

Vier Jahre Obama sind nicht genug!

Die US-Nuklearwaffenpolitik am Scheideweg

EDITORIAL

In Obamas Wahlkampf 2008 war viel von „Hoffnung“ und „Wandel“ die Rede. Als Visionär und Versöhner trat er an und setzte sich damit deutlich von seinem Vorgänger George W. Bush ab.

Vier Jahre später hat die Obama-Euphorie spürbar nachgelassen. Viele kleine und große Kompromisse und die Wirtschaftskrise haben den globalen Heilsbringer in den politischen Alltag katapultiert.

Dabei wird leicht übersehen, dass sich auf einigen Gebieten tatsächlich viel bewegt hat und respektable Fortschritte erzielt worden sind.

So geschehen z.B. in der amerikanischen Nuklearwaffenpolitik. Als der Regierungswechsel seinerzeit feststand, war in den Reihen der Befürworter nuklearer Abrüstung und Rüstungskontrolle das erleichterte Aufatmen besonders laut zu vernehmen gewesen. Begeisterungstürme löste Obama mit seiner Prager Rede 2009 aus, als er seine Vision einer atomwaffenfreien Welt verkündete. Es sei fundamental für die Sicherheit der ganzen Welt, dass die Weiterverbreitung nuklearer Waffen verhindert werde. Er versprach, die Welt für das Thema Nuklearterrorismus zu sensibilisieren und die Abrüstung mit Russland zu beschleunigen.

Marco Fey zieht nach vier Jahren Bilanz zur Nuklearwaffenpolitik Obamas und sie fällt positiv aus, auch wenn mancher Fortschritt mehr Zeit brauchte als ursprünglich gehofft. Und deutlich wird am Ende seiner Analyse, dass viele Weichen gestellt wurden. Noch deutlicher allerdings wird die große Sorge, dass dieser längst überfällige Prozess durch die Wahl Mitt Romneys wieder zum Stillstand gebracht würde. *Karin Hammer*



April 2009: Präsident Obama hält seine legendäre Rede in Prag, in der er seinen ehrgeizigen Plan darlegt, die Welt von allen Atomwaffen zu befreien. Dafür sollte er später sogar den Friedensnobelpreis bekommen. Mit seinem erfolgreichen Wahlkampfslogan „Yes we can“ forderte er die Welt auf, sich von der nuklearen Bedrohung zu befreien. Was ist aus seinen hochgesteckten Zielen geworden?

Foto: picture alliance/dpa

Marco Fey

Als Barack Obama im Januar 2009 als 44. Präsident der Vereinigten Staaten vereidigt wurde, war das nukleare Nichtverbreitungsregime nach acht Jahren George W. Bush in einem katastrophalen Zustand. Die Bush-Regierung hatte mit ihrer grundsätzlich unilateral und abrüstungsfeindlich geprägten Politik viele Verbündete, Blockfreie, China und Russland gleichermaßen verprellt. Der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV), das Herzstück des Regimes, war stark angeschlagen und nicht wenige Beobachter fürchteten sogar seinen Zerfall.

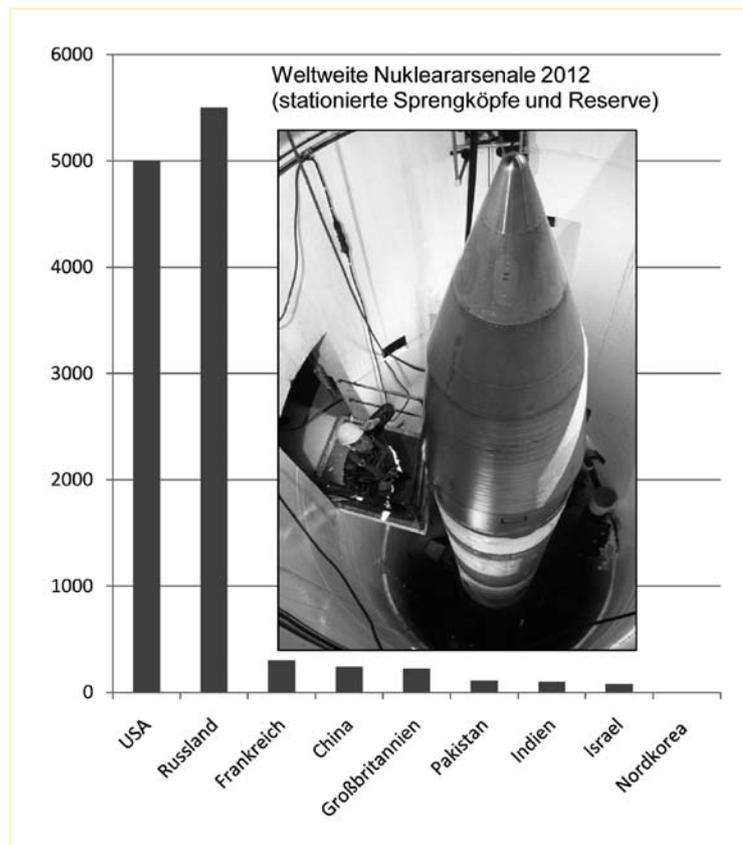
Die Nuklearwaffenpolitik Obamas unterscheidet sich grundlegend von der seines Vorgängers. Die Agenda war von Anfang an ehrgeizig und viel von dem, was sich die Regierung vorgenommen hatte, konnte sie

auch umsetzen: einen neuen strategischen Abrüstungsvertrag mit Russland (New START), eine weniger prominente Rolle von Kernwaffen, eine Stärkung des NVV, mehr Transparenz und Fortschritte im Bereich nuklearer Sicherheit weltweit. Auch wenn die anfangs sehr erfolgreiche Abarbeitung der nuklearen Agenda gegen Ende der ersten Amtszeit an Fahrt verloren hat – 2011 war nach dem ungewöhnlich schwierigen Ratifikationsprozess von New START ein verlorenes Jahr für die Rüstungskontrolle und im Wahljahr 2012 waren ohnehin keine großen Sprünge zu erwarten – so betont die Regierung immer wieder, dass sie noch viel vorhat. Insbesondere zwei Initiativen stehen dabei im Blickpunkt: Zum einen soll im Falle der Wiederwahl im Senat intensiv für die Zustimmung zum umfassenden Kernwaffenteststopp-Vertrag (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, CTBT) gewor-

ben werden. Zum anderen soll das nukleare Arsenal weiter schrumpfen. Die Regierung wird vermutlich recht zügig eine weitere, über das in New START vereinbarte Limit von 1 550 stationierten Sprengköpfen hinausgehende Reduzierung auf etwa 1 000 bis 1 100 stationierte Sprengköpfe anstreben und mit Russland das Gespräch suchen, um die taktischen Kernwaffen in Europa zu reduzieren.

Selbst wenn man die Erfolgsaussichten für beide Initiativen skeptisch betrachtet oder dem Präsidenten unterstellt, seine Abrüstungsagenda sei rein deklaratorischer Natur, so würde die Alternative zu einer zweiten Amtszeit für Obama – ein Präsident Mitt Romney – wohl einen herben Rückschlag für die nukleare Rüstungskontrolle bedeuten. Der Kandidat der Republikaner offenbarte bislang in seinen Äußerungen zu Außen- und Sicherheitspolitik, wie sehr er noch einer Kalter Krieg-Mentalität verhaftet ist: Er fordert (noch) höhere Ausgaben für Verteidigung, sieht Russland als „number one geopolitical foe“ und New START als Obamas größten außenpolitischen Fehler.¹ Da Romney selbst keinerlei außen- und sicherheitspolitische Kompetenz aufzuweisen hat, dürfte noch schwerwiegender sein, dass sich sein Beraterteam wie das *Who is Who* der Bush-Regierung liest: 17 der 24 von seiner Kampagne benannten Spezialberater zu Außenpolitik hatten dort hohe Positionen inne. Zu ihnen gehören auch John Bolton, Robert Joseph, Kim Holmes und Stephen Rademaker – allesamt in der einen oder anderen Funktion verantwortlich für die rüstungskontrollfeindliche Politik unter Bush. In einer Romney-Regierung würden sie wahrscheinlich zumindest Subkabinettsposten erhalten. Sogar außenpolitische Schwergewichte der Republikaner wie Colin Powell oder Brent Scowcroft zeigen sich besorgt über den außenpolitischen Kurs, den eine Romney-Regierung aller Voraussicht nach einschlagen würde.

Die bilaterale Rüstungskontrolle mit Russland und das nukleare Nichtverbreitungsregime hatten nur vier Jahre Zeit, sich von den zwei Amtszeiten George W. Bushs zu erholen. Eine quasi dritte unter Romney wäre eine Katastrophe. Präsident Obama und seine Regierung haben gleich nach der Wahl eine Vision für eine Welt ohne Atomwaffen sowie konkrete erste Schritte für den Weg dorthin vorgestellt. Teile die-



Der Umfang von Nordkoreas Arsenal an nuklearen Sprengköpfen ist nicht bekannt, Schätzungen gehen von unter zehn nuklearen Sprengköpfen aus. Eigene Darstellung nach den Zahlen der Nuclear Notebooks des Bulletin of the Atomic Scientists. Foto: Minuteman III, http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/8b/Minuteman_III_in_silo_1989.jpg (13.9.12)

ser Agenda sind bereits erfolgreich abgearbeitet; für eine zweite Amtszeit sind weitere Fortschritte angekündigt. Es ist sehr zu hoffen, dass sie auch die Gelegenheit dazu erhalten werden.

Bushs Nachlass – (fast) das Ende der Rüstungskontrolle

Bereits kurz nach der Vereidigung George W. Bushs wurde deutlich, dass die neue Regierung in der Außen- und Sicherheitspolitik vor allem auf Prinzipien der eigenen Stärke, Flexibilität und Handlungsfreiheit setzen sollte. Die Kernwaffendoktrin der Bush-Regierung stand ganz im Zeichen nuklearer Überlegenheit.² In der 2002 turnusgemäß durchgeführten *Nuclear Posture Review* (NPR), in der für die nächsten fünf bis zehn Jahre die Bedeutung von Nuklearwaffen für die US-Sicherheit festgelegt wird, dehnte die Bush-Regierung das nukleare Aufgabenspektrum sogar noch aus. Neben der „klassischen“ Abschreckung anderer Nuklearmächte sollte das amerikanische Arsenal nun auch der Abschreckung

des Einsatzes von Bio- und Chemiewaffen sowie der Eindämmung von sogenannten „Schurkenstaaten“ dienen. Zu diesem Zweck stellte die NPR die Entwicklung neuer (bunkerbrechender) Sprengköpfe in Aussicht.

Auch für die Rüstungskontrolle galt das Credo: Die eigene Handlungsfreiheit sollte nicht länger durch völkerrechtliche Verträge, diplomatische Rücksichtnahme und langwierige Verhandlungen beeinträchtigt werden. Beispielsweise wurde mit der Kündigung des *Anti-Ballistic Missile* (ABM)-Vertrags im Dezember 2001 der Garant für zuvor drei Jahrzehnte stabile strategische Beziehungen mit der Sowjetunion bzw. Russland begraben. Als Relikt des Kalten Krieges porträtiert, stand er einem Kernanliegen der Regierung, dem Aufbau eines bodengestützten Raketenabwehrsystems, im Wege. Symptomatisch für den Paradigmenwechsel in der Rüstungskontrollpolitik war auch der im Mai 2002 von Bush und Putin unterzeichnete *Strategic Offensive Reductions Treaty* (SORT) – der mit einem Umfang von nur einer Seite „kürzeste Abrüstungsvertrag der Geschichte.“³

SORT verzichtete komplett auf Überprüfungsmaßnahmen (Verifikation) und setzte stattdessen auf Flexibilität bei der Implementierung und Zusammensetzung der vereinbarten neuen Sprengkopfbereichen. Der Teststopp-Vertrag, dessen Ratifizierung 1999 schon einmal am republikanischen Widerstand im Senat gescheitert war, wurde nochmals explizit abgelehnt. Vielmehr wurde in der NPR dafür plädiert, die Vorlaufzeit für eine eventuelle Wiederaufnahme von Nuklearwaffentests zu verringern. Dies weckte die Sorge, dass die USA das eigene, seit 1992 geltende Testmoratorium vielleicht bald beenden würden.

Von der Regierung neu entwickelte Instrumente für die Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen sollten möglichst nicht auf internationalen Verträgen oder anderen rechtlichen Rahmen basieren, um verbindliche multilaterale Verhandlungen in dafür vorgesehenen Arenen wie der Genfer Abrüstungskonferenz zu umgehen. Beispielhaft dafür ist die *Proliferation Security Initiative* (PSI), die von den USA 2003 ins Leben gerufen wurde, um die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen auf dem Seeweg effektiver und robuster unterbinden zu können. Die PSI ist kein völkerrechtliches Abkommen und keine multilaterale Exportkontrollvereinbarung, sondern ein weitgehend informelles Ad-hoc-Übereinkommen der daran teilnehmenden Staaten über gewisse Prinzipien der Unterbindung von solchen Transporten.

Besonders der nukleare Nichtverbreitungsvertrag litt unter der Bush-Regierung. De facto kündigte sie den sogenannten „Grand Bargain“ des Vertrags auf. Damit ist gemeint, dass sowohl Kernwaffenstaaten als auch Nichtkernwaffenstaaten Verpflichtungen erwachsen. Letztere verpflichten sich, keine Kernwaffen zu entwickeln oder anderweitig zu beschaffen und erstere, ihre Arsenale abzurüsten und in Fragen der zivilen Nutzung von Kernenergie Technologietransfer zu leisten. Nur durch diesen Kompromiss konnten die Nichtkernwaffenbesitzer bei der Aushandlung des Vertrags an Bord geholt werden. Der NVV ist der wichtigste Bestandteil des nuklearen Rüstungskontrollregimes; er hat verhindert, dass, wie von Präsident Kennedy Anfang der 1960er Jahre befürchtet, in Zukunft 15 bis 20 Staaten in den Besitz der Bombe

gelangten und die Gefahr eines weltweiten Atomkriegs dramatisch anstieg.

Die Bush-Regierung versuchte knapp 40 Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags nicht weniger als eine fundamentale Umdeutung des NVV: Nicht nur begann sie, den Pfeiler der zivilen Kooperation als „Geschenk“ statt als Verpflichtung zu betrachten und das Recht auf zivile Nutzung – vor allem mit Blick auf Iran – zunehmend an Bedingungen zu knüpfen, sondern argumentierte, dass der wahre Kern des Vertrags der Nichtverbreitungspfeiler sei. Die Abrüstungsverpflichtung, so die Bush-Regierung, habe niemals die gleiche Bedeutung gehabt. Den Tiefpunkt markierte die NVV-Überprüfungskonferenz von 2005, auf der sich die USA sogar weigerten, die nur fünf Jahre zuvor auf der letzten Überprüfungskonferenz im Konsens beschlossenen konkreten Abrüstungsschritte („13 Steps“) als bindend anzuerkennen. Die Konferenz scheiterte nicht zuletzt deshalb und der Vertrag rutschte in eine ernsthafte Krise. Ohne erkennbare Fortschritte der Kernwaffenstaaten bei der Abrüstung wollten sich viele Blockfreie, allen voran Ägypten, nicht länger konstruktiv am NVV-Regime beteiligen.⁴

Ein guter START – die ersten vier Jahre Obama

ABB – „Anything but Bush“ – war ein häufig vernommener Slogan während des Wahlkampfes 2008 und galt angesichts des schlimmen Zustands, in dem sich der NVV nach acht Jahren Bush befand, auch für nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung. Aber Obama verkörperte mehr als nur die erhoffte Rückkehr zu multilateraler Status quo ante-Politik in diesem Bereich. Als erster US-Präsident peilte er die komplette Eliminierung der nuklearen Arsenale weltweit an. Personell legte er den Grundstein dafür, indem er im State Department mit Ellen Tauscher, Rose Gottemoeller, Susan Burk, Robert Einhorn und anderen ein starkes Team installierte, das Rüstungskontrolle und Abrüstung als zentrale Elemente der amerikanischen Sicherheitspolitik begreift.

In seiner ersten großen außenpolitischen Rede am 5. April 2009 in Prag skizzierte Obama seine Vision einer Welt frei von

Yes we can

Auszüge aus Obamas Prager Rede vom 5. April 2009

...
Ein Thema, das ganz entscheidend für die Sicherheit der Nationen ist und für Frieden in der Welt, die Zukunft der Atomwaffen im 21. Jahrhundert. Die Existenz Tausender von Atomwaffen ist das gefährlichste Erbe des Kalten Krieges

....
Der Kalte Krieg ist zu Ende gegangen. Und Tausende von diesen Waffen existieren weiter. Es ist eine seltsame Wendung der Geschichte: Die Gefahr eines weltweiten Atomkriegs hat sich verringert, das Risiko eines atomaren Angriffs ist gestiegen. Mehrere Nationen haben solche Waffen entwickelt, die Tests gehen weiter, der Handel auf dem Schwarzmarkt mit spaltbarem Material blüht. Die Technologie zum Bau einer Bombe wurde verbreitet.

Die Terroristen sind entschlossen, eine solche Waffe zu kaufen, zu bauen oder zu stehlen. Und deswegen brauchen wir ein weltweites Nichtverbreitungssystem. Denn immer mehr Menschen und auch Nationen können sonst die Regeln brechen und dann könnten wir einen Punkt ohne Wiederkehr erreichen

....
Als Nuklearmacht, als einzige Atommacht, die diese Nuklearwaffe eingesetzt hat, haben die Vereinigten Staaten eine moralische Verpflichtung, hier zu handeln. Wir können das nicht alleine leisten, aber wir können führend dabei sein. Wir können das einleiten. Ich möchte heute also ganz deutlich und mit Überzeugung Amerikas Bereitschaft erklären, den Frieden und die Sicherheit in einer Welt ohne Atomwaffen anzustreben.

Ich bin nicht naiv. Das Ziel wird sich nicht rasch erreichen lassen. Vielleicht auch nicht in der Zeit meines Lebens. Es wird Geduld und Beharrlichkeit erfordern. Aber jetzt müssen wir die Stimmen jener ignorieren, die sagen, dass die Welt sich nicht ändern kann. Wir müssen darauf bestehen und sagen: Yes, we can.

www.welt.de/politik/article3507024/Die-Prager-Rede-von-US-Praesident-Barack-Obama.html (31.8.12)

Atomwaffen, für die er später sogar den Friedensnobelpreis erhalten sollte. Im Bewusstsein, dass der Weg zur „globalen Null“ ein langer und steiniger sei, der wahrscheinlich nicht zu seinen Lebzeiten zurückgelegt werden würde, versprach er, die ersten Schritte schnell anzugehen. Zwei Beweggründe prägten seine Rede: die Überzeugung, dass die Welt ohne Nuklearwaffen sicherer sei und die moralische Verantwortung der USA als einzigem Land, das diese Waffen jemals eingesetzt hat. Seine Agenda untergliederte er grob in drei Komplexe: (1) Die Reduzierung von sowohl Anzahl als auch Bedeutung der Kernwaffen, (2) die Stärkung des NVV und (3) Maßnahmen im Bereich nuklearer Sicherheit zur Verhinderung von Proliferation und Nuklearterrorismus.

Reduzierung von Kernwaffen und Verminderung ihrer Bedeutung

Mit Rose Gottemoeller als Leiterin des Büros für Rüstungskontrolle, Verifikation und Compliance besetzte der Präsident eine Schlüsselposition im State Department mit einer ausgesprochenen Kennerin der Materie und Befürworterin von Abrüstung. Als Chefunterhändlerin gelang ihr und ihrem

russischen Gegenüber Anatoly Antonov nach nur einem Jahr sensationell schnell der Durchbruch in den bilateralen Verhandlungen zu einem neuen strategischen Abrüstungsvertrag – einem zentralen Element auf Obamas Agenda. New START erlaubt maximal 1 550 stationierte Sprengköpfe und damit ca. 30% weniger als SORT. Er reduziert außerdem die Obergrenze der stationierten Trägersysteme – Interkontinentalraketen, U-Boot-gestützte Raketen und Bomber – um mehr als die Hälfte auf 700. Eine hohe Transparenz ist sowohl durch kontinuierlichen Datenaustausch, „Nummernschilder“ für Trägersysteme sowie ein Verifikationsregime gewährleistet, das jeder Partei 18 Vor-Ort-Inspektionen pro Jahr erlaubt.⁵

Dem schnellen Aushandlungsprozess – Obama und Medwedjew unterzeichneten den Vertrag am 8. April 2010 in Prag – folgte ein unerwartet schwieriger Ratifikationsprozess in den USA. Zwar erfuhr New START breite Unterstützung in der Bevölkerung, im sicherheitspolitischen Establishment beider Parteien (darunter neben Präsident George H.W. Bush auch alle sechs noch lebenden republikanischen Außenminister) sowie vom Pentagon und dem Generalstab. Die amerikanische Verfassung sieht allerdings vor, dass zwei Drittel der Senatoren (d.h. 67) ihre Zustimmung zu

internationalen Verträgen geben müssen, bevor diese in Kraft treten können. Bei der damaligen Sitzverteilung bedeutete dies, dass die Regierung die Zustimmung von mindestens zehn Republikanern benötigte. Das politische Washington war 2010 aber bereits so stark polarisiert, dass es einigen republikanischen Senatoren – allen voran Jon Kyl, James Inhofe und Jim DeMint – gelang, den Vertrag quasi in Geiselschaft zu nehmen. Sie führten ein generelles Misstrauen gegenüber russischer Einhaltung von Rüstungskontrollverträgen an sowie Befürchtungen, der Vertrag würde den Aufbau eines Raketenabwehrsystems erschweren oder gar verbieten. Die Regierung musste enormes politisches Kapital aufwenden, um die schließlich am 22. Dezember 2010 erfolgte Zustimmung des Senats zu erhalten: Senator Kyl gelang es etwa, der Regierung zusätzliche Investitionen in die Modernisierung des Nuklearwaffenkomplexes in Höhe von 80 Mrd. \$US über die kommenden zehn Jahre abzuverlangen. Und dennoch stimmten am Ende nur 71 Senatoren (darunter 13 Republikaner und beide Unabhängige) für New START, 26 dagegen.⁶ Die Außenminister Clinton und Lawrow tauschten schließlich die Ratifikationsurkunden am 5. Februar 2011 auf der Münchner Sicherheitskonferenz aus. Einhalb Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages zeigen sich State Department und Pentagon sehr zufrieden mit der Implementierung und beteuern, dass New START die Vereinigten Staaten sicherer gemacht und gleichzeitig die Beziehungen zu Russland verbessert habe.

Die *Nuclear Posture Review* vom April 2010 stand im Zeichen einer Verminderung der Bedeutung von Nuklearwaffen für die nationale Sicherheitsstrategie, wenngleich nicht so sehr wie von Abrüstungsbefürwortern erhofft. Vielmehr war sie ein Kompromiss am Ende eines langen bürokratischen Prozesses. Eine Gruppe um Vizepräsident Biden wollte in der NPR den grundsätzlichen Verzicht auf den Ersteininsatz („no first use“) festschreiben lassen. Außerdem strebten sie den Wegfall eines der Standbeine der Triade (damit ist die Aufteilung der nuklearen Streitkräfte auf drei Trägersysteme gemeint: Interkontinentalraketen, U-Boot-gestützte Raketen und Bomber) und dadurch insgesamt mehr Raum für Abrüstung an. Eine an-



Erfolgreich war Obama auch in seinen Bemühungen, die eingefrorenen Beziehungen zu Russland wiederzubeleben. Hier auf dem Foto ist er mit dem ehemaligen russischen Präsidenten Medwedjew zu sehen am Rande des zweiten Nuclear Security Summit in Südkorea im März 2012. Noch mehr Staaten als beim ersten Treffen 2010 nahmen an diesem von Obama initiierten Gipfel teil, und sieben weitere Staaten sagten zu, ihre Bestände an waffenfähigem Uran aufzugeben.

Foto: picture-alliance/dpa

dere Gruppe um Verteidigungsminister Robert Gates und General Kevin Chilton, Kommandeur des *US Strategic Command* und somit der Nuklearstreitkräfte, setzte sich für eine wesentlich konservativere Doktrin ein, die eine Perspektive für die Entwicklung neuer Sprengköpfe zumindest nicht verbaute. Am Ende enthielt das Dokument zwar keine *No First Use*-Deklaration, nannte sie aber immerhin als Fernziel. Im Rahmen einer stärkeren Betonung der Abrüstungsverpflichtung des NVV wurde aber auch die Entwicklung neuer Sprengkopftypen ausgeschlossen. Anders als die NPR 2002 bekennt sich die Obama-Version zu bi- und multilateraler Rüstungskontrolle und strebt sowohl die Ratifikation des Teststopp-Vertrags als auch die schnelle Wiederaufnahme der multilateralen Verhandlungen über einen Produktionsstopp waffenfähigen Spaltmaterials (*Fissile Material Cut-off Treaty*, FMCT) an. Den größten Unterschied zur Vorgängerdoktrin stellt aber die Begrenzung der Einsatzszenarien da. Hatte Bush noch stark auf nukleare Dominanz gesetzt und für mindestens sieben Staaten (nicht nur die Kernwaffenstaaten Russland und China, sondern auch Irak, Iran, Nordkorea, Libyen und Syrien) nukleare Einsatzszenarios entwerfen lassen, so soll ein Angriff eines Nichtkernwaffenstaates – selbst wenn dieser mit biologischen oder chemischen Waffen durchgeführt wird – zukünftig nicht mehr mit einem nuklearen Gegenschlag vergolten werden. Explizit ausgenommen von diesem Einsatzverzicht sind andere Nuklearwaffenstaaten, interessanterweise aber auch Staaten, die eindeutig die Regeln des NVV brechen. Dies zielt auf den Iran und Nordkorea.

Enttäuscht zeigten sich Abrüstungsbeirwörter vor allem über den Verzicht auf noch mutigere Schritte, wie etwa den vollständigen Verzicht auf den Ersteinsatz, die Außerdienststellung der Interkontinentalraketen oder eine niedrigere Einsatzbereitschaft („de-alerting“) des Arsenal. Der „große Wurf“ mag der Regierung also nicht gelungen sein, aber alleine die Tatsache, dass viele konservative Kritiker die USA im Lichte der NPR auf dem direkten Wege zu nuklearer Unterlegenheit wännen, zeigt, dass die Regierung durchaus Fortschritte bei der Verminderung der Bedeutung von Nuklearwaffen gemacht hat.

Stärkung des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV)

Der vielleicht größte Unterschied zur Politik der Vorgänger-Regierung manifestierte sich in der Politik gegenüber dem NVV und hier vor allem in der wiederholten Bekräftigung des *Grand Bargain*. Hatte die Bush-Regierung argumentiert, dass Abrüstung und Nichtverbreitung keine gleichberechtigten Pfeiler sind, reihte sich die Obama-Regierung umgehend in die lange Tradition amerikanischer NVV-Politik ein. Offizielle betonten bei nahezu jeder Gelegenheit, dass sich auch die Vereinigten Staaten an den *Grand Bargain* gebunden fühlten. Neben der wohlwollenden Rhetorik ebneten die Unterzeichnung des New START-Vertrages und die *Nuclear Posture Review* den Weg für eine relativ erfolgreiche Überprüfungs-konferenz im Mai 2010 in New York.

Die Wertschätzung für den Nichtverbreitungsvertrag drückte die Regierung auch mit der Teilnahme von Außenministerin Clinton an der Überprüfungs-konferenz aus. Im Gepäck hatte sie eine Überraschung: Zum ersten Mal überhaupt veröffentlichten die USA die Sprengkopffzahlen ihres Kernwaffenbestands – und zwar zurückgehend bis ins Jahr 1962. Am 30. September 2009 umfasste das amerikanische Arsenal 5 113 stationierte und nicht-stationierte, strategische und taktische Sprengköpfe. Diese „Transparenzoffensive“ ist nicht weniger als ein Tabubruch und ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer kernwaffenfreien Welt. Sie übt auch Druck auf andere Kernwaffenstaaten aus, dem amerikanischen Beispiel zu folgen.

Die amerikanische Delegation spielte in New York eine erfrischend konstruktive Rolle. Die Unterstützung für eine Konferenz, die die Möglichkeiten für die Einrichtung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen Osten erörtern soll, war für den Verlauf der Konferenz hilfreich, ebenso wie die Unterstützung für den verabschiedeten 64 Punkte-Aktionsplan für Abrüstung, Nichtverbreitung und zivile Nutzung. So trugen die USA dazu bei, die Konferenz zu einem einigermaßen erfolgreichen Ende zu bringen; das wichtigste Ziel, nicht erneut ohne Abschlussdokument auseinanderzugehen, wurde erreicht.

Romneys Verurteilung des New START-Vertrags...

[T]he president's New Strategic Arms Reduction Treaty (New-START) with Russia could be his worst foreign policy mistake yet.

...
New-START gives Russia a massive nuclear weapon advantage over the United States.

...
By all indications, the Obama administration has been badly out-negotiated. Perhaps the president's eagerness for global disarmament led his team to accede to Russia's demands, or perhaps it led to a document that was less than carefully drafted.

Zitate aus Mitt Romneys Gastkommentar in der *Washington Post* vom 6.7.2010 (<http://wapo.st/awqqo6>) (21.9.12).

...und das Kopfschütteln der Experten

The Center For Arms Control and Non-Proliferation:

... While President Obama is pursuing pragmatic steps supported by U.S. military leaders and national security experts from both parties to secure vulnerable nuclear materials, put America's nuclear policy on a 21st century footing, and prevent Iran from acquiring nuclear weapons, Mitt Romney's statements and proposals on nuclear policy are stuck in the Cold War and if implemented would undermine U.S. security.

[...]
The long and the short of Mitt Romney on nuclear weapons issues: not ready for prime time.

The Center For Arms Control and Non-Proliferation „Mitt Romney: Lost on Nuclear Weapons Policy“, <http://bit.ly/OPVPI> (21.9.12).

Nukleare Sicherheit

Einen dritten Schwerpunkt auf Obamas Agenda bildet die Verbesserung der Sicherheit von nuklearen Anlagen und Spaltmaterial weltweit. Die Regierung schätzt Nuklearterrorismus als eine der größten Gefahren des 21. Jahrhunderts ein. Obama war besorgt, dass nicht alle Staaten zu ähnlichen Einschätzungen gelangen. Wurde das Thema bis dato allenfalls auf Staatssekretärs-Ebene diskutiert, berief der US-Präsident im April 2010 den ersten *Nuclear Security Summit* (NSS) ein. Insgesamt waren 47 Staaten in Washington vertreten; seit 1945 haben nicht mehr so viele Staats- und Regierungschefs gleichzeitig auf amerikanischem Boden getagt. Der Hauptzweck des Gipfels lag in einer Sensibilisierung für die Wichtigkeit des Themas, weniger in der Verabschiedung von Maßnahmen. Dennoch gab es auch etliche Zusagen für konkrete Initiativen zu vermelden: So haben u.a. Chile (18 kg), Kasachstan (90 kg) und die Ukraine (234 kg) bekannt gegeben, dass sie ihre Bestände an hochangereichertem Uran (*Highly Enriched Uranium*, HEU) aufgeben würden; Kanada, Mexiko und die USA vereinbarten ein Programm, das Mexiko helfen würde, den Brennstoff seines Forschungsreaktors in nichtwaffenfähiges Uran umzuwandeln; und Russland und die USA unterzeichneten ein Protokoll zum bereits im Jahr 2000 vereinbarten Abkommen zur Beseitigung von jeweils 34 t Waffenplutonium, so dass das Abkommen nun endlich in Kraft treten konnte. Andere Staaten sagten beispielweise die Ratifizierung der VN-Nuklearterrorismuskonvention (2005) bzw. des Zusatzes zur Konvention zur Überwachung von spaltbarem Material (ebenfalls von 2005), das Erlassen umfassender Exportkontrollgesetze oder die Einrichtung von Fortbildungsstätten für Nuklearsicherheit zu.

Ein zweiter NSS mit noch einmal mehr Teilnehmern fand 2012 in Südkorea statt. Vertreter von 53 Staaten sowie den VN, der EU, der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) und Interpol kamen im März nach Seoul. 32 Staaten sagten dieses Mal insgesamt 70 Maßnahmen zu. Seit dem Washington-Gipfel waren bereits 480 kg HEU – genug für 19 Atomwaffen – aus acht Ländern abtransportiert worden; der größte Teil davon in die USA, der Rest nach Russ-

land, wo es abgereichert und somit für die Herstellung von Kernwaffen unbrauchbar gemacht wird. In Seoul gaben sieben weitere Staaten bekannt, dass sie ihre HEU-Bestände aufgeben würden. Ein dritter Gipfel wird 2014 in den Niederlanden stattfinden. Mit den *Nuclear Security Summits* hat Obama eine Initiative begründet, die das Thema nukleare Sicherheit über Jahre hinweg auf dem Schirm von Staats- und Regierungschefs halten wird.

Noch nicht fertig – was eine zweite Amtszeit Obama verspricht

Obama begann umgehend nach seinem Amtsantritt damit, seinen Worten auch Taten folgen zu lassen. Der schwierige Ratifikationsprozess von New START hat die Regierung allerdings sehr viel mehr Zeit und politisches Kapital gekostet als angenommen. Er hat auch verdeutlicht, dass vor der Wahl im November kein Spielraum für weitere Initiativen bleibt. So bleibt einiges zu tun in den nächsten vier Jahren. Bislang gelang es z.B. noch nicht, endlich einen Durchbruch in der Genfer Abrüstungskonferenz zu erreichen und dort die Verhandlungen über einen verifizierbaren Spaltmaterial-Produktionsstopp beginnen zu lassen. Priorität dürften aber zwei andere Vorhaben genießen: die erneute Vorlage des Teststopp-Vertrags für die Ratifikation im Senat und eine weitere Reduzierung des nuklearen Arsenal.

Umfassender Teststopp-Vertrag (CTBT)

Die Ratifizierung des CTBT wäre ein von den Nichtkernwaffenstaaten lange eingeforderter Beleg für die Ernsthaftigkeit der Abrüstungsbemühungen. Sie gilt auch als Herzensangelegenheit von Vizepräsident Joe Biden und soll nach einer erfolgreichen Wiederwahl unbedingt in Angriff genommen werden. Im Vergleich zu 1999 – der Senat stimmte damals mit 51 zu 49 gegen die Ratifizierung – haben sich grundlegende Parameter, die damals in den Augen vieler Senatoren gegen den Vertrag gesprochen hatten, geändert. Zwar ist das politische Klima sogar noch polarisierter als damals, die auf

dem Tisch liegenden Fakten sprechen aber – auch aus der von vielen Republikanern im Senat verfochtenen Perspektive nuklearer Dominanz – nur noch mit viel Phantasie gegen den Vertrag. Denn der Teststopp-Vertrag würde die Fähigkeiten von potentiellen Gegnern, neue (China) bzw. kleinere (Iran, Nordkorea) Sprengkopftypen zu entwickeln, erheblich erschweren. Angesichts des großen technischen Vorsprungs – die USA haben seit 1945 1 030 Tests durchgeführt, mehr als alle anderen Staaten zusammen – sollte es also im nationalen Sicherheitsinteresse liegen, andere am Testen zu hindern. Mit Blick auf das eigene Arsenal hat der Erfolg des *Stockpile Stewardship Program* während der letzten 15 Jahre gezeigt, dass die Sicherheit und Zuverlässigkeit der Sprengköpfe auch ohne Nuklearwaffentests garantiert ist. Schließlich, und das sollte auch den Haupteinwand der CTBT-Gegner entkräften, ist heute ein unentdecktes, militärisch signifikantes Testen nahezu unmöglich. Während 1999 nur etwa 25% der CTBT-Überwachungsstationen einsatzbereit waren, sind heute 90% des globalen Verifikationsnetzwerks einsatzbereit. Sie haben die beiden Tests Nordkoreas 2006 und 2009 ebenso entdeckt, wie kleinste Spuren von künstlicher Radioaktivität in Europa und an der amerikanischen Westküste in der Folge des Unglücks von Fukushima.⁷ Heimliche Tests würden also mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit umgehend entdeckt werden und die internationale Gemeinschaft könnte entsprechende Maßnahmen gegen Vertragsbrecher einleiten.

Heute sind viele ehemalige Gegner des Teststopps für eine schnelle Ratifizierung des Vertrags, auch viele Granden der Republikanischen Partei, Mitglieder der Bush-Regierung, Militärs oder frühere Direktoren von Waffenlaboren (u.a. George Shultz, Henry Kissinger, Brent Scowcroft, Nicholas Burns, Linton Brooks, Siegfried Hecker, Colin Powell). Vor 2014 ist allerdings nicht mit einer erneuten Abstimmung zu rechnen. Zwar scheidet im November mit Jon Kyl der Senator aus dem Kongress aus, der 1999 die Nein-Stimmen organisiert hatte; ihren Hut nehmen müssen aber auch moderate Republikaner wie beispielsweise Richard Lugar oder Kay Bailey Hutchison. Angesichts der wohl weiter zunehmenden Polarisierung im Senat wird die Obama-Regierung im Fall der Wiederwahl sehr große

Anstrengungen unternehmen müssen, um die benötigten 67 Stimmen sicherzustellen. Eine erneute Abstimmungsniederlage im Senat würde den Vertrag endgültig begraben und das gesamte nukleare Abrüstungsregime ins Wanken bringen.

Weitere Abrüstung

Auf dem Menü für eine zweite Amtszeit steht auch eine weitere Reduzierung der Sprengköpfe. Zurzeit halten die USA etwas mehr als 1 700 strategische Sprengköpfe einsatzbereit, Russland knapp unter 1 500. Bereits im Frühjahr 2011 startete Obama den Prozess einer neuen *Nuclear War Planning Guidance*. Diese gibt die politischen Leitlinien für eine Überarbeitung des nuklearen Einsatzplans vor, der wiederum konkrete Angriffspläne und -ziele für die US-Nuklearstreitkräfte umfasst. Das Pentagon wurde damit beauftragt, dem Präsidenten eine Reihe von Optionen für eine weitere Reduzierung von Rolle und Anzahl der Atomwaffen vorzulegen. Denkbar wäre beispielsweise, die Anzahl der konkreten Ziele und die „Erfolgsanforderungen“ (minimal garantierter Schaden pro Ziel) nach unten zu korrigieren. Eine Alternative wäre, die Zahl der Staaten zu reduzieren, für die Einsatzpläne vorgehalten werden. Der Verzicht auf eines der Triadensysteme wäre gerade auch unter Haushaltsgesichtspunkten ebenfalls eine vernünftige Möglichkeit. Anfang Juli berichtete die Presseagentur AP unter Berufung auf interne Quellen, dass dem Präsidenten verschiedene Optionen für die ideale Größe des stationierten Arsenal vorgelegt wurden, darunter auch eine „radikale“, die 300-400 strategische Sprengköpfe vorsieht. In der Regierung scheint sich aber um eine Variante herum ein Konsens herausgebildet zu haben, die moderatere Kürzungen auf etwa 1 000-1 100 stationierte Sprengköpfe vorsieht.⁸ Aus Sorge vor einer Instrumentalisierung im Wahlkampf hat Obama allerdings bisher darauf verzichtet, eine Entscheidung bekannt zu geben. Ob eine solche Reduzierung im Rahmen einseitiger Abrüstung oder eines weiteren verbindlichen Abkommens mit Russland implementiert wird, bleibt abzuwarten.

Die Regierung wird sicher auch versuchen – wie vom Senat im Rahmen der Ratifizierung von New START gefordert – die Fra-

ge taktischer Nuklearwaffen in Europa mit Russland zu erörtern. Hier wären ebenfalls verschiedene Optionen denkbar. Transparenzmaßnahmen in Form einer offiziellen Bestätigung der Zahl der stationierten taktischen Nuklearwaffen in Europa wäre ein erster Schritt – bisher liegen nur nicht-offizielle Analysen vor. Diese gehen von 150-200 Sprengköpfen aus, die an sechs Standorten (Deutschland, Belgien, Niederlande, Türkei und zwei in Italien) lagern. Deutschland und andere fordern einen vollständigen Abzug der taktischen Sprengköpfe. Da in der NATO darüber aber noch kein Konsens besteht, könnte – russisches Entgegenkommen vorausgesetzt – ein Kompromiss so aussehen, dass die USA entweder die Anzahl der Sprengköpfe pro Basis von geschätzten 30 auf 10 oder 20 reduzieren oder alternativ alle Waffen von einem oder zwei Stützpunkten abziehen. Stand heute ist, dass beide Staaten derzeit Ideen für weitere Verringerungen der Arsenale austauschen, aber noch nicht bereit sind, an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Kolportiert wird, dass die russische Seite erwartet, wer in den nächsten Jahren im Oval Office regiert.

Was von einem Präsidenten Romney zu erwarten wäre

Man muss kein Prophet sein: Unter einem Präsidenten Mitt Romney würden die Chancen für nachhaltige Abrüstung gewaltig sinken. Seine Politik hätte vor allem eine Verschlechterung der Beziehungen zu Russland und China zur Folge. Selbst dem republikanischen Fetisch der Raketenabwehr verfallen, kündigt er in seinem Wahlprogramm an, Obamas Entscheidungen zur Raketenabwehr zu revidieren. Obama hat in den vergangenen vier Jahren die Bush-Pläne eines u.a. in Polen und Tschechien aufgestellten Systems – aus russischer Sicht eine schiere Provokation – zugunsten eines weniger konfrontativen Systems (*European Phased Adaptive Approach*) fallengelassen. Romney kritisiert dies als unnötiges Zugeständnis und ist außerdem dafür, den Aufbau einer nationalen Raketenabwehr zu einer Toppriorität seiner Präsidentschaft zu machen. In die Entwicklung würde er mehrere hundert Millionen Dollar mehr investieren als die derzeitige Regierung.⁹

Anmerkungen

- 1 New York Times, „Romney’s Adversarial View of Russia Stirs Debate“, 11.05.2012, <http://nyti.ms/K34ydb> (31.8.12).
- 2 Caroline Fehel 2012: A non-proliferation (r)evolution. US arms control and non-proliferation policy under Bush and Obama, in: Oliver Meier/Christopher Daase (Hg.): Arms Control in the 21st Century. Between Coercion and Cooperation, New York: Routledge, S. 169-189.
- 3 Harald Müller/Niklas Schörning 2006: Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle, Baden-Baden: Nomos, S. 172.
- 4 Harald Müller 2005: Vertrag im Zerfall?, HSFK-Report 4/2005, Frankfurt a.M.: HSFK.
- 5 Marco Fey/Giorgio Franceschini/Harald Müller/Hans-Joachim Schmidt 2010: Auf dem Weg zu Global Zero? Die neue amerikanische Nuklearpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, HSFK-Report 4/2010, Frankfurt a.M.: HSFK, S. 15-19.
- 6 Frühere bilaterale Rüstungskontrollverträge erfreuten sich wesentlich größerer, parteiübergreifender Mehrheiten: 1988 INF (93-5), 1992 START I (93-6), 1996 START II (87-4) und 2003 SORT (95-0).
- 7 Tom Z. Collina/Daryl G. Kimball 2012: Now More Than Ever. The Case for the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, Washington, DC: Arms Control Association.
- 8 Huffington Post, „AP sources: US moving on nuke arms cuts decision“, 03.07.2012.
- 9 Kingston Reif, „Mitt Romney: Lost on Nuclear Weapons Policy“, 25.07.2012, <http://bit.ly/OFPVPI> (31.8.12).
- 10 Vgl. den „Romney Plan für ein amerikanisches Jahrhundert“ vom 24.07.2012 auf der Kampagnen-Website: <http://mi.tt/M7rsbE> (31.8.12).
- 11 Kingston Reif/Trish Morris, „Romney Calls New START Proof of Obama’s Inexperience, Proves his own Instead“, 28.06.2011, www.nukesofhazardblog.com/story/2011/6/28/113430/401 (31.8.12).

Romneys Einschätzung von Russland als „geopolitischem Gegenspieler Nummer 1“ ist ein Anachronismus und lässt vermuten, dass er auch von bilateraler Kooperation nicht viel halten wird. Auf seiner Kampagnen-Homepage kann man nachlesen, dass er Obamas Russlandpolitik, die unter dem Stichwort „Reset der Beziehungen“ firmierte, umgehend annullieren („reset the reset“) möchte. Er kündigte auch eine kritische Überprüfung sämtlicher nuklearwaffenpolitischer Entscheidungen Obamas an.¹⁰ New START hatte er schon im Juli 2010 in einem Meinungsartikel in der Washington Post heftig kritisiert. Er verurteilte ihn als Obamas „schlimmsten außenpolitischen Fehler“ und rief den Senat zu einer Ablehnung des Vertrags auf. Der Artikel ist von technischen Fehlern und Halbwahrheiten durchzogen und zeigt, dass der Kandidat wenig von der Materie versteht¹¹ und zugleich auf außen- und sicherheitspolitische Berater setzt, die mit einer kaum verhohlenen Ideologie amerikanischer Überlegenheit an das Thema Rüstungskontrolle und Abrüstung herangehen.

Schicksalswahl für nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung

Bei der Präsidentschaftswahl am 6. November steht also auch die US-Nuklearwaffenpolitik am Scheideweg. Obama ist nuklearer Abrüstung und Nichtverbreitung stärker verpflichtet als jeder andere US-Präsident vor ihm. Er war persönlich in den Prozess der *Nuclear Posture Review*

involviert und ließ sich regelmäßig und detailliert über den Stand der Verhandlungen zu New START informieren. Zudem leitete er am 24. September 2009 als erster US-Präsident überhaupt eine Sitzung des Sicherheitsrats – zum Thema nukleare Abrüstung, Nichtverbreitung und Sicherheit. Gemeinsam mit seinem Team ging er umgehend wichtige Schritte auf dem Weg zu einer kernwaffenfreien Welt an. Ihm anzukreiden, dass es nicht mehr Schritte geworden sind, ist nicht fair. Dies liegt weniger an mangelndem Willen, als vielmehr an den vielen Altlasten, die ihm Bush hinterlassen hat: Irak, Afghanistan/Pakistan und ein marodes NVV-Regime. Hinzu kommt ein so stark polarisiertes Klima in Washington, das selbst die Ratifizierung von New START – einem Vertrag mit langer Tradition und großer Zustimmung über die Parteigrenzen hinweg – zu einer Hängepartie werden ließ. Die Aussichten sind angesichts

dessen im Falle einer zweiten Amtszeit für Präsident Obama vielleicht nicht so rosig, wie man noch zu Beginn seiner Präsidentschaft dachte – unter einem Präsidenten Mitt Romney sähe es allerdings finster aus für die Zukunft von nuklearer Rüstungskontrolle und Abrüstung.



Marco Fey ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programmbereich „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“ an der HSFK. Er beschäftigt sich mit amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik.

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 45 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Organisationen und Völkerrecht“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie zu „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Information, Beratung und Vermittlung“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“, der Arbeitsbereich Friedenspädagogik sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck
ISSN 0945-9332