | Vgl. Ashton B. Carter und William J. Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington D.C.: 1999), S. 128 f.

desolaten ökonomischen Lage, seiner Militarisierung und dem Umfang seiner konventionellen Streitkräfte könnte der Besitz von Atomwaffen aber auch die Hemmschwelle vor einer Aggression gegen Südkorea sinken lassen. Wie das Beispiel Syriens bestätigt, ist Nordkorea zudem bereit, Technologie und Material zur Atomwaffenproduktion zu exportieren. Ballistische Raketen sind schon ein Hauptexportgut des Landes.

Die Regierungen beider Länder pflegen aggressive Feindbilder. Propagandazwecke spielen dabei eine Rolle. So könnte die antiisraelische Rhetorik des Iran auch dem Zweck dienen, gegenüber rivalisierenden arabischen Staaten und deren Bevölkerungen ein gemeinsames Feindbild zu beschwören, was es deren Regierungen erschwert, gegen den Iran selbst deutlicher Stellung zu beziehen. Aber

Die übrigen Atommächte verfügen ihrem eigenen Verständnis nach bislang lediglich über das zur Aufrechterhaltung der nuklearen Abschreckung erforderliche Minimum an Waffensystemen.

auch die radikalste Rhetorik lässt sich nie nur als vorgeschoben abtun; und zwar aus dem einfachen Grund, dass sie sinnlos, wenn nicht kontraproduktiv ist, wenn sie bei ihren Adressaten nirgendwo auf Glauben trifft und nicht auch in der eigenen Gefolgschaft von

Überzeugungen getragen wird. Feindbilder können Hemmschwellen senken und die Toleranzgrenze für die Inkaufnahme eigener Verluste über ein nachvollziehbares Maß hinaus erhöhen. Hinzu kommt die Frage nach der langfristigen Stabilität des jeweiligen Regimes, mit der ungewiss bleibt, welchen möglicherweise radikalen und ideologisierten Kräften die Kontrolle über Nuklearwaffen zufallen könnte. Auch wenn ein tatsächlicher Nuklearwaffeneinsatz in beiden Fällen ein Extremszenario darstellt, bleiben zu viele Variablen unbekannt, um dieses Risiko vernachlässigen zu können.

Im Unterschied zu dem geopolitisch sehr viel isolierteren Nordkorea würden iranische Atomwaffen darüber hinaus die Sicherheit einer Vielzahl von Ländern im Nahen und Mittleren Osten, in Zentralasien und in Europa bedrohen. Deshalb halten sich z.B. Gerüchte über eine nukleare Option, die sich Saudi-Arabien durch die Zusammenarbeit

mit Pakistan sichern soll.⁵⁸ Hinzu kommt, dass Saudi-Arabien bereits Ende der achtziger Jahre chinesische CSS-2-Raketen erworben hat, deren mangelnde Zielgenauigkeit eine Bestückung mit konventionellen Sprengköpfen ineffektiv macht, und die Golfstaaten seit 2006 Pläne für ein gemeinsames ziviles Nuklearprogramm entwickeln. Wohl auch, um einen Einstieg in einen neuen nuklearen Rüstungswettlauf zu unterbinden, hat Außenministerin Clinton im Juli die Bereitschaft der USA angekündigt, Verteidigungsgarantien gegen den Iran für ihre Partnerstaaten in der Region auszuweiten, was eine Ausweitung der nuklearen Abschreckung implizieren dürfte.⁵⁹ Angesichts der Reichweite der ballistischen Raketen, über die Teheran verfügt oder die es entwickelt, würden iranische Atomwaffen auch in Europa und insbesondere im Rahmen der NATO den nuklearen Garantien der USA neue Bedeutung zukommen lassen. Aus diesem Grund hatten die USA auch geplant, Komponenten ihrer strategischen Raketenabwehr in Polen und Tschechien aufzubauen,⁶⁰ die jetzt durch ein see- und landgestütztes System gegen Mittelstreckenraketen in Südosteuropa ersetzt werden sollen.⁶¹

ANSATZPUNKTE FÜR DIE NUKLEARE ABRÜSTUNG

Ob es gelingt, den Iran von der Herstellung eigener Atomwaffen abzuhalten, dürfte daher eine entscheidende Bedeutung für die weiteren Aussichten der nuklearen Abrüstung haben. Die Zukunft der nordkoreanischen Nuklearwaffen dürfte maßgeblich von der Entwicklung des dortigen Regimes abhängen. Unter den übrigen Nuklearmächten hängt ein Festhalten an Atomwaffen von einer Reihe mehr oder weniger konkreter Konflikte und

Eine tatsächliche nukleare Nulllösung wird auf absehbare Zeit nicht zu erreichen sein.

58 | Vgl. Akaki Dvali, „Will Saudi Arabia Acquire Nuclear Weapons?“ Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, Issue Brief, March 2004; Richard L. Russell, „A Saudi Nuclear Option?“, in: *Survival* 42 (2001), 2, S. 69 - 79.

59 | Vgl. Hillary Rodham Clinton, Interview with Suttichai Yoon and Veenarat Laohapakakul on World Beat, Bangkok, July 22, 2009.

60 | Vgl. Hans Martin Sieg, „Die strategische Bedeutung der Raketenabwehr. Russische Einwände und Bedrohungslage“, in: *KAS-Auslandsinformationen*, 6 (2008), S. 7 - 26.

61 | Vgl. The White House, Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy: A „Phased, Adaptive Approach“ for Missile Defense in Europe, September 17, 2009, <http://www.whitehouse.gov>.

Bedrohungszenarien ab, ohne deren Beseitigung allenfalls eine Beschränkung, nicht aber ein Verzicht auf atomare Bewaffnung in Betracht kommt. Reduktionen sind vor allem bei den strategischen Atomwaffen der USA und Russlands zu erreichen. Mit dem neuen START-Vertrag werden Obergrenzen von 1550 Sprengköpfen und 800 Trägersystemen festgeschrieben.⁶² Ein nächster entscheidender Schritt wäre die Einbeziehung der taktischen Nuklearwaffen, von denen Russland, abzüglich der Atomwaffen für seine strategische Raketenabwehr, mit schätzungsweise knapp 1400 einsatzfähigen Sprengköpfen deutlich mehr besitzt als die USA.⁶³ Allerdings dürften entsprechende Verhandlungen dadurch erschwert werden, dass diese Waffen für Moskau der Abschreckung auch vor konventionellen Angriffen und nicht nur den USA oder der NATO gegenüber dienen sollen.

Deutlich darüber hinaus gehende Schritte hängen von einer Beschränkung der chinesischen Nuklearrüstung ab. Angesichts der nach wie vor bestehenden Asymmetrie

Es geht nicht darum, bereits heute unmittelbar eine globale Abschaffung von Nuklearwaffen zu erreichen, sondern die Möglichkeiten zur Entwicklung und Produktion neuer Atomwaffen weltweit einzuschränken oder gar zu beseitigen und so langfristig auch dem Erhalt bestehender Potenziale die Grundlagen zu entziehen.

in den Nuklearpotenzialen Russlands und der USA einerseits und Chinas andererseits sind die Voraussetzungen für eine Aufnahme von Abrüstungsverhandlungen mit Peking allerdings kaum gegeben. Die übrigen Atom-mächte verfügen ihrem eigenen Verständnis nach bislang lediglich über das zur Aufrechterhaltung der nuklearen Abschreckung erforderliche Minimum an Waffensystemen. Für

Nichtnuklearmächte wie Deutschland sind es insbesondere unkalkulierbare Risiken, die von den Nuklearprogrammen des Iran und dessen möglichen Auswirkungen auf die Proliferationsentwicklung im Nahen und Mittleren Osten sowie der Instabilität Pakistans ausgehen können. Dies macht auch in absehbarer Zukunft die nuklearen Sicherheitsgarantien im Rahmen der NATO nicht nur unverzichtbar, sondern lässt diese sogar an Bedeutung gewinnen. Einseitige Vorleistungen wie ein Abzug der im Rahmen der nuklearen Teilhabe der NATO noch in Deutschland lagernden Atomwaffen werden nur die eigene Position bei künftigen

62 | Vgl. Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Measure for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, 8 April 2010, <http://www.state.gov/documents/organization/140035.pdf> [20.05.2010].

63 | Vgl. Kile, Fedchenko und Kristensen, *World Nuclear Forces*, S. 354, 348.

internationalen Verhandlungen über die Zukunft der taktischen Atomwaffen schwächen und die eigene Sicherheit eher senken als steigern. Es bliebe eine symbolische Geste, die sich in ihrer innenpolitischen Wirkung erschöpft. Eine tatsächliche nukleare Nulllösung wird auf absehbare Zeit nicht zu erreichen sein. Dennoch vermag die Proklamation dieses Ziels zwei miteinander verbundenen Zwecken zu dienen. Erstens kann sie dazu beitragen, der nuklearen Abrüstung und der Bekämpfung der Proliferation international eine höhere Priorität zu geben. Welche Defizite in dieser Hinsicht bestehen, wird beispielsweise an der Schwierigkeit sichtbar, eine gemeinsame Front der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates gegenüber dem iranischen Nuklearprogramm zu organisieren. Ein maßgeblicher Grund dafür ist, dass wirtschaftliche Interessen oft größeres Gewicht erlangt haben als Sicherheitsinteressen. Michael Rühle hat in diesem Zusammenhang einmal treffend von einer zunehmenden „Ökonomisierung der Sicherheitspolitik“ seit dem Ende des Kalten Krieges gesprochen.⁶⁴ Auch in den meisten westlichen Ländern korrespondiert der Bedeutung, die den Gefahren der nuklearen Proliferation in den Strategiepapieren der Regierungen zugemessen wird, keine entsprechende Bedrohungswahrnehmung in der Bevölkerung.⁶⁵ Gelingt es hier, das Problembewusstsein zu stärken, kann zweitens der Handlungsdruck für alle Akteure erhöht werden. Zugleich kann die Zielvorgabe, eine globale nukleare Abrüstung anzustreben und nicht nur die weitere Proliferation zu bekämpfen, die Legitimität und Akzeptanz von Maßnahmen zum Aufbau eines effektiven nuklearen Kontrollregimes stärken. Welche Defizite das bestehende Antiproliferationsregime einschließlich der Überwachungsmöglichkeiten der IAEA aufweist, haben die Fälle Irans, Nordkoreas oder des Netzwerks um A. Q. Khan gezeigt.

Einerseits sollen bestehende Potenziale wenn nicht beseitigt, so doch reduziert und gegenüber einem etwaigen Waffeneinsatz besser gesichert werden, andererseits die Voraussetzungen zur Produktion waffenfähigen Materials beseitigt oder wirksam kontrolliert werden.

64 | Vgl. Michael Rühle, „Die Ökonomisierung der Sicherheitspolitik“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 04.02.2010.

65 | Zur Wahrnehmung von Bedrohungen in Deutschland vgl.: Thomas Bulmahn und Rüdiger Fiebig, *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland, Erste Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2007 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr*, 19.11.2007, <http://www.sowi.bundeswehr.de/>, S. 2.

In diesem Zweck, ein effektiveres Kontrollsystem zu schaffen, ist die primäre Stoßrichtung von Präsident Obamas Initiative zu suchen. Es geht nicht darum, bereits heute unmittelbar eine globale Abschaffung von Nuklearwaffen zu erreichen, sondern die Möglichkeiten zur Entwicklung und Produktion neuer Atomwaffen weltweit einzuschränken oder gar zu beseitigen und so langfristig auch dem Erhalt bestehender Potenziale die Grundlagen zu entziehen. Den Ansatzpunkt für eine solche Politik bieten die zur Herstellung von Nuklearwaffen erforderlichen technischen Voraussetzungen. Denn Anlagen zur militärischen oder zivilen Nutzung der Kernkraft lassen sich grundsätzlich unterscheiden und, sofern der Zugang gesichert ist, ziemlich effektiv kontrollieren. Die unterschiedlichen, beispielsweise von den Regierungen Frankreichs, Großbritanniens oder auch Indiens oder von den eingangs erwähnten privaten Initiativen vorgelegten Vorschläge zu einer globalen nuklearen Abrüstung⁶⁶ konzentrieren sich daher auf technische Aspekte und Voraussetzungen. Sie lassen sich grob in zwei Kategorien einteilen. Einerseits sollen bestehende Potenziale wenn nicht beseitigt, so doch reduziert und gegenüber einem etwaigen Waffeneinsatz besser gesichert werden, andererseits die Voraussetzungen zur Produktion waffenfähigen Materials beseitigt oder wirksam kontrolliert werden.

In die erste Kategorie gehören Forderungen, die Funktion von Nuklearwaffen in den jeweiligen Militärdoktrinen auf eine rein strategische Abschreckung sowie deren jewei-

lige Bereitschaftsgrade zu reduzieren, um mögliche Bedrohungsszenarien für Nicht-nuklearmächte und die Gefahr von Fehlalarmen oder übereilten Entscheidungen zu verringern. So sieht beispielsweise die Nukleardoktrin Großbritanniens seit 1998

Vor allem die USA haben mit entscheidenden Programmen dazu beigetragen, die Sicherheit von Nuklearanlagen und -waffen in der ehemaligen Sowjetunion, aber auch in Pakistan zu erhöhen.

vor, nur noch ein SSBN regelmäßig patrouillieren zu lassen, dessen Nuklearwaffen nicht mit Zielkoordinaten programmiert sind und nur noch bereitgehalten werden, um nicht mehr jederzeit, sondern nur noch innerhalb weniger Tage abgeschossen zu werden.⁶⁷ Ein Problem stellen in dieser Hinsicht auch Trägersysteme mit kurzen Reichweiten und

66 | Vgl. dazu beispielsweise die Verweise in den Anmerkungen 3, 24, 26, 47.

67 | Vgl. Ministry of Defence, *The Future of the United Kingdom's Nuclear Deterrent*, S. 13.

geringen Vorwarnzeiten dar, die zudem oft mit nuklearen wie konventionellen Sprengköpfen bestückt werden können. Darüber hinaus geht es darum, die Sicherheit von Nuklearwaffen und waffentauglichem Material gegenüber einem unautorisierten Zugriff weltweit zu gewährleisten.

Drittens könnte dann die Produktion waffentauglichen Materials weltweit beendet werden.

Vor allem die USA haben mit entsprechenden Programmen dazu beigetragen, die Sicherheit von Nuklearanlagen und -waffen in der ehemaligen Sowjetunion, aber auch in Pakistan zu erhöhen. Schließlich müsste, insbesondere in den USA und Russland, die Vernichtung der großen Bestände an für die strategische Abschreckung nicht mehr erforderlichen Nuklearsprengköpfen und waffenfähigem Material vorangetrieben werden. Während des und nach dem Washingtoner Nuklearsicherheitsgipfel hat bereits eine Reihe von Staaten hochangereichertes Material abgegeben bzw. seine Abreicherung zugesichert.

Der zweiten Kategorie zuzurechnen wären Maßnahmen vor allem in drei Bereichen. Erstens wäre der nukleare Teststop aufrechtzuerhalten. Denn ohne Tests bleibt die Verlässlichkeit nuklearer Sprengköpfe insbesondere für neue Atom-mächte letztlich ungewiss. Zweitens müsste eine effektive Kontrolle über nukleare Anlagen global hergestellt werden, von der auch die Nuklearwaffenstaaten im Sinne des Nichtverbreitungsvertrages nicht ausgenommen wären. Dafür wäre es nicht nur erforderlich, die Kompetenzen und Kapazitäten der IAEA auszuweiten. Angesichts des weltweiten Ausbaus des zivilen Einsatzes der Kernenergie ist auch eine Beschränkung auf Reaktortechnologien geboten. Vor allem aber käme es darauf an, eine effektive internationale Kontrolle über die Urananreicherung und Wiederaufarbeitung zu gewährleisten, die die Defizite des bisherigen Überwachungsregimes der IAEA überwindet, indem sie die Verfügungsgewalt über die zur Herstellung waffentauglichen Materials erforderliche Technologie von vornherein begrenzt. Damit sollte der Betrieb entsprechender Anlagen auf Länder beschränkt bleiben, in denen eine wirksame Kontrolle gesichert wäre. Im Gegenzug müsste der Zugang zu Brennstoff für die zivile Nutzung der Kernenergie durch die Nuclear Suppliers Group oder über die IAEA für alle anderen Staaten garantiert werden. Drittens könnte dann die Produktion waffentauglichen Materials weltweit beendet werden. Zusammengefasst würden diese Maßnahmen

zur Folge haben, dass die vorhandenen Waffenpotenziale effektiv eingefroren würden und weitere Reduktionen in der Zukunft nur schwer rückgängig gemacht werden könnten.

EINE GLOBALE NULLLÖSUNG?

Ob so weit gehende Maßnahmen tatsächlich verwirklicht werden könnten, ist allerdings sehr zweifelhaft. Ein Schritt dafür wäre eine Anpassung und ein Ausbau des bestehenden Vertragssystems, insbesondere des Nichtverbreitungsvertrages. Da ein umfassendes Abrüstungsregime Indien, Pakistan und Israel einbeziehen müsste, dürfte ihre vorherige Anerkennung als Nuklearmächte eine Voraussetzung darstellen. Aber auch wenn das gelingt, wird die

Obwohl Nuklearanlagen eine effektivere Kontrolle erlauben, wird ein Überwachungsregime nie eine hundertprozentige Sicherheit bieten können, dass Akteure keine geheimen Waffenprogramme verfolgen.

Zukunft der nuklearen Abrüstung nicht allein von Verträgen abhängen; denn Verträge können gebrochen werden. Die beiden Länder mit den umfangreichsten Biowaffenprogrammen in der Geschichte – die Sowjetunion und der Irak – waren gleichwohl der

Biowaffenkonvention beigetreten. Beide Waffenprogramme wurden zudem erst im Nachhinein aufgedeckt bzw. im Falle des Irak erst nach jahrelangen UN-Waffeninspektionen entdeckt. Dieses Beispiel verweist auf ein zusätzliches Problem; denn die Entwicklung hochwirksamer biologischer oder chemischer Massenvernichtungswaffen, deren Herstellung weit schwieriger zu kontrollieren wäre, könnte auch auf Dauer ein Festhalten an der nuklearen Abschreckung nahe legen. Die Wirksamkeit der bisherigen biologischen und chemischen Waffen übertrifft diejenige konventioneller Waffen jedoch nicht in einem so hohen Maße.

Obwohl Nuklearanlagen eine effektivere Kontrolle erlauben, wird ein Überwachungsregime nie eine hundertprozentige Sicherheit bieten können, dass Akteure keine geheimen Waffenprogramme verfolgen. Auch besteht die Möglichkeit, dass ein Land sich Kontrollen wie im Falle Nordkoreas offen entzieht. Dabei muss in Rechnung gestellt werden, dass der Anreiz, Nuklearwaffen zu erwerben, aufgrund des Vorteils, den ihr einseitiger Besitz verspricht, für potenziell aggressive Akteure nur steigt, wenn die übrige Welt ihre Atomwaffen abschafft. Zur Gewährleistung einer globalen Nulllösung bedürfte es daher auf Dauer nicht nur eines effektiven Überwachungs-, sondern

auch Sanktionsregimes, das Kontrollen erzwingt oder die Produktion von Nuklearwaffen tatsächlich verhindert.

Wirtschaftliche Sanktionen haben sich gegen entschlossene Gegner meist als unwirksam erwiesen. Wirkungsvolle Reaktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen ein globales Antiproliferationsregime werden sich daher vor allem auf militärische Mittel konzentrieren müssen. Die Wiederherstellung einer eigenen Abschreckung durch eine nukleare Wiederbewaffnung bliebe eine Option. Da eine solche Aufrüstung aber auch die Sicherheit dritter betreffen wird, würde sie fast zwangsläufig zu zusätzlichen Spannungen und Reaktionen führen. Die Gefahren einer strategischen Instabilität, in die eine vorzeitige Abschaffung von Nuklearwaffen in diesem Fall führen dürfte, könnten die Risiken einer längeren Beibehaltung von atomaren Abschreckungspotenzialen leicht übersteigen. Umso wichtiger wäre daher die zweite Option, die in der Fähigkeit wie der Bereitschaft zu einer rechtzeitigen und damit in der Regel frühzeitigen militärischen Intervention bestünde. Denn wenn ein Akteur entschlossen ist, in einer atomaffenfreien Welt Nuklearwaffen zu erwerben, gäbe es sonst kein Mittel, das einen verlässlichen Schutz gegen ihren Einsatz als politischer oder militärischer Waffe versprechen würde.

Mit anderen Worten: Das Ziel einer umfassenden nuklearen Abrüstung, die auf absehbare Zeit erreicht werden sollte, müsste mit der Bereitschaft zu militärischen Präventivschlägen gegen eine mögliche atomare Wiederbewaffnung einhergehen.

Mit anderen Worten: Das Ziel einer umfassenden nuklearen Abrüstung, die auf absehbare Zeit erreicht werden sollte, müsste mit der Bereitschaft zu militärischen Präventivschlägen gegen eine mögliche atomare Wiederbewaffnung einhergehen. Dies würde nicht nur einen Paradigmenwechsel im Völkerrecht erfordern, das Bestrebungen zur Neuerwerbung nuklearer Waffen ächten und Verstößen gegen das Antiproliferationsregime ein größeres Gewicht als das Interventionsverbot geben müsste. Es bedürfte auch entsprechender militärischer Fähigkeiten, über die weltweit nur die USA verfügen. Angesichts der Kriegsversion, die sich in allen modernen Industriegesellschaften entwickelt hat, stellt sich für westliche Staaten darüber hinaus die Frage, ob ihre strategische Kultur noch die Flexibilität für eine rechtzeitige Reaktion in Form eines militärischen Eingreifens oder der eigenen nuklearen Wiederbewaffnung zulässt.

Diese Probleme zeigen, dass das Ziel einer umfassenden nuklearen Abrüstung langfristig vor allem ein zivilisatorisches Projekt darstellt. Denn ebenso wichtig wie zwischenstaatliche Vereinbarungen wäre die Gewähr, die die inneren Verhältnisse in den einzelnen Staaten dafür bieten, dass der Besitz von Atomwaffen nicht mehr angestrebt oder gar für aggressive Zwecke genutzt werden soll. Ohne ein großes Maß an Vertrauen und Verlässlichkeit zwischen den Akteuren wird diese sich allerdings kaum realisieren lassen. Weltweit jedoch müssten die Voraussetzungen für ein ähnliches Maß an gegenseitiger Sicherheit erst noch geschaffen werden. Kaum ein Konfliktszenario der Gegenwart wird noch durch simple Interessengegensätze allein konstituiert, sondern zugleich durch Unterschiede in den politischen Strukturen und strategischen Kulturen. Auf absehbare Zeit wird es daher darauf ankommen, die möglichen Fortschritte zur nuklearen Abrüstung mit der Aufrechterhaltung einer notwendigen nuklearen Abschreckung zu verbinden.