



Die nukleare NATO

Ein Problemaufriss

OTFRIED NASSAUER

Juli 2010

- Mit der Ausarbeitung eines neuen strategischen Konzeptes steht die NATO vor der Aufgabe, die Rolle nuklearer Waffen, das künftige nukleare Dispositiv der Allianz sowie ihre eigene Rolle bei nuklearer Abrüstung und Nichtverbreitung im Konsens neu zu formulieren.
- Die Regierung Barack Obamas hat die Nuklearpolitik der USA einer gründlichen Revision unterzogen und bringt ihre Entscheidungen und Vorstellungen zur Zukunft der erweiterten Abschreckung und regionaler Abschreckungssysteme nun in die Diskussion über das neue Strategische Konzept der NATO ein. Sie will die europäischen NATO-Staaten in die Mitverantwortung für eine multilateral formulierte Politik, multilateral getroffene Entscheidungen sowie deren Umsetzung nehmen.
- Die künftige Nuklearpolitik der NATO kann von der nationalen Nuklearstrategie der USA abweichen, darf dieser aber nicht widersprechen oder sie konterkarieren. Die nationale Nuklearstrategie der USA bildet den Rahmen für die Konsensbildung in der NATO.
- Die europäischen NATO-Staaten diskutieren bislang vorrangig strittige Detailfragen wie die künftige Notwendigkeit in Europa stationierter substrategischer Nuklearwaffen, tun sich aber schwer, die Tragweite der Auswirkungen der erheblichen Veränderungen in der Nuklearstrategie Washingtons daraufhin zu untersuchen, welche Auswirkungen diese auf Europa haben. Diese Lücke gilt es umgehend zu schließen.



Inhalt

1. Einleitung	3
2. Bestandsaufnahmen	3
2.1 Die bisherige Nuklearpolitik der NATO	3
2.2 Washingtoner Vorgaben für eine neue Nuklearpolitik – Der NPR 2010.	5
2.3 Regionale Abschreckung	7
2.4 Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung	8
3. Nukleare Problemzonen auf dem Weg zu einer neuen NATO-Strategie	9
3.1. Problemzonen in der deklaratorischen Politik	10
3.2. Problemzone »Nukleare Abrüstung«	12
3.3. Substrategische Nuklearwaffen in Europa – Die Problemzone in der praktischen Nuklearpolitik	13

1. Einleitung

Anlässlich des Gipfels zum 60. Geburtstag der NATO in Straßburg einigte sich die Allianz im April 2009, ein neues Strategisches Konzept zu erarbeiten. Mit diesem soll unter den 28 Mitgliedern der Allianz ein neuer inhaltlicher Konsens gefunden werden. Im November 2010, 18 Monate später, soll es beim Gipfel in Lissabon verabschiedet werden.¹ Ein zentrales Thema, zu dem die NATO-Staaten bis dahin einen Konsens finden müssen, ist die Rolle, die sie der nuklearen Abschreckung, den nuklearen Komponenten ihres militärischen Dispositivs und der nuklearen Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung im neuen strategischen Konzept beimessen wollen. Bereits einen Tag nach dem NATO-Gipfel 2009 eröffnete U.S. Präsident Barack Obama in Prag die Debatte, als er die Vision einer atomwaffenfreien Welt wiederbelebte und sich dazu bekannte, dass Washington auf dem Weg zu diesem Ziel eine besondere Verantwortung zukomme. Obama versprach, die Rolle nuklearer Waffen in der Strategie der USA zu reduzieren und sich verstärkt für atomare Abrüstung und nukleare Nichtverbreitung einzusetzen.

Das erste Halbjahr 2010 stand wiederholt im Zeichen dieses Themas. Am 6. April veröffentlichte die US-Regierung ihren »Nuclear Posture Review 2010« (NPR 2010), ein perspektivisches Planungsdokument zur Zukunft der US-Nuklearpolitik.² Zwei Tage später unterzeichneten die Präsidenten Russlands und der USA in Prag einen neuen START-Vertrag, der beide Länder zu weiteren Abrüstungsschritten im Bereich strategischer Nuklearwaffen verpflichtet.³ In der Folgeweche lud Barack Obama 46 Staats- und Regierungschefs zu einem nuklearen Sicherheitsgipfel nach Washington ein und im Mai 2010 fand in New York turnusgemäß eine Überprüfung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV) statt, die – im Gegensatz zur Vorgängerkonferenz 2005 – mit einem konsensualen Abschlussdokument endete.⁴ Zwei »nukleare Ereignisse« stehen in diesem Jahr noch auf der Tages-

ordnung. In Moskau und Washington müssen die Parlamente den neuen START-Vertrag ratifizieren. Darüber hinaus muss die NATO entscheiden, wie sie die Rolle nuklearer Waffen, der nuklearen Abschreckung und der nuklearen Abrüstung in ihrem neuen strategischen Konzept beschreiben will. Letzteres steht im Mittelpunkt des vorliegenden Problemaufrisses.

Das wird kein einfaches Unterfangen. Die Interessen und Positionen der 28 NATO-Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich, teilweise sogar gegensätzlich. Es kann deshalb nicht als gesichert gelten, dass die Allianz sich auf eine Reduzierung der Rolle der nuklearen Abschreckungskomponente oder gar eine Reduzierung ihres nuklearen Streitkräftedispositivs einigen kann.

2. Bestandsaufnahmen

2.1 Die bisherige Nuklearpolitik der NATO

Das Strategische Konzept der NATO aus dem Jahr 1999⁵ erachtet die »Präsenz konventioneller und nuklearer Streitkräfte der Vereinigten Staaten in Europa« als »lebenswichtig für die Sicherheit Europas« und beschreibt die Rolle nuklearer Waffen mit den folgenden Worten: »Der grundlegende Zweck der nuklearen Streitkräfte der Bündnispartner ist politischer Art: Wahrung des Friedens und Verhinderung von Zwang und jeder Art von Krieg. Nukleare Streitkräfte werden weiterhin eine wesentliche Rolle spielen, indem sie dafür sorgen, dass ein Angreifer im Ungewissen darüber bleibt, wie die Bündnispartner auf einen militärischen Angriff reagieren würden. Sie machen deutlich, dass ein Angriff jeglicher Art keine vernünftige Option ist. Die strategischen Nuklearstreitkräfte des Bündnisses (...) bieten die oberste Garantie für die Sicherheit der Verbündeten.« Obwohl die »Umstände, unter denen ein Einsatz von Nuklearwaffen von ihnen in Betracht zu ziehen wäre« in »äußerste Ferne« gerückt und die Allianz ihre Atomwaffen nicht mehr gegen einen bestimmten Gegner richte, werde »die NATO angemessene, in Europa stationierte substrategische Nuklearstreitkräfte auf dem niedrigsten, mit der jeweils herrschenden Sicherheitslage zu vereinbarenden Niveau beibehalten, die ein wesentliches Bindeglied zu den strategischen Nuklearstreitkräften darstellen werden und so die transatlantische Bindung stärken«.

1. Eine regelmäßig aktualisierte Sammlung offizieller Dokumente und beratender Diskussionspapiere aus Think Tanks kann unter http://www.bits.de/main/archive/nato_strategy.htm eingesehen werden. [Alle Internet-Links in diesem Beitrag wurden zuletzt am 15.6.2010 eingesehen.]

2. Vgl. <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>

3. Vgl. <http://www.state.gov/documents/organization/140035.pdf> Weitere Vertragsdokumente finden sich unter <http://www.state.gov/t/vci/trty/126118.htm>

4. Vgl. <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/revcon2010/FinalDocument.pdf>

5. Vgl. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065d.htm>

Die Beteiligung nicht-nuklearer europäischer NVV-Mitglieder an den nuklearen Strukturen und Fähigkeiten der NATO, die Nukleare Teilhabe, wird wie folgt begründet: »Ein glaubwürdiges nukleares Streitkräftedispositiv des Bündnisses und die Demonstration von Bündnissolidarität und gemeinsamem Bekenntnis zur Kriegsverhinderung erfordern auch in Zukunft breite Teilhabe in die kollektive Verteidigungsplanung involvierter europäischer Bündnispartner an nuklearen Aufgaben, der Stationierung von Nuklearstreitkräften auf ihrem Hoheitsgebiet im Frieden und an Führungs-, Überwachungs- und Konsultationsvorkehrungen.«

Das nukleare Dispositiv, auf das die NATO zurückgreifen kann, besteht bislang aus drei Elementen, die von den USA und Großbritannien bereitgestellt werden:⁶

Britischen und US-amerikanischen Raketen-U-Booten mit Trident-II-Raketen und strategischen Nuklearsprengköpfen, die in Krise und Krieg dem Oberkommandierenden der NATO unterstellt werden können. Die britischen Boote tragen zudem eine kleine Zahl substrategischer Nuklearsprengköpfe.

Rund 100 von ehemals 325 seegestützten Marschflugkörpern (SLCM) vom Typ Tomahawk, die aufgrund der Presidential Nuclear Initiatives von 1991/92 in Friedenszeiten in den USA gelagert werden, in Krise und Krieg aber reaktiviert und als Verstärkungskräfte genutzt werden können.

150–200 in Europa gelagerten substrategischen Nuklearbomben der Typen B-61-3 und B-61-4 zum Einsatz mit doppelt verwendbaren Flugzeugen (Dual Capable Aircraft – DCA) der USA (F-16, F-15E) und europäischer Luftwaffen (F-16 der Niederlande und Belgiens sowie Tornado IDS in Deutschland und Italien).

Die zugehörigen nuklearen Bomben sind in Belgien, Deutschland und den Niederlanden (je 10–20), Italien (70–90) und der Türkei (50) stationiert. In den ersten vier Ländern halten die nationalen Luftwaffen jeweils eine kleine Zahl an DCA vor, die als Nuklearwaffenträger der NATO genutzt werden können. In Deutschland ist dies beim Jagdbombergeschwader 33 in Büchel (Eifel) der

6. Frankreich ist nach Jahrzehnten der Abstinenz zwar in militärische Integration der NATO zurückgekehrt, führt aber seine Nuklearstreitkräfte weiterhin ausschließlich national. Seine Nuklearwaffen bilden ein eigenständiges Abschreckungspotential, das die Kalkulation der Reaktion der NATO für einen potentiellen Gegner weiter erschweren soll.

Fall. Hinzu kommen DCA der US-Luftwaffe in Europa. Auch die türkische Luftwaffe stellte früher F-16 DCA für den NATO-Einsatz, nimmt diese Rolle aber nicht mehr wahr.⁷

Der Bereitschaftsstand der nuklearfähigen Luftwaffeneinheiten in Europa ist niedrig. Bis zur vollen Einsatzbereitschaft würden sie mehr als einen Monat benötigen. Alle Komponenten dieses substrategischen Potentials bewegen sich in diesem Jahrzehnt auf das Ende ihrer technisch vorgesehenen Lebensdauer zu. Trägersysteme, Nuklearwaffen und die Lagersysteme für die Bomben müssen in der zweiten Hälfte dieses oder in der ersten Hälfte des nächsten Jahrzehnts lebensdauererweiternd modernisiert oder ersetzt werden. Dies würde Kosten in Milliardenhöhe – sowohl für die USA als auch für die europäischen NATO-Länder – verursachen.

Im Rahmen der »nuklearen Teilhabe« partizipieren alle NATO-Mitglieder an den nuklearen Aufgaben der Allianz. Dabei muss zwischen einer technisch-nuklearen und einer politischen Teilhabe unterschieden werden. Im Rahmen der technisch-nuklearen Teilhabe stellen vier nicht-nukleare NATO-Länder Trägerflugzeuge und ausgebildete Piloten zur Verfügung, die US-Nuklearwaffen im Kriegsfall und nach Freigabe durch den US-Präsidenten einsetzen können. Gleichzeitig erlauben sie die Stationierung atomarer Waffen auf ihrem Territorium. Die rechtliche Zulässigkeit dieses Arrangements im Rahmen des NVV (insbesondere Artikel I+II) wird von der Mehrheit der NVV-Mitglieder in Frage gestellt, da es im Kriegsfall zur Folge haben könnte, dass Soldaten aus einem nicht-nuklearen NVV-Mitgliedstaat im Rahmen und unter Befehl der NATO die Verfügung über US-Nuklearwaffen erlangen und diese einsetzen können.

Im Rahmen der politischen Teilhabe können alle NATO-Staaten an den politischen Konsultationen der Allianz zu Fragen der Nuklearstrategie, des nuklearen Dispositivs und zu Fragen des Nuklearwaffeneinsatzes in der

7. Unter dem Kürzel SNOWCAT (Support of Nuclear Operations With Conventional Air Tactics) ermöglicht die NATO eine erweiterte Beteiligung an nuklearen Operationen durch nicht-nukleare NATO-Mitglieder, z. B. Griechenland und die Türkei, durch die Bereitstellung begleitender Jagdflugzeuge oder von Flugzeugen zur Unterdrückung der gegnerischen Luftverteidigung. So können auch Staaten an solchen Einsätzen mitwirken, die selbst nicht (mehr) über Trägerflugzeuge verfügen. Trotzdem werden in der Türkei weiterhin US-Nuklearwaffen auf dem von den USA genutzten Luftwaffenstützpunkt Incirlik gelagert. Dort sind keine US-Kampfflugzeuge dauerhaft stationiert. Sie oder Trägerflugzeuge anderer NATO-Staaten müssten also zunächst herangeführt werden. Dafür bedarf es der türkischen Zustimmung.

Nuklearen Planungsgruppe und den nachgeordneten Arbeitsstrukturen teilnehmen. Auch für den potentiell heikelsten Fall einer NATO-Entscheidung, den (Erst-)Einsatz nuklearer Waffen während eines Krieges, sind Konsultationen vorgesehen, wenn »Zeit und Umstände« dies erlauben. Zur Teilnahme berechtigt sind alle Bündnismitglieder – unabhängig von ihrer Beteiligung an der technisch-nuklearen Teilhabe. Dafür hat die NATO 1992 in Glenneagles »Politische Prinzipien für Nukleare Planung und Konsultation« vereinbart.⁸

In ihrem Strategischen Konzept des Jahres 1999 und dem zugehörigen Dokument MC 400/2 des Militärausschusses verzichtete die NATO darauf, die Rolle nuklearer Waffen als »letztes Mittel« zu beschreiben, wie sie es 1990 in der Londoner Erklärung getan hatte. Ein Verzicht auf den Ersteinsatz dieser Waffen wurde ebenfalls nicht ausgesprochen, unter anderem, weil er in der nationalen Nuklearstrategie der USA als potentielle Reaktion auf den Einsatz biologischer oder chemischer Waffen ebenfalls nicht ausgeschlossen war und so ein Gegensatz zwischen US- und NATO-Strategie vermieden wurde.

Dem nuklearen Dispositiv kommt demnach in der deklarativen Politik der Allianz eine primär politische und damit auch psychologische und symbolische Rolle zu. Dies wurde auf der Ebene praktischer Politik dadurch unterstrichen, dass ein substantieller Teil der substrategischen Nuklearwaffen der Allianz weiterhin an Standorten verblieb, von denen aus die Trägerflugzeuge erkennbar keine potentiell militärisch relevanten Ziele erreichen können.⁹

Von unmittelbarer militärischer Relevanz wären im Kriegsfall heute nur noch die U-Boot-gestützten Anteile des Dispositivs, sowie gegebenenfalls jene substrategi-

8. Besonderes Gewicht soll in Konsultationen über nukleare Einsätze der NATO der Meinung jener Länder zukommen, die Ziel eines gegnerischen Nuklearangriffs wurden, sich an einem kollektiven Einsatz der NATO beteiligen (z. B. indem sie die Nuklearwaffen, die Trägerflugzeuge, Begleitflugzeuge oder den Ausgangsflugplatz bereitstellen) oder deren Territorium ggf. Ziel eines solchen Angriffs wäre.

9. Das Argument, die Reichweite der Trägerflugzeuge in Deutschland, Belgien und den Niederlanden könne durch Luftbetankung fast beliebig erweitert werden, ist schwach oder gar unzutreffend, da sich eine Luftbetankung nuklear bewaffneter Flugzeuge aus Sicherheitsgründen von selbst verbietet. Mit einer anderen Argumentation schlussfolgern ähnlich: Ian Anthony und Johnny Janssen: *The future of Nuclear Weapons in NATO*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2010, S. 23. Vgl.: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07151.pdf>. Die in Italien gelagerten Waffen befinden sich in Friedenszeiten in Norditalien und sind somit ebenfalls durch die Reichweitenbegrenzungen der Trägerflugzeuge bei nuklearen Operationen deutlich eingeschränkt. Auch mit dem Joint Strike Fighter, dem für die Zukunft geplanten Folge-DCA, wird sich an dieser Problematik kaum etwas ändern. Sein Gefechtsradius beträgt nach derzeitiger Planung je nach Version 900–1.150 Kilometer.

schen Nuklearwaffen, die in der Türkei gelagert werden. Deren potentielle Funktion im Kontext militärischer Operationen gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen im Nahen und Mittleren Osten blieb aber nur im Rahmen der nationalen US-Strategie eine Option, die offen gehalten wurde, da die NATO diese Option – soweit öffentlich bekannt – nicht in ihre Bündnisstrategie übernahm.

2.2 Washingtoner Vorgaben für eine neue Nuklearpolitik – Der NPR 2010

Die deklaratorische Politik

Mit dem Nuclear Posture Review 2010 hat die Regierung Barack Obamas im April 2010 eine Blaupause der künftigen Nuklearpolitik der USA vorgelegt. Da die USA das stärkste Bündnismitglied und im Blick auf die Nuklearstrategie und Politik der NATO auch weiterhin der dominante NATO-Partner sind, bilden die Vorstellungen des NPR den Rahmen, innerhalb dessen die NATO-Mitglieder ihre Überlegungen zur künftigen Rolle der Nuklearwaffen in der NATO anstellen. Die Nuklearstrategie des Bündnisses kann zwar theoretisch von der nationalen Nuklearstrategie Washingtons abweichen, diese aber nicht konterkarieren.

Der NPR 2010 nimmt Obamas Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt explizit auf und stellt zudem fest, dass es »im Interesse der USA und aller anderen Nationen« liege, wenn der »fast 65 Jahre andauernde Rekord, Nuklearwaffen nicht einzusetzen, auf ewige Zeiten ausgedehnt werden« könnte. Die »fundamentale Aufgabe und Rolle« nuklearer Waffen ist es künftig, »einen nuklearen Angriff auf die USA, ihre Alliierten und Partner abzuschrecken«. Ziel sei es, die Rolle nuklearer Waffen weiter zu reduzieren, so dass die Abschreckung eines Nuklearangriffs künftig die »einzige Aufgabe« nuklearer Waffen werde. Vorerst aber müsse an der Option eines Nuklearwaffeneinsatzes noch festgehalten werden, um »unter extremen Umständen die vitalen Interessen der USA, ihrer Verbündeten und Partner zu verteidigen.«

Auch die sogenannte Negative Sicherheitsgarantie für die nichtnuklearen Mitglieder des Atomwaffensperrvertrags wird im NPR 2010 neu gefasst und klarer formuliert: Die »Vereinigten Staaten werden Staaten, die nicht-nukleare Mitglieder des Nichtverbreitungsvertrages sind und ihre

nuklearen Nichtverbreitungsverpflichtungen erfüllen, nicht mit dem Einsatz nuklearer Waffen drohen oder Nuklearwaffen gegen Staaten einsetzen«. Die Garantie gilt explizit auch dann, wenn einer dieser Staaten biologische oder chemische Waffen einsetzen sollte.¹⁰ Rechnen müssen mit der nuklearen Drohung Washingtons künftig also nur noch Nuklearmächte und Staaten, die ihre Verpflichtungen aus dem NVV nicht einhalten. Derzeit sind damit Nordkorea und der Iran gemeint. Gegen diese Staaten behält sich Washington auch das Recht vor, auf einen Angriff mit B- und C-Waffen nuklear zu reagieren, ein indirekter Hinweis darauf, dass die USA sich auch künftig den Ersteinsatz nuklearer Waffen vorbehalten. Explizit kommt dieser Vorbehalt im NPR 2010 nicht vor.

Der NPR beschreibt die Gefahr, dass Terroristen an das Material für eine Nuklearwaffe gelangen oder gar eine Nuklearwaffe einsetzen könnten, als die größte Bedrohung der Gegenwart. Als zweite große Bedrohung wird die Verbreitung atomarer Waffen an zusätzliche Staaten betrachtet. Erst an dritter Stelle steht die Wahrung der »strategischen Stabilität« im Blick auf die anderen Nuklearmächte, vor allem Russland und China. Die Wiederbelebung und Stärkung des Nichtverbreitungsregimes wird deshalb zur ersten Priorität in der Nuklearpolitik Obamas erklärt. Auch das geschieht zum ersten Mal in einem Dokument zur strategischen Nuklearpolitik der USA. Deutlich sichtbar wird das Bemühen, sich von der Politik der Regierung Bush klar abzusetzen und den Boden für eine konstruktive Atmosphäre bei der Überprüfung des Atomwaffensperrvertrages zu bereiten.

Diese deutlichen Änderungen finden allerdings vorläufig nur auf der Ebene der deklaratorischen Politik statt. Obamas politische Vorgaben müssen erst noch ihren Niederschlag in Strategiedokumenten, Ziel- und Operationsplänen des US-Militärs finden. Das kann dauern. Sie werfen zudem einige gewichtige Fragen auf: Wer entscheidet auf welcher Grundlage, ob ein Staat seine Nichtverbreitungsverpflichtungen nicht einhält? Hier entstehen problematische politische Interpretationsspielräume, die von künftigen US-Administrationen interessensgeleitet und der tagespolitischen Opportunität folgend so genutzt werden könnten wie die Bush-Administration Clinton's Counterproliferation-Politik nutzte, um gegen den Irak vorzugehen.

10. Für den Fall eines technologischen Durchbruchs im Blick auf die Einsetzbarkeit und Wirksamkeit biologischer Kampfstoffe behält sich die Regierung Obama im NPR eine Rückkehr zur bisherigen Politik vor.

Vorgaben für die künftigen Nuklearstreitkräfte der NATO

Im NPR werden mehrere Vorgaben für den Teil der nuklearen Kräfte der USA festgehalten, die bislang zum Dispositiv der NATO-Nuklearabschreckung gehören.

Außer Dienst gestellt werden in den kommenden Jahren die verbliebenen etwa 100 SLCM vom Typ Tomahawk. In Dienst gehalten werden sollen zunächst alle 14 strategischen Raketen-U-Boote mit ihren je 24 Trident-II-Raketen. Infolge des neuen START-Vertrages sollen sie künftig nur noch 20 Raketen tragen. Zudem soll 2011 entschieden werden, ob zwei Boote ihre nukleare Aufgabe verlieren. Die Konzeption einer neuen Generation von Raketen-U-Booten ist angelaufen, ab 2019 soll es gebaut werden. Damit soll eine »ununterbrochene strategische Abschreckung bis in die 2080er Jahre« sicher gestellt werden.¹¹ Die Trident-Raketen der U-Boote sollen modernisiert bis 2042 im Dienst bleiben. Die Modernisierung ihre Sprengköpfe wird fortgeführt. Auch Großbritannien plant, mit technischer Hilfe aus den USA eine neue Generation Raketen-U-Boote zu bauen. Die seegestützte strategische Komponente des nuklearen Dispositivs der NATO soll damit noch etliche Jahrzehnte modern gehalten.

Der NPR sieht zudem eine Modernisierung der substrategischen Nuklearwaffen vor. Diese betrifft beide wesentlichen Komponenten: Für die nuklearfähigen F-16 und F-15E-Jagdbomber der US-Luftwaffe soll ein Nachfolger entwickelt werden, die doppelt verwendbare Version des Joint Strike Fighters (JSF). Die in fünf europäischen Ländern, darunter in Deutschland gelagerten US-Atombomben der Versionen B-61-3 und B-61-4 sollen modernisiert werden. Gemeinsam mit der strategischen Version B-61-7 und einer weiteren taktischen Version, der B61-10, sollen sie durch ein neues Modell, die B-61-12, abgelöst werden, über das der Kongress bereits im letzten Jahr heftig stritt. Fast zwei Milliarden US-Dollar sind derzeit für die Haushaltsjahre 2011–2015 für eine Machbarkeitsstudie und den Einstieg in die Entwicklung der neuen Version in die Planung eingestellt. Weitere Milliarden müssen in den Jahren danach fließen, denn erst ab 2017/18 soll die neue Bombe als Bewaffnung für Jagdbomber und Langstreckenbomber hergestellt werden. Damit wird der bisher bestehende Unterschied zwischen taktischen und strategischen Versionen der B-61-hinfällig.

11. Vgl.: http://www.senate.gov/~armed_services/statemnt/2010/03%20March/Johnson%2003-17-10.pdf

Die als Lebensdauerverlängerung bezeichnete Maßnahme ist jedoch weit mehr als nur das. Vier Wochen nach Veröffentlichung des NPR beantragte die NNSA (National Nuclear Security Administration) eine Erhöhung der für das Jahr 2011 beantragten Haushaltsmittel für dieses Vorhaben, die deutlich macht, dass Pentagon und NNSA diesem Vorhaben große Priorität beimessen und den Einstieg in eine Modernisierung auch der nuklearen Komponenten anstreben. Anfang Mai 2010 wurden die zuständigen Kongressausschüsse informiert¹², dass im Haushaltsjahr 2011 rund 53,5 Millionen Dollar zusätzlich eingestellt werden sollen, um schon 2017 den ersten neuen Sprengkopf vom Typ B-61-12 vorweisen zu können. Die Mittel könnten im Haushalt der NNSA an anderer Stelle eingespart werden, warb die Behörde und ließ dann die Katze aus dem Sack: Rund 19 der zusätzlichen Millionen sollen dazu dienen, die Machbarkeit einer Modernisierung der nuklearen Komponenten der Bomben zu untersuchen. Das Vorhaben schließe ein, »den Primary (Primärsprengsatz) der B-61 neu aufzubauen, ein vorhandenes Pit (den nuklearen Kern) der B-61 wiederzuverwenden sowie das canned subassembly (oder auch Secondary – die Spaltrohrbaugruppe) der B61 ebenfalls wiederzuverwenden oder neu aufzubauen«. Arbeiten an den nuklearen Komponenten der Bombe B-61-12 hatte der Kongress noch im vergangenen Jahr explizit untersagt und von seiner gesonderten Zustimmung sowie weiteren unabhängigen Studien abhängig gemacht. Sie sind zudem nur zulässig, wenn auch der Präsident explizit zustimmt und durch die Arbeiten entweder die Sicherheit oder die Funktionssicherheit gesteigert bzw. die Notwendigkeit nuklearen Testens verringert werden kann.

Dagegen hatte Barack Obama im April klargestellt: »Die Vereinigten Staaten werden keine neuen Nuklearsprengköpfe entwickeln und auch keine neuen militärischen Aufgaben oder neue Fähigkeiten für Nuklearwaffen verfolgen.« Damit muss er, falls der Kongress der Finanzierung zustimmt, entscheiden, ab wann eine modernisierte Atomwaffe zu einer neuen Nuklearwaffe oder zu einer Waffe mit neuen Fähigkeiten wird. Unterschiede zu den Plänen für eine neue Generation verlässlicher Ersatzsprengköpfe (RRWs), die Verteidigungsminister Robert Gates und der Chef der zuständigen NNSA, Thomas d'Agostino schon unter George W. Bush verfolgten, sind nur schwer auszumachen.

Mit den Modernisierungsentscheidungen werde sichergestellt, dass »die USA die Fähigkeit beibehalten, Nuklearwaffen in Erfüllung ihrer Bündnisverpflichtungen vorgeschoben zu stationieren«, hält der NPR fest. Dies »nimmt die Ergebnisse künftiger Entscheidungen in der NATO über die Notwendigkeit der nuklearen Abschreckung und der nuklearen Teilhabe nicht vorweg«, sondern halte »alle Optionen offen«. Washington stelle seinen Alliierten einen »glaubwürdigen US-Nuklearschirm« bereit, der aus den »strategischen Kräften der Triade, vorgeschoben-stationierten Nuklearwaffen in Schlüsselregionen und Nuklearwaffen in den USA besteht, die schnell vorgeschoben stationiert werden können«. Auch wenn die Gefahr eines nuklearen Angriffs sich auf »einem historischen Tiefstand« befinde, trage »die Präsenz von US-Nuklearwaffen in Verbindung mit den einzigartigen Arrangements der nuklearen Teilhabe (...) zum Zusammenhalt der Allianz bei« und stelle »eine Rückversicherung für Verbündete und Partner dar, die sich regionalen Bedrohungen ausgesetzt fühlen«. Änderungen sollen nur nach Diskussion in und »auf Entscheidung der Allianz« erfolgen. Das erfordert Einstimmigkeit und gibt jedem NATO-Mitglied die Möglichkeit, einen Abzug der Nuklearwaffen aus Europa durch sein Veto zu verhindern. Die Modernisierung von Trägerflugzeugen und nuklearen Bomben durch die USA soll unabhängig davon erfolgen, wie die NATO sich entscheidet.

2.3 Regionale Abschreckung

Verbesserte regionale Sicherheitsarchitekturen, zu denen eine effiziente Raketenverteidigung, Fähigkeiten, den Einsatz von Massenvernichtungswaffen zu bekämpfen, konventionelle Fähigkeiten zur Machtprojektion und eine integrierte Kommandostruktur gehören, seien »entscheidend, wenn man sich auf eine Welt ohne Nuklearwaffen zu bewegt«, heißt es im NPR 2010.

Dieser Gedanke fand sich bereits im Ballistic Missile Defense Review (BMDR)¹³, einem weiteren aktuellen Planungspapier aus dem Pentagon. Dort stellte die Regierung Obama ausführlich dar, wie sie sich den stufenweisen Ausbau einer Raketenabwehr in Europa und durch die NATO im kommenden Jahrzehnt vorstellt und argumentiert für einen konditionalen Zusammenhang zwischen Stärkung der Raketenabwehr und einer verringerten Rolle

12. Vgl.: http://www.lasg.org/B61-reprog_req.pdf

13. Vgl.: http://www.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630_for%20web.pdf

nuklearer Waffen: »Gegen nuklear bewaffnete Staaten wird die regionale Abschreckung notwendigerweise auch [künftig] eine nukleare Komponente erfordern. Aber die Rolle der US-Atomwaffen in diesen regionalen Abschreckungsstrukturen kann reduziert werden durch eine Stärkung der Rolle der Raketenabwehr und anderer Fähigkeiten.«

Seit George W. Bush's Nuclear Posture Review 2002 ist die nukleare Komponente nur noch ein Bestandteil der Gesamtabstreckung, die den USA militärische und politische Durchsetzungsfähigkeit garantieren soll. Weitere Bestandteile sind die Raketenabwehr und die Fähigkeit zu raschen konventionellen strategischen Angriffen auf Ziele weltweit, das Konzept der Prompt Global Strikes. Die Regierung Obama befürwortet explizit den weiteren Aufbau sowohl der Raketenabwehr als auch einer Fähigkeit zu weitreichenden konventionellen Angriffen, die einige der Aufgaben übernehmen sollen, für die sich die Regierung Bush noch die nukleare Option offen hielt: die Reaktion auf Angriffe mit B- und C-Waffen oder von Versuchen nichtstaatlicher Akteure, zu Terrorzwecken an nukleares Material oder nukleare Waffen zu gelangen.

Unter Barack Obama wird das Konzept der neuen Triade, einer strategischen Abschreckung, die nicht nur aus nuklearen Komponenten besteht, auf regionale Abschreckungssysteme, also auf Europa und die NATO, auf den Nahen und Mittleren Osten sowie auf den Fernen Osten (Südkorea, Japan und Taiwan) übertragen. Positiv daran ist die auf längere Sicht angestrebte Reduzierung der Rolle und der Zahl atomarer Waffen. Problematisch ist dagegen – gerade aus europäischer Sicht – ein Denken in den Kategorien regionaler Abschreckungssysteme mit nuklearen Waffen.

2.4 Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung

Mit dem neuen START-Vertrag wird die vertraglich vereinbarte, überprüfbare nukleare Abrüstung durch Russland und die USA wiederbelebt. Die Abrüstungsschritte, die der Vertrag Moskau und Washington für die nächsten Jahre auferlegt, fallen allerdings relativ klein aus. Die Hoffnung, dass unmittelbar nach Ratifizierung des Vertrages ein weiterer, weitreichenderer Vertrag ausgehandelt werden wird, kann trügerisch sein. Denn die Einigung auf den künftigen Verhandlungsgegenstand könnte sich als zeitraubend erweisen. Schon heute

werden Anforderungen an die künftigen Gespräche formuliert, die die Unterhändler zwingen würden, rüstungskontrollpolitisches und verifikationstechnisches Neuland zu betreten. So soll ein Folgevertrag erstmals auch alle strategischen Sprengköpfe erfassen, die nicht mehr im aktiven Bestand der USA und Russland sind, aber auch noch nicht delaboriert wurden. Zugleich sollen die substrategischen Nuklearwaffen einbezogen werden. Beide Vorschläge sind geeignet, sowohl die Festlegung des Verhandlungsgegenstandes als auch die Verhandlungen selbst deutlich zu verkomplizieren und zu verlängern.

Akuter – mit Blick auf die neue NATO-Strategie – können sich Vorgaben auswirken, die sich aus der Ratifikationsdebatte des US-Senats und der russischen Duma ergeben. Die Regierung Obama benötigt für die erforderliche Zweidrittelmehrheit zumindest acht Stimmen aus dem republikanischen Lager. Sie zu gewinnen ist – angesichts der begrenzten Tragweite des Vertrages – sicher nicht unmöglich, aber zugleich wohl auch eine Frage des politischen Preises. Diesen werden die Republikaner vor allem auf dem Feld der nuklearen Modernisierung einfordern, mithin u. a. im Blick auf die derzeit akute Frage eines Einstiegs in die Finanzierung der umfassenden Modernisierung der Familie der B-61-Bomben (s. o.), zu der auch die in Europa gelagerten Waffen gehören. Zudem dürfte es ihr Ziel sein, bestehende Vorgaben aus dem Haushaltsgesetz 2010 aufrechtzuerhalten, die darauf zielen, dass auch künftige Rüstungskontrollvereinbarungen mit Russland keine Einschränkungen für den Aufbau von Raketenabwehrsystemen und konventionellen Langstreckenwaffenpotentialen zur Folge haben dürfen. Ein weiteres Feld kann sich aus Vorgaben für die Struktur und den Gegenstand künftiger bilateraler nuklearer Abrüstungsverhandlungen mit Moskau ergeben. In der russischen Duma kann die Ratifizierung des neuen START-Vertrages ebenfalls an politische Bedingungen geknüpft werden. Zu diesen könnte eine erneute Festbeschreibung der bisherigen Position Moskaus gehören, in Verhandlungen über substrategische Nuklearwaffen erst dann einzutreten, wenn alle zu dieser Kategorie gehörenden Waffen auf dem Territorium des Staates gelagert werden, dem sie gehören. Gemeint sind damit ohne Zweifel die Nuklearwaffen der USA in Europa.

Die mit dem neuen START-Vertrag erreichten Abrüstungszusagen haben die Mehrheit der Mitgliedstaaten des NNV erkennbar nicht zufriedengestellt. Sie hatten weitreichendere Abrüstungsschritte erwartet und zeigten sich vor

allem auch darüber verärgert, dass die Nuklearwaffenstaaten¹⁴ bei der NVV-Überprüfungskonferenz konkrete zeitliche Vorgaben für weitere Abrüstungsschritte ebenso ablehnten wie konkrete Zusagen bezüglich eines nuklearen Modernisierungsverzichts. Sie verweigerten im Gegenzug eine Verschärfung der Nichtverbreitungsregeln. Das Abschlussdokument der Überprüfungskonferenz erwähnt die substrategischen Nuklearwaffen nicht explizit und macht somit auch keine Vorgaben, die die Diskussion über eine neue NATO-Strategie wesentlich beeinflussen könnten.

3. Nukleare Problemzonen auf dem Weg zu einer neuen NATO-Strategie

Als sich die NATO-Außenminister am 22./23. April in Tallin zu einer informellen Sitzung trafen, um über mögliche politische Vorgaben für das neue Strategische Konzept der Allianz zu sprechen, stand auch die künftige Nuklearpolitik der Allianz auf der Tagesordnung. Fünf NATO-Außenminister hatten NATO-Generalsekretär Rasmussen in einem Brief darum gebeten. Sie erinnerten daran, dass US-Präsident Obama die Vision einer atomwaffenfreien Welt befürwortete und versprochen habe, sich um »eine substantielle Reduzierung strategischer Nuklearwaffen« und »eine verringerte Rolle atomarer Waffen« zu bemühen«. Guido Westerwelle und seine Amtskollegen aus Belgien, Luxemburg, den Niederlanden und Norwegen wollten das NATO-Treffen kurz vor der Konferenz zur Überprüfung des Nichtverbreitungsvertrages zu »einer umfassenden Diskussion« nutzen: »Wir glauben, dass wir auch in der NATO diskutieren sollten, was wir tun können, um uns diesem übergeordneten politischen Ziel anzunähern.«¹⁵

Die eingeforderte Diskussion fand außerhalb der normalen Sitzungen während eines gemeinsamen Arbeitssens statt. Dieses Verfahren ist nicht unüblich für den Umgang mit kontroversen Themen, weil dann kein Protokoll geführt und deswegen offener geredet werden kann. Hillary Clinton, die Außenministerin der USA, nutzte die Gelegenheit, um deutlich zu werden und benannte fünf Prinzipien, von denen die NATO sich bei ihrer Diskussion leiten lassen sollte:

»Erstens: Wir sollten anerkennen, dass die NATO eine nukleare Allianz bleibt so lange Nuklearwaffen existieren.

Zweitens, für ein nukleares Bündnis ist es fundamental, die nuklearen Risiken und Verantwortlichkeiten breit zu teilen.

Drittens: Unser umfassenderes Ziel ist es, die Rolle nuklearer Waffen und deren Zahl weiter zu reduzieren. (...).

Viertens: Die Verbündeten müssen die Abschreckung gegen das Spektrum der Bedrohungen des 21. Jahrhunderts verbreitern. Das schließt das Verfolgen einer territorialen Raketenabwehr, (...) und das Aufstellen von Eventualfallplänen¹⁶ mit ein, um neuen Bedrohungen des Bündnisses entgegenzuwirken.

Und fünftens: Bei allen künftigen Reduzierungen sollte es unser Ziel sein, Russlands Zustimmung zu einer größeren Transparenz bei nichtstrategischen Nuklearwaffen, eine Rediszolierung dieser Waffen weg von den Grenzen der NATO-Staaten und zur Einbeziehung nicht-strategischer Nuklearwaffen in die nächste Runde amerikanisch-russischer Rüstungskontrolldiskussionen zu erreichen, zusammen mit den nicht-stationierten strategischen Nuklearwaffen.«

Clinton kündigte zudem an: »In Lissabon streben wir an, dass das Kommuniqué die Raketenabwehr als NATO-Aufgabe etabliert.«¹⁷ Diese Äußerungen machen deutlich, dass Washington auch im Blick auf das neue Strategische Konzept der NATO ein umfassendes Revirement anstrebt, mit dem das Abschreckungskonzept in der NATO neu beschrieben und mit den Washingtoner Vorstellungen regionaler Abschreckungssysteme harmonisiert wird. Die Diskussion um die »nuklearen Passagen« des neuen Strategischen Konzeptes könnte somit von Bedeutung her eher dem mit weitreichenden Veränderungen einhergehenden Übergang von der Mutual Assured Destruction zur Flexible Response ähneln als dem Übergang vom Strategischen Konzept 1991 zum Strategischen Konzept 1999, den nur graduelle Veränderungen kennzeichneten. Zumindest deutet sich an, dass es um weit mehr geht als um die in Deutschland im Vorder-

14. China bildete hier eine Ausnahme.

15. Vgl.: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Sikkerhetspol/Nato/Letter%20to%20Secretary%20General%20NATO.pdf>

16. Polen hat in der NATO vorgeschlagen, Eventualfallpläne für eine kollektive Verteidigung der baltischen Republiken gegen einen russischen Angriff durch die NATO ausarbeiten zu lassen.

17. NN.: Secretary of State Hillary Rodham Clinton Excerpts from Remarks at NATO Working Dinner on Nuclear Issues and Missile Defense, Tallin, Estonia, April 22, 2010, MS 2 Seiten

grund stehende Frage, ob weiterhin eine Notwendigkeit besteht, in Friedenszeiten substrategische Nuklearwaffen auf dem Territorium einiger europäischer NATO-Staaten zu lagern, die in die technisch nukleare Teilhabe eingebunden sind.

Als am 17. Mai 2010 die von der NATO eingesetzte Expertengruppe unter Vorsitz der ehemaligen US-Außenministerin Madeleine Albright NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen ihren Bericht und ihre Empfehlungen mit dem Titel »NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement« überreichte, zeigte sich, dass dieser im nuklearen Bereich erhebliche Parallelen zu den Aussagen des NPR 2010 und zu Clintons Äußerungen in Tallin aufwies und in einem Punkt sogar weiter ging: Die Expertengruppe empfahl »unter den gegenwärtigen Sicherheitsbedingungen die Beibehaltung von einigen vornestationierten US-Systemen auf europäischem Boden«, da diese »das Prinzip der erweiterten Abschreckung und der kollektiven Verteidigung« verstärken. Zugleich befürwortet sie die Raketenabwehr förmlich als NATO-Aufgabe anzuerkennen sowie den Aufbau entsprechender Fähigkeiten. Darüber hinaus empfahl die Expertengruppe die Wiedereinrichtung der »Special Consultative Group on Arms Control« in der NATO, die Übernahme der Grundgedanken der veränderten Negativen Sicherheitsgarantie aus dem NPR 2010 und die Eröffnung eines Dialogs mit Russland zu Fragen nuklearer Wahrnehmung, Konzepte, Doktrin und Transparenz.¹⁸ Rechtzeitig zum Treffen der Nuklearen Planungsgruppe am 10. Juni 2010 sollte zudem ein vertraulicher Bericht der High Level Group¹⁹ zu Nuklearfragen vorgelegt werden.²⁰

Bis Ende September soll das Generalsekretariat nunmehr einen Entwurf für das neue Strategische Konzept vorlegen. Dieser soll Grundlage für eine informelle Diskussion der Außen- und Verteidigungsminister im Oktober werden, aus der – falls erforderlich – weitere politische Vor-

18. Vgl.: <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf> Die weitgehende Übereinstimmung mit den nationalen Entscheidungen Washingtons aus dem April lassen eine dominante Rolle Madeleine Albrichts bei der Abfassung des Berichtes vermuten. Signale aus dem Auswärtigen Amt, die die Bedeutung des Berichtes für das neue Strategische Konzept herunterspielen und darauf setzen, dass die Abfassung des Strategischen Konzeptes im Generalsekretariat der NATO ihn nicht zur (alleinigen) Grundlage machen wird, lassen erhebliche inhaltliche Differenzen vermuten.

19. In der HLG treffen sich Vertreter der nationalen Regierungen der NATO-Mitgliedstaaten in größerer Regelmäßigkeit als die Nukleare Planungsgruppe tagt; sie arbeitet unter dem Dach der NPG.

20. Ob er vorgelegt wurde und welche Empfehlungen er enthielt, war bis zum Redaktionsschluss dieser Analyse nicht zu klären. Die veröffentlichte Erklärung der NATO-Verteidigungsminister äußerte sich dazu nicht.

gaben für die Arbeit an dem Entwurf im Generalsekretariat hervorgehen sollen. Hernach soll der Entwurf in den Abstimmungsprozess zwischen den Nationen gehen, um rechtzeitig zum NATO-Gipfel zwischen diesen abgestimmt zu werden. Welchen nuklearen Fragen muss dabei verstärkte Aufmerksamkeit zukommen? Der folgende Problemaufriss konzentriert sich auf relevante Fragen, die in der bisherigen öffentlichen Diskussion wenig Beachtung fanden. Problemstellungen, die in der Öffentlichkeit bereits breit diskutiert wurden – wie z. B. die Diskussion über Verzicht oder Beibehaltung der in Europa stationierten sub-strategischen Nuklearwaffen – finden dabei nur insoweit Berücksichtigung, wie es neue Informationen oder zusätzliche Aspekte zu erwähnen gilt.

3.1. Problemzonen in der deklaratorischen Politik

Eine erste wesentliche Problemzone ergibt sich im Bereich der die künftige Nuklearpolitik **begründenden Bedrohungsperzeption**. Der NPR 2010 erachtet den Zugriff von Terroristen auf Nuklearwaffen oder nuklearwaffenfähige Materialien gefolgt von staatlicher Proliferation als größte Bedrohung. Die Aufrechterhaltung »strategischer Stabilität« gegenüber anderen Nuklearmächten wird erst als dritte Priorität genannt. In erkennbarem Widerspruch zu dieser Rangfolge orientieren sich die Aussagen zur Zukunft des nuklearen Dispositivs der USA an einer umgekehrten Rangfolge. Auch wenn man dem Washingtoner Ansatz zugute halten wollte, dass er ein Begründungsmuster für deutliche Schwerpunktsetzungen bei der Nichtverbreitungspolitik und ihren nicht-nuklearen oder gar nicht-militärischen Instrumenten liefern soll, wird die Frage auftauchen, ob diese Bedrohungsperzeption sachlich gerechtfertigt oder vor allem politischer Opportunismus und der innenpolitischen Debatte der USA geschuldet ist. Ob die NATO diesem Aspekt der deklaratorischen Politik Washingtons folgen wird, ist fraglich. Zumindest muss es diskutiert werden.

Verstärkt wird diese Problematik durch einen zweiten Aspekt, die **veränderte Negative Sicherheitsgarantie** des NPR und die Forderung des Albright-Berichtes, diese seitens der NATO zu übernehmen. Wenn der deklaratorische Verzicht der Androhung oder Durchführung eines Nuklearwaffeneinsatzes sich nur auf nicht-nukleare Staaten bezieht, die ihre Verpflichtungen aus dem NVV einhalten, so wirft dies für die NATO-Mitglieder wichtige, auch völkerrechtsrelevante Fragen auf: Wer entscheidet,

ob ein Staat seinen Verpflichtungen aus dem NVV nicht mehr nachkommt? Die USA, die Regierungen der NATO-Staaten, der NATO-Rat, die IAEO oder die Vereinten Nationen? Und auf welcher Grundlage? Muss ein eindeutiger Beweis für einen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus dem NVV vorliegen oder reicht ein Indizienbeweis oder gar die begründete Vermutung eines Verstoßes? Wer beurteilt die Indizien und Beweise? Aus den Diskussionen über den Irak oder den Iran lässt sich die Problematik einer voluntaristischen oder interessengeleiteten Beurteilung deutlich ableiten. Auch wenn es lediglich die Absicht der US-Regierung sein sollte, ein zusätzliches diplomatisches Druckmittel bei Proliferationsverdacht ins Spiel zu bringen – das Risiko, künftig früh indirekt oder direkt in die Legitimationskette eines künftigen, potentiellen Nuklearwaffeneinsatzes hineingezogen zu werden, müsste die nicht-nuklearen Mitglieder der NATO zur Vorsicht anhalten. Verstärkend dürfte dabei wirken, dass künftige Regierungen in Washington nicht zwingend eine ähnliche Politik wie die Obama-Administration verfolgen müssen und ihnen damit ein sehr starkes, aber gleichzeitig zweifelhaftes Druckmittel in die Hand gegeben würde. Die Gegner einer Negativen Sicherheitsgarantie seitens der NATO könnten deshalb argumentieren, dass eine solche Garantie zu den Privilegien nuklearer Mächte gehört und sich damit zugleich die Option offen halten, auch offensiven konventionellen militärischen Counterproliferationsoptionen der NATO weiterhin eine Absage zu erteilen.²¹

Hinzu kommt aus deutscher Sicht: Die Negative Sicherheitsgarantie des NPR 2010 entspricht nicht den Anforderungen des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung an eine solche Garantie, die vor der Überprüfungs-konferenz des NVV 2010 fraktionsübergreifend festgehalten wurde und die Nuklearmächte »zum verbindlichen Verzicht auf den Einsatz von Atomwaffen gegenüber Nichtnuklearwaffenstaaten« auffordert und dabei keine Ausnahmen kennt.²² Die Bundesregierung müsste deshalb einer Übernahme der Negativen Sicherheitsgarantie aus dem NPR 2010 in das neue Strategische Konzept der NATO widersprechen.

Eine dritte, mehrteilige Problemzone resultiert aus den **Konzepten erweiterter Abschreckung und regiona-**

21. Fraglich ist zudem, ob sich alle drei Nuklearmächte der NATO auf eine seitens der USA »vorgegebene« Nukleare Sicherheitsgarantie verpflichten lassen. In Frankreich könnte sich das als schwierig erweisen.

22. Deutscher Bundestag, DS 17/1159, vgl.: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/011/1701159.pdf>

ler Abschreckung, die im NPR 2010 präsentiert und der NATO vorgeschlagen werden. Werden die Instrumente der Abschreckung um strategische Elemente wie Raketenabwehr und weitreichende konventionelle Angriffsfähigkeiten wie im Konzept der Global Prompt Strikes erweitert, so wird das Territorium der europäischen NATO-Staaten aus russischer Perspektive ein im Sinne der strategischen Stabilität und des strategischen Gleichgewichts relevanter Ort mit zu berücksichtigenden Fähigkeiten. Waren es in den 1980er Jahren Pershing-II-Raketen mit Reichweiten bis tief in das russische Kernland, die solche Sorgen auslösten, so könnten es künftig andere Waffensysteme sein: Raketenabwehrsysteme mit der Fähigkeit, russische Interkontinentalraketen abzuschießen oder – im Falle ihrer Stationierung in Europa – konventionelle Langstreckenflugkörper mit der Fähigkeit, ICBM-Silos zu treffen. Sie könnten russische Befürchtungen vor einem entwaffnenden westlichen Erstschatz oder einer empfindlichen Gefährdung der russischen Zweitschlagsfähigkeit wiederaufleben lassen. Das verdeutlichte bereits die Diskussion über die Raketenabwehrpläne George W. Bushs in Europa. Spätestens in der vierten Phase des Aufbaus der durch die Regierung Obama modifizierten Raketenabwehrplanung für Europa, also nach Ende einer potentiellen zweiten Amtszeit Obamas, könnte das Thema erneut virulent werden. Dann sieht das veränderte Raketenabwehrsystem Systeme mit der Fähigkeit zum Abfangen von Langstreckenflugkörpern in Europa vor.

Zweitens kann der Begriff »regionales Abschreckungssystem« in Europa unguete Erinnerungen an die späten 1970er und frühen 1980er Jahre wecken. Damals war es ein zentrales Anliegen z. B. der Bundesregierung unter Helmut Schmidt, die erweiterte nukleare Abschreckung der NATO so auszugestalten, dass sie von der globalen Abschreckung nicht mehr abgekoppelt werden konnte. Den Nuklearmächten sollte so bewusst werden, dass ein begrenzter Nuklearkrieg in Europa keine Option darstellen würde, weil ihr eigenes Territorium von Anbeginn an kein Sanktuarium darstellen würde. Ein Krieg mit nuklearen Waffen sollte ihnen als nicht führbar erscheinen. Dieses Interesse der europäischen nicht-nuklearen NATO-Staaten muss – trotz der heute sehr viel geringeren Wahrscheinlichkeit einer nuklearen Auseinandersetzung – weiter existieren, jedenfalls solange, wie die NATO über eine nukleare Abschreckung und substrategische Fähigkeiten verfügt. Je größer die geographische Nähe von NATO-Staaten zu den Grenzen Russlands ist, desto stärker

müsste dieses Interesse wiegen, gerade in jenen Staaten, die in Russland einen potentiell aggressiven Nachbarn sehen. Vorstellungen über regionale Abschreckungssysteme, die dies nicht garantieren, kann seitens der europäischen NATO-Staaten eigentlich nicht zugestimmt werden.

Wesentliche Veränderungen bei der Beschreibung der **Rolle nuklearer Waffen** im neuen Strategischen Konzept der NATO sind angesichts der beschriebenen Rahmenbedingungen wenig wahrscheinlich. Der NPR 2010 beschreibt sie ähnlich wie das Strategische Konzept der NATO aus dem Jahr 1999. Sowohl das bisherige Strategische Konzept der NATO als auch der NPR nehmen nicht zu der Frage Stellung, ob und unter welchen Bedingungen die NATO respektive die USA sich die Option eines Ersteinsatzes offen halten. Durch die Einschränkung der Negativen Sicherheitsgarantie auf Länder, die keine Nuklearwaffen besitzen und ihre Verpflichtungen gemäß NVV einhalten, wird diese Option aber indirekt offen gehalten, weil er als Antwort auf einen B- oder C-Waffen-Einsatz durch ein solches Land weiter möglich bleibt. Würde die NATO die US-Vorstellungen in diesem Punkt übernehmen, so würde auch sie sich die Option eines Ersteinsatzes weiter offen halten. Damit würde zugleich ein weiterer Streitpunkt – die Bedingungen, unter denen ein Ersteinsatz denkbar wäre – in der NATO-Diskussion unter den Teppich gekehrt.

3.2. Problemzone »Nukleare Abrüstung«

Im Vorfeld der Überprüfungskonferenz des NVV gelang es der NATO nicht, sich auf einen Verzicht oder auf eine Reduzierung der in Europa gelagerten substrategischen Nuklearwaffen zu einigen oder die Beendigung der technisch-nuklearen Teilhabe in Aussicht zu stellen. Die Möglichkeit, dass die Allianz ein eigenständiges, Nichtverbreitung und nukleare Abrüstung stärkendes Signal an die Überprüfungskonferenz aussenden würde, blieb ungenutzt. Gleichwohl will die NATO ihre Bemühungen, Nichtverbreitung und nukleare Abrüstung als Aufgabenbereiche des Bündnisses zu verstehen, wieder verstärken und somit die Chancen und die Dynamik nutzen, die sich aus dem neuen START-Vertrag ergeben könnten. Wie stark und mit welchen praktischen Folgewirkungen sich diese Absicht im neuen Strategischen Konzept niederschlagen könnte, ist derzeit noch nicht absehbar. Prognostizierbar ist dagegen, dass neben den in Abschnitt 2.4.

genannten Hindernissen im Blick auf rasche russisch-amerikanische Folgeverhandlungen über einen weitergehenden Nachfolgevertrag weitere Hürden für solche Verhandlungen entstehen könnten. Die wichtigsten seien genannt:

In den Aussagen des NPR, des BMDR und den Äußerungen Hillary Clintons bei der Tagung der NATO-Außenminister in Tallinn deutet sich die Möglichkeit an, dass eine weitere Reduzierung der Rolle und Zahl nuklearer Waffen in Europa nur angedacht werden könnte, wenn damit zugleich eine Stärkung der Raketenabwehrfähigkeiten und anderer konventioneller Fähigkeiten verbunden wird. Eine solche verknüpfende Konditionierung kann dazu führen, dass weitere Abrüstungsschritte sich um Jahre verzögern, weil in der NATO keine Einigkeit darüber erzielt werden kann, ob die Raketenabwehr als »Mission« und eigenständige Aufgabe der NATO benannt und eine territoriale Raketenabwehr in Europa aufgebaut werden soll.

Forderungen, eine weitere Reduzierung der substrategischen Nuklearwaffen der NATO von mehr Transparenz Russlands im Blick auf seine substrategischen Waffen, deren Verlegung weg von den Grenzen der NATO und/oder weiteren Zugeständnissen Moskaus abhängig zu machen, dürften eine vergleichbare verzögernde Wirkung haben. Einerseits dient die mangelnde Transparenz Moskaus heute eher dazu, eigene Schwächen im substrategischen Dispositiv nicht offen legen zu müssen, als dazu, diese Waffen zur Kompensation konventioneller Unterlegenheit weiter bevorraten zu wollen. Für diese Interpretation spricht auch die veränderte und deutlich reduzierte Rolle nuklearer Waffen in der russischen Militärdoktrin des Jahres 2010.²³ Andererseits dürften auch Vorschläge, die NATO solle russische Zugeständnisse im Bereich nicht-strategischer Nuklearwaffen durch einen erneuten nuklearen Doppelbeschluss erzwingen, Moskau kurz- und mittelfristig nicht veranlassen, von seiner Haltung abzugehen, erst dann über diese Waffen zu verhandeln, wenn Washington diese Waffen auf sein eigenes Territorium zurückzieht.²⁴

23. Dresdner Studiengruppe Sicherheitspolitik: Militärdoktrin der Russischen Föderation, übersetzt durch Rainer Böhme, Egbert Lemcke und Frank Preiß, Heft 99, Dresden, 2010

24. Ähnlich wie im Bereich der praktischen Nuklearpolitik zeigt sich bei diesem Vorschlag, dass viele Überlegungen davon ausgehen, dass der Umgang mit der Russischen Föderation oft nur als Variation der Verhaltensweisen und Logiken aus der Zeit des Kalten Krieges gedacht wird, nicht aber im Sinne einer echten strategischen Partnerschaft.

Mithin dürfte es sich als schwierig erweisen, der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle im neuen Strategischen Konzept eine mehr als deklaratorisch gestärkte Rolle zuzuweisen.

Ganz anders liegen die Dinge im Bereich der nuklearen Nichtverbreitung. Eine starke Betonung dieses Themas und eine stärkere Rolle der Allianz in diesem Bereich deckt sich mit den Vorstellungen Washingtons. Damit kann sie zu einem argumentativen und auch für die Praxis der Bündnispolitik bedeutenderen Feld aufgewertet werden. Dies aber ist mit bereits dargestellten – nicht unerheblichen – politischen Risiken verbunden. Eine starke Betonung der Nichtverbreitung in der praktischen Politik eines Bündnisses, das primär über militärische Mittel verfügt, birgt zudem per se das Risiko der Überbetonung dieser Mittel und ihrer Wirksamkeit.

3.3. Substrategische Nuklearwaffen in Europa – Die Problemzone in der praktischen Nuklearpolitik

Vieldiskutiert und öffentlich heiß umstritten ist die Frage, ob die NATO künftig auf die Stationierung substrategischer Nuklearwaffen in Europa verzichten sollte oder nicht. Bundesregierung und Bundestag haben sich eindeutig positioniert und die Bundesregierung aufgefordert, sich »mit Nachdruck für den Abzug der US-Atomwaffen aus Deutschland einzusetzen«.²⁵

Bedeutet die Beschlüsse der USA und die nuklearen Empfehlungen der Experten für das neue Strategische Konzept der NATO nun, dass die deutsche Position keine Chance auf Realisierung mehr hat? Diverse Argumente sprechen gegen diese Vermutung.

Erstens folgt daraus, dass die Obama-Administration eine Modernisierung sowohl der Trägersysteme als auch der nuklearen Bomben befürwortet, nicht zwingend, dass die neuen Systeme in Europa stationiert werden müssen. Die USA könnten diese Waffe auch zur alleinigen Stationierung in den USA einplanen. Schon heute besteht der »Nuklearschirm« der USA für Japan und Südkorea ausschließlich aus seegestützten und in den USA gelagerten substrategischen Nuklearwaffen.

Zweitens macht der NPR 2010 explizit deutlich, dass die

25. Deutscher Bundestag, DS 17/1159, vgl.: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/011/1701159.pdf>

Entscheidung der NATO über das künftige Nukleardispositiv der Allianz durch die Modernisierung nicht präjudiziert werden soll. Die Entscheidung soll nach Diskussion in und durch die NATO gefällt werden. Dazu bedarf es eines Konsenses, den die NATO erarbeiten muss. Das kann ernst gemeint sein, weil Washington signalisieren will, dass es nicht mehr unilateral wie zu George W. Bushs Zeiten entscheidet. Wenn diese Haltung ein Zeichen dafür ist, dass Washington es mit der multilateralen Entscheidungsfindung ernst meint, dann sind die europäischen NATO-Mitglieder gefordert, sowohl die Last der Entscheidung als auch die Lasten der Umsetzung der getroffenen Entscheidung im Konsens mit zu tragen. Finanziell und politisch. Auch über die Modernisierung von Trägerflugzeugen und Lagerstätten müsste dann ein Konsens hergestellt werden. Das ist nur schwer vorstellbar und widerspricht der deutschen Position direkt.

Drittens wurde der einhellige Bundestagsbeschluss im Blick auf den erwünschten Abzug der in Deutschland bzw. Mitteleuropa gelagerten Nuklearwaffen auch in Washington zur Kenntnis genommen. Es ist kaum zu erwarten, dass die US-Regierung das Gegenteil dessen tut, was alle Bundestagsfraktionen wollen. Sie kann die Bundesregierung nicht zwingen, eine neue Generation nuklearer Trägerflugzeuge zu beschaffen oder auch nur die vorhandenen Tornadoflugzeuge so zu modernisieren, dass diese für die neuen B-61-12 zertifiziert werden können.

Viertens könnte eines der wichtigsten US-Argumente, das für eine Aufrechterhaltung der vorgeschobenen Nuklearwaffenstationierung in Europa spricht, künstlich sein. Wiederholt wurde in Washington argumentiert, dass die in Europa stationierten Waffen europäische NATO-Partner davon abhalten, eigenständig Nuklearwaffen zu entwickeln. Als Beispiel wurde immer wieder die Türkei und deren Sorge vor einem nuklearen Iran genannt. Die US-Nuklearwaffen in der Türkei seien ein Mittel, um die Türkei davon abzuhalten, selbst Atomwaffen anzustreben. Allerdings dürfe man die Türkei nicht singularisieren und nur in diesem NATO-Land Nuklearwaffen stationieren. Die Türkei bestreitet aber jegliche militärisch-nukleare Ambition und das offizielle Washington verzichtet darauf, die Unterstellung von Think Tanks und ehemaligen Administrationsmitarbeitern zu untermauern.

Betrachtet man dagegen die Stationierung substrategischer US-Nuklearwaffen in der Türkei primär als vorge-

schobene Dislozierung im Rahmen des US-Nuklearschirms für Israel und nicht im Kontext der NATO, so ergibt sich ein völlig anderes, aber zugleich mit der Nuklearpolitik Washingtons eher kongruentes Bild, das auch zu der Tatsache passt, dass die türkische Luftwaffe aus der klassischen technisch-nuklearen Teilhabe ausgeschieden ist und nur noch Unterstützungsaufgaben wahrnimmt. Erwies sich diese Überlegung als richtig, so wäre ein Abzug aus allen anderen NATO-Staaten keine Singularisierung der Türkei mehr, weil die Stationierung dann primär Teil des nationalen Nukleardispositivs der USA und der regionalen Nuklearabschreckung im Nahen Osten, nicht aber Teil des NATO-Dispositivs wäre.

Fünftens muss in der NATO erst noch diskutiert werden, ob ein aus strategischen und substrategischen Waffen gemischtes oder ein Dispositiv, das ausschließlich aus strategischen Waffen besteht, die Absichten des Bündnisses besser kommuniziert. Soll kommuniziert werden, dass die Abschreckung in Europa unentkoppelbar mit der globalen Abschreckung verbunden ist, die Rolle nuklearer Waffen weitestgehend auf die eines letzten Mittels reduziert wird und dass das Nukleardispositiv der Allianz kein Abrüstungshindernis darstellt, so hat ein ausschließlich aus strategischen Waffen bestehendes Dispositiv den unschätzbaren Vorteil, diese Intentionen weit deutlicher zu übermitteln als ein gemischtes.

Für Washington gibt es also etliche Optionen. Erstens: Alles bleibt beim Alten, die Waffen bleiben in Europa, werden modernisiert und die europäischen NATO-Länder bringen ihren Anteil der Modernisierungskosten für neue Trägerflugzeuge auf. Zweitens: Washington modernisiert das Nukleardispositiv, lagert es künftig in den USA, um die Waffen im Bedarfsfall nach Europa zu bringen und zwar in die Länder, die ihre Trägersysteme modernisieren. Drittens kann eine Modernisierung durch erfolgreiche Gespräche mit Russland rechtzeitig überflüssig werden. Bis die NATO zum Konsens findet, wird der Ball zur Entlastung der Allianz in die Moskauer Hälfte gespielt.

Aus Sicht der europäischen NATO-Staaten ist diese Gemengelage aus verschiedenen Gründen deutlich weniger attraktiv.

Zum einen aus grundsätzlichen Gründen: Sie legt offen, dass die europäischen NATO-Staaten auf eine diffizile Debatte über die zukünftigen Charakteristika der Abschreckung nicht vorbereitet sind. Europäische Analysen und

Standpunkte, die sich grundlegend mit der veränderten Abschreckungskonzeption der USA und deren Auswirkungen befassen, sind Mangelware. Hinzu kommt, dass die europäischen Allianzmitglieder auf eine US-Politik, die den multilateralen Politikansatz wieder ernst(er) nimmt, nicht vorbereitet sind und deswegen vor allem aus der Defensive und punktuell (re)agieren. Das wird der Tragweite der Veränderungen nicht gerecht.

Zum anderen im Detail: Den vielfältigen Optionen Washingtons im Blick auf die Zukunft der substrategischen Nuklearwaffen der NATO stehen auf europäischer Seite widersprüchliche Positionen der Nationen gegenüber, die eine schnelle Konsensbildung erschweren und zugleich den Blick auf die grundsätzlicheren Fragen verstellen. Daraus resultiert das Risiko, dass Washingtons Entscheidung für eine Modernisierung zum Präjudiz wird, obwohl sie primär als Offenhalten aller Möglichkeiten mit Blick auf eine europäische Mitentscheidung gedacht war.

Schließlich entsteht – im Falle der Stationierung modernisierter B-61-12 Bomben in Europa – ein weiteres substantielles Problem. Wie oben dargestellt, soll die neue Bombe sowohl die vorhandenen strategischen als auch die substrategischen Versionen der B-61 ersetzen. Deren Unterscheidbarkeit ginge also verloren. Zählen alle B-61 dann als strategische Waffen, als substrategische Waffen oder ist die Antwort auf diese Frage davon abhängig, welcher Art Trägersystem – strategischer Bomber oder DCA – die Bomben gerade zugeordnet sind? Das ist nicht nur ein künftig potentiell gravierendes rüstungskontrollpolitisches Problem, sondern auch von Bedeutung für die künftige Implementierung der erweiterten Abschreckung und des Verständnisses regionaler Abschreckungssysteme, das in Washington entsteht und in der NATO vollständig verstanden werden muss, bevor es akzeptiert wird.²⁶

26. Rüstungskontrollpolitisch entsteht im Kontext des neuen START-Vertrages zunächst kein neues Problem. Strategische Bomber zählen als eine Waffe, unabhängig davon wieviele Bomben oder ALCMs sie tragen. Allerdings kann sich künftig ein gravierendes Problem entwickeln, wenn in weiteren Gesprächen der Versuch gemacht werden sollte, eine realitätsnähere Zählweise für nukleare Bomben zu vereinbaren. Allerdings kann es auch gut sein, dass selbst in den USA die detaillierten Folgen der im NPR 2010 festgelegten Planungen noch nicht zuende durchdacht wurden. Vor dem Streitkräfteausschuss des Senates bemerkte Kevin Chilton, Kommandeur des Strategischen Kommandos der US-Streitkräfte, im März: »Trotz des komplexen Umfelds [der aktuellen Abschreckungsdebatte] haben wir eine ganze Generation künftiger politischer Entscheidungsträger, Strategen, Akademiker und professioneller Militärs in Sachen Ausbildung und Training auf dem Gebiet der Abschreckung ausgelassen. Die bisherige Arbeit am NPR und dem neuen START-Vertrag hat diesen Mangel an Humankapital offen gelegt.« Vgl.: http://www.senate.gov/~armed_services/statemnt/2010/03%20March/Chilton%2003-26-10.pdf



In der weiteren Diskussion über das neue Strategische Konzept gilt es darüber hinaus, die häufig aufscheinende (Beinahe-) Gleichsetzung zwischen den in Europa stationierten substrategischen Nuklearwaffen und der Nuklearabschreckung der NATO zu vermeiden. Sie ist unzutreffend. Den militärisch wie auch abschreckungspsychologisch relevanteren Teil des Nukleardispositivs der NATO stellen die strategischen Raketen-U-Boote der USA und Großbritanniens dar, auf denen seit etlichen Jahren zudem die Mehrzahl der Nuklearwaffen stationiert ist, die der NATO in Krise und Krieg zur Verfügung stehen würden. Die »nukleare NATO« wäre nicht am Ende, wenn sie auf in Europa stationierte substrategische Nuklearwaffen verzichten würde.



Über den Autor

Otfried Nassauer (geb. 1956) ist Leiter des Berliner Informationszentrums für Transatlantische Sicherheit (BITS).

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-401-1