

Öffentliche Anhörung des Unterausschuss Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung, Deutscher Bundestag, 15. Mai 2019

'Regionale Stabilität? Konventionelle und nukleare Rüstung und Abschreckung in Mittel- und Osteuropa heute. Möglichkeiten für Rüstungskontrolle und Abrüstung'

Schriftliche Stellungnahme von Dr. Oliver Meier, Stellvertretender Leiter, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

1. Das drohende Ende der nuklearen Rüstungskontrolle

Die nukleare Rüstungskontrolle befindet sich in der schwersten Krise ihrer kurzen, erfolgreichen Geschichte. Russland und die USA haben 1972 mit dem SALT-Abkommen über die Begrenzung strategischer Atomwaffen und dem ABM-Vertrag über die Begrenzung von Raketenabwehrsystemen die Basis für die kooperative Begrenzung von nuklearen Streitkräften gelegt. Vierzig Jahre lang reduzierten Moskau und die USA die Anzahl und die Rolle von Atomwaffen sukzessive auf der Grundlage unilateraler Maßnahmen und rechtlich verpflichtender Verträge. Dieser Trend ist gebrochen, spätestens seit die USA 2002 den ABM-Vertrag aufkündigten. Zwar gelang 2010 noch einmal der Abschluss des New START-Vertrags über die Begrenzung strategischer Waffen. Angebote von Barack Obama, ein Nachfolgebündnis auszuhandeln, hat Russland allerdings bereits nicht mehr angenommen.

Das drohende Ende des INF-Vertrags am 2. August könnte der Anfang vom Ende der nuklearen Rüstungskontrolle sein. Sollte es Moskau und Washington nicht gelingen, das New START-Abkommen über das Ende seiner Vertragslaufzeit im Februar 2021 hinaus zu verlängern, wäre auch das letzte nukleare Rüstungskontrollabkommen gescheitert. Die Kernwaffenarsenale der beiden größten Atomkräfte unterlägen dann keinerlei Begrenzungen. Die sieben anderen Atomkräfte – China, Frankreich, Großbritannien, Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan - weigern sich bisher ohnehin, irgendeine vertragliche Begrenzung ihrer atomaren Streitkräfte zu akzeptieren, meist unter Verweis auf die Tatsache, dass Russland und die USA über mehr als 90% der weltweit knapp 15.000 vorhandenen Sprengköpfe verfügen.

Die Gründe für die Krise der nuklearen Rüstungskontrolle sind vielfältig. Die geopolitische Konkurrenz zwischen dem Westen und Russland schlägt nun auch und vor allem auf die Rüstungskontrolle durch. Populistische Staatsführungen in Moskau und Washington sehen Nuklearwaffen und nukleare Drohgebärden nicht nur als Mittel, Macht auszuüben, sondern auch als Instrumente, innenpolitisch Stärke, Unverwundbarkeit und Durchsetzungsfähigkeit zu demonstrieren. Der Rückzug der USA aus der nuklearen Ordnung und die aggressive anti-multilaterale Haltung der Trump-Administration unterminieren multilaterale Regime und beschleunigen so den Wandel von einer bi- zu einer multipolaren nuklearen Ordnung. Technologische Entwicklung führen zu einer Verschränkung („entanglement“) von konventionellen und nuklearen Waffensystemen.¹ Insbesondere Russland sieht angesichts der

¹ James M. Acton: Escalation through Entanglement: How the Vulnerability of Command-and-Control Systems Raises the Risks of an Inadvertent Nuclear War. In: *International Security* 43 (1), 2018, S. 56–99.

technologischen Überlegenheit der USA bei diesen Waffentechnologie rein nukleare Rüstungskontrollabkommen als unzureichend an.

All dies beeinträchtigt die regionale Stabilität in Europa und mindert den Wert traditioneller Abschreckungsinstrumente. Die wiederholten, massiven Völkerrechtsbrüche Russlands haben das Vertrauen erschüttert, dass Moskau ein verlässlicher Partner in einer europäischen Sicherheitsarchitektur sein kann und sein will. Russland verfolgt eine Strategie der asymmetrischen Kriegführung und Abschreckung, deren Instrumente bisher durch Rüstungskontrolle gar nicht erfasst werden. Die nationalistische und erratische Außen- und Sicherheitspolitik der Trump-Administration erschwert die transatlantische Abstimmung in fast allen rüstungskontrollpolitischen Fragen. In Europa selbst gibt es unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Notwendigkeiten und Möglichkeiten, nukleare Rüstungskontrolle multilateral zu gestalten. Auch die NATO will moderne konventionelle Waffen und neuartige Technologien nutzen, um militärische Vorteile in der Konkurrenz mit Russland zu erlangen.

2. Auswirkungen auf Deutschland und Europa

Das bevorstehende Ende des INF-Vertrags ist bisheriger Höhepunkt der lang anhaltenden und multidimensionalen Krise der nuklearen Rüstungskontrolle. Die Auswirkungen auf die europäische Sicherheit sind deutlich negativ.²

Erstens droht ein neuer Rüstungswettlauf bei den landgestützten Mittelstreckenwaffen. Russland hat diesen durch die Entwicklung und Stationierung eines Marschflugkörpers des Typs 9M729 ausgelöst. Die USA wollen ihrerseits nach Auslaufen des INF-Vertrags drei neue konventionelle landgestützte Mittelstreckenwaffen entwickeln.³ Zudem will Washington durch die Stationierung eines neuen seegestützten Marschflugkörpers Druck auf Moskau ausüben, um es zu einer Rückkehr zum INF-Vertrag zu bewegen.⁴ Moskau seinerseits hat in Reaktion auf diese Schritte angekündigt, neue landgestützte Mittelstreckenwaffen zu entwickeln, unter anderem eine landgestützte Version des Kalibr-Marschflugkörpers.⁵

Zweitens erhöht eine Stationierung neuer Mittelstreckenwaffen die Kriegsgefahr. Mittelstreckenwaffen wirken wegen ihrer kurzen Flugzeiten und den damit verbundenen knappen Reaktionszeiten destabilisierend. Frühwarnsysteme können Angriffe mit tieffliegenden, agilen Marschflugkörpern oft schwer oder gar nicht detektieren, weil die für ballistische Raketen typischen Startsignaturen fehlen. Die Waffen können weite Strecken unterhalb von Radarschirmen zurücklegen. Moderne Marschflugkörper haben eine große Reichweite von bis zu mehreren Tausend Kilometern. Damit ermöglichen sie Angriffe aus verschiedenen Richtungen. Ein Schutz durch Flug- oder Raketenabwehrsysteme ist nach dem Stand der Technik allenfalls bei der Verteidigung einzelner Einrichtungen möglich. Nicht ohne weiteres erkennbar ist, ob

² Oliver Meier: European Security and the Future of the INF Treaty. In: *S+F Sicherheit und Frieden*, 2018, 36 (2), S. 74–79.

³ Kingston Reif: Trump Increases Budget for Banned Missiles. In: *Arms Control Today*. May 2019, <https://www.armscontrol.org/act/2019-05/news/trump-increases-budget-banned-missiles>.

⁴ Office of the Secretary of Defense: Nuclear Posture Review. U.S. Department of Defense. February 2018, Washington, D.C, S. 55.

⁵ Vladimir Putin: Meeting with Sergei Lavrov and Sergei Shoigu. February 2, 2019. Moscow, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/59763>.

Mittelstreckenwaffen konventionelle oder nukleare Sprengköpfe tragen. In einer Krise kann dies zu gefährlichen Fehlwahrnehmungen führen.

Drittens droht die Gefahr einer Spaltung der Allianz darüber, wie eine angemessene Antwort auf die russische Atomwaffenpolitik aussehen sollte. Die NATO ist gegenwärtig dabei, ihre militärische und rüstungskontrollpolitische Antwort auf das drohende Ende des INF-Vertrags auszuarbeiten. Eine Stationierung amerikanischer Mittelstreckenwaffen auf der Basis bilateraler Vereinbarungen Washingtons mit ausgewählten NATO-Mitgliedern wäre für die Kohäsion der Allianz höchst problematisch. Auch deswegen ist so wichtig, eine gemeinsame, kohärente Antwort in der NATO zu finden, wie auf die Krise der nuklearen Rüstungskontrolle reagiert werden sollte.

Viertens verringern sich mit dem Auslaufen des INF-Vertrags die Chancen für eine Verlängerung des New START-Vertrags. Sollten beide Seiten nicht von der im Abkommen vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen, den Vertrag bis zu fünf Jahre über den Februar 2021 hinaus zu verlängern, würde dies die strategische Stabilität weiter beschädigen. Besonders gravierend wäre der ersatzlose Wegfall des New START-Verifikationsregimes, das auf beiden Seiten Transparenz schafft, so der Gefahr von Fehlwahrnehmungen entgegenwirkt und Vertrauen schafft. Es droht dann letztendlich ein Wettrüsten auch bei den strategischen Waffen.

Nicht zuletzt belastet die Krise der nuklearen Rüstungskontrolle das Nichtverbreitungsregime insgesamt. Auf der Überprüfungskonferenz des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags im Frühjahr 2020 werden die Vertragsstaaten auch über die Ernsthaftigkeit der Abrüstungsbemühungen der Kernwaffenstaaten befinden. Sollten sich die Chancen für eine Fortführung der nuklearen Rüstungskontrolle bis dahin nicht verbessert haben, würde dies auf die gesamte nukleare Ordnung ausstrahlen.

3. Trotz alledem: Rüstungskontrolle als Teil der Problemlösung

Deutschland verfolgt seine sicherheitspolitischen und damit auch rüstungskontrollpolitischen Interessen traditionell primär über die NATO. Schon unter der Obama-Administration ist klar geworden, dass sowohl Washington aber auch Paris diese Bemühungen um ein stärkeres rüstungskontrollpolitisches Profil mit Skepsis und teils mit Ablehnung verfolgen.⁶ Angesichts des mangelnden Engagements in Moskau und Washington für nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung halten viele auch in Deutschland eine Diskussion um rüstungskontrollpolitische Alternativen zum INF-Vertrag für sinnlos. Einige halten das Thema sogar für gefährlich und kontraproduktiv: Weil die NATO-Verbündeten unterschiedliche Einschätzung in Bezug auf die Bedrohung durch Russland hätten, trage eine Diskussion über Rüstungskontrolle zur Spaltung der Allianz bei, so die Kritik. Dies spiele Russland letztendlich in die Hände, insbesondere, wenn solche Unterschiede deutlich hervorträten.

Ein Nachdenken über rüstungskontrollpolitische Möglichkeiten, landgestützte Mittelstreckenwaffen auch jenseits des INF-Vertrags zu verregeln, ist trotzdem sinnvoll und nötig. Sie ist

⁶ Oliver Meier; Simon Lunn: Trapped: NATO, Russia, and the Problem of Tactical Nuclear Weapons. In: *Arms Control Today* 2018, (1-2), S. 18–24, https://www.armscontrol.org/act/2014_01-02/Trapped-NATO-Russia-and-the-Problem-of-Tactical-Nuclear-Weapons.

schon deswegen geboten, weil in vielen NATO-Staaten eine allein militärische Reaktion auf die Bedrohung durch russische Atomwaffen innenpolitisch kaum durchsetzbar wäre. Das gilt vor allem auch für Deutschland. Der in der Debatte immer wiederkehrende Bezug auf den NATO-Doppelbeschluss von 1979, der eine Nachrüstung im Mittelstreckenbereich mit einem Gesprächsangebot an die Sowjetunion kombinierte, ist ein Beleg für diese Tatsache.⁷

Die NATO kann eine Diskussion über rüstungskontrollpolitische Antworten auf die INF-Krise selbstbewusst angehen, wenn sie sich gut vorbereitet und alle Allianzmitglieder sich darauf verpflichten, gemeinsam zu agieren. Zu den Stärken der Allianz zählen eine größere Transparenz der eigenen Verteidigungsanstrengungen und ein großes Reservoir an technischer Expertise. Russische Vorwürfe etwa, die NATO-Raketenabwehrbasen in Rumänien und Polen verletzen den INF-Vertrag, könnte die NATO durch entsprechende Transparenzmaßnahmen leicht entkräften. Dass sie einen solchen Schritt aus Angst, nachgiebig zu erscheinen, nicht macht, leistet Verschwörungstheorien Vorschub, die USA planten im Geheimen und unter dem Deckmantel der NATO durch den Aufbau von Raketenabwehrkapazitäten den Aufbau offensiver Fähigkeiten.

4. Keep cool: Problematische Antworten auf die Krise des INF-Vertrags

In der Diskussion um angemessene Reaktionen auf die Krise des INF-Vertrags kursieren einige Vorschläge, die unrealistisch, unehrlich oder wenig zielführend sind.

Spätestens seit Mitte der 200er Jahre gibt es eine Debatte um die Multilateralisierung des INF-Vertrags. Donald Trump verknüpfte am 20. Oktober 2018 die Ankündigung des amerikanischen Vertragsausstiegs mit einer Aufforderung an China und Russland, über ein Verbot der Entwicklung von Mittelstreckenwaffen zu verhandeln.⁸ Es dürfte sich hier vor allem um eine Nebelkerze handeln, die davon ablenken soll, dass Moskau und Washington selbst es nicht schaffen, ihren Abrüstungsverpflichtungen nachzukommen.⁹ Beide Seiten wissen, dass Bemühungen um die Einbeziehung Chinas in die nukleare Rüstungskontrolle auf absehbare Zeit wenige Aussichten auf Erfolg haben dürften. Mehr als 90% aller landgestützten Raketen Chinas sind Mittelstreckenwaffen.¹⁰ Deshalb benötigt Peking besondere Anreize, um diese Waffen in Rüstungskontrollabkommen einzubringen. China selbst ist Forderungen nach mehr Transparenz ganz prinzipiell skeptisch bis ablehnend gegenüber eingestellt, weil die Abschreckungswirkung seines (vergleichsweise) kleinen Arsenal von vermutlich weniger als 300

⁷ Oliver Meier: Muster ohne Wert. In: *Süddeutsche Zeitung*, 28.01.2019, S. 2, <https://www.sueddeutsche.de/politik/aussenansicht-muster-ohne-wert-1.4305448>.

⁸ Julian Borger; Martin Pengelly: Trump says US will withdraw from nuclear arms treaty with Russia. *The Guardian*, 21 October 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/20/trump-us-nuclear-arms-treaty-russia>.

⁹ Ulrich Kühn: Diskussion um INF-Vertrag: Geht es eigentlich um China? 26.10.2018, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/diskussion-um-inf-vertrag-geht-es-eigentlich-um-china-15857880.html>.

¹⁰ Hans M. Kristensen: INF Weapons: Status, Modernisations, and Arms Control Prospects. Toda Peace Institute (Policy Brief, 25), October 2018, http://www.toda.org/files/policy_briefs/T-PB-25-Hans%20Kristensen_INF%20Weapons.pdf.

Atomsprengeköpfen in besonderem Maß von effektiver Geheimhaltung abhängt.¹¹ Auch andere nukleare Besitzerstaaten machen ihre Teilnahme an einem multilateralen Rüstungskontroll-dialog meist davon abhängig, dass die nuklearen Supermächte Russland und die USA zunächst weiter abrüsten.

Wenig hilfreich scheinen zudem Vorschläge, die Europäer selbst sollten den Stillstand in der nuklearen Rüstungskontrolle durch eigene Gesprächsangebote an Russland überwinden.¹² Einmal abgesehen davon, dass keine der beiden europäischen Atomwaffenmächte gegenwärtig bereit ist, ihre Atomwaffen in die Rüstungskontrolle einzubringen (interessanterweise aus ähnlichen Gründen wie China), beinhaltet ein solcher europäisch-russischer Dialog das Risiko einer Vergrößerung des transatlantischen Grabens im Umgang mit Russland, und zwar vermutlich ohne dass die Europäer einer Lösung des Problems der nuklearen Konkurrenz zwischen den Großmächten tatsächlich näherkommen würden.

5. Grundsätze und Elemente einer rüstungskontrollpolitischen Antwort

Verschiedenartige Ansätze sind zu unterscheiden, wenn es darum geht, auf den Ruinen des INF-Vertrags aufbauend nukleare Rüstungskontrolle im Mittelstreckenbereich zu betreiben.¹³ Erstens, wird über eine Anpassung der geografischen Reichweite durch die Einbeziehung weiterer Staaten nachgedacht. Zweitens kann es darum gehen, den Verbotstatbestand des INF-Vertrags neu zu definieren. Das Abkommen verbietet Erprobung, Produktion und Stationierung landgestützter Mittelstreckenwaffen mit einer Reichweite von 500-5.500 km. Denkbar wären die Einbeziehung auch see- und luftgestützter Systeme und/oder ein Verbot der nuklearen Bewaffnung. Angesichts der Verbreitung von Raketentechnologien schlagen eine Reihe von Staaten drittens Maßnahmen vor, um relevante Exporte besser kontrollieren zu können.

Hier soll auf die gegenwärtig am lebhaftesten diskutierten Elemente einer auf Europa fokussierten Antwort eingegangen werden. Um einen Einstieg in rüstungskontrollpolitische Gespräche mit Russland zu erleichtern und/oder einen Rüstungswettlauf im Mittelstreckenbereich in Europa zu verhindern wird insbesondere die Idee einer **Nichtstationierungszone für landgestützte Mittelstreckenwaffen westlich des Urals** diskutiert.¹⁴

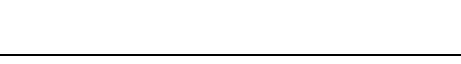
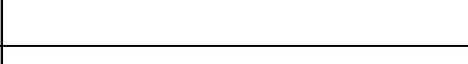
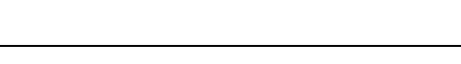
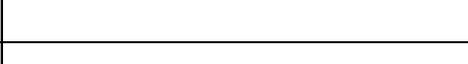
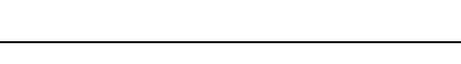
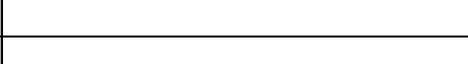
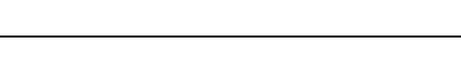
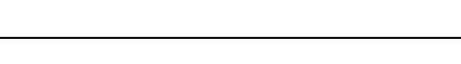
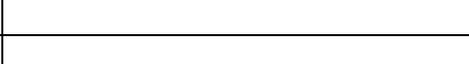
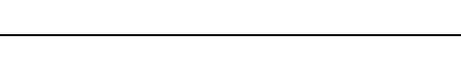
¹¹ Siehe zum Beispiel die kategorischen Äußerungen des Sprechers des chinesischen Außenministeriums hier: Xinhua: China won't join talks on trilateral nuclear disarmament deal: FM. 06.05.2019, Beijing. http://www.xinhuanet.com/english/2019-05/06/c_138038159.htm.

¹² Sico van der Meer; Michal Onderco: An EU-Russia deal to replace the INF Treaty?, 8 March 2019, *European Leadership Network* (Commentary). <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/an-eu-russia-deal-to-replace-the-inf-treaty>.

¹³ Eine detailliertere Analyse unter anderem hier: Oliver Meier: Rüstungskontrolle jenseits des INF-Vertrags. Ansätze zur Kontrolle von Mittelstreckenraketen nach dem Ende des Abkommens. Stiftung Wissenschaft und Politik. April 2019, Berlin (SWP-Aktuell, A 20) https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2019A20_mro.pdf.

¹⁴ Thomas Gutschker; Konrad Schuller: INF-Vertrag: Auf die andere Seite des Urals, 03.03.2019, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*. <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/inf-vertrag-auf-die-andere-seite-des-urals-16021423.html>; Roderich Kiesewetter: Nato: Abschreckung und Dialog glaubhaft machen. 29.3.2019, *Neue Zürcher Zeitung*, <https://www.nzz.ch/meinung/abschreckung-und-dialog-glaubhaft-machen-ld.1463796>.

Tabelle 1: Besitzerstaaten von Mittelstreckenwaffen mit einer Reichweite von 1000 bis 5500 Kilometern¹⁵

Besitzerstaat	Landgestützte Systeme	Seegestützte Systeme	Luftgestützte Systeme
Vereinigte Staaten			
Sowjetunion/Russland	?		
China			
Frankreich			
Israel		?	
Saudi-Arabien			
Nordkorea			
Iran			
Pakistan			
Indien			
Vereinigtes Königreich			
Südkorea			

Legende:

Systeme derzeit stationiert

? Status unklar



Systeme nie entwickelt



Systeme abgerüstet



Systeme derzeit nuklearfähig

¹⁵ Tabelle erstellt von Yannic Arnold, SWP, Quellen: Federation of American Scientists, Jane's, Nuclear Threat Initiative.

Russland müsste dann bereit sein, diejenigen Bataillone der 9M729 zu verlegen, die sich im europäischen Teil Russlands befinden.¹⁶ Die NATO würde so lange auf die Stationierung neuer Mittelstreckenwaffen verzichten, wie Russland sich an die Vereinbarung hält. Ein solches Arrangement hätte den Vorteil, dass die neuen russischen Systeme Europa nicht mehr unmittelbar bedroht würden. Eine Verlagerung würde zudem möglicherweise einen politischen Raum schaffen, in dem beide Seiten die Chancen einer umfassenderen und nachhaltigen Lösung eruieren können.

Eine europäische Nichtstationierungszone hätte auch Nachteile. Sie verlagert das Problem der Aufrüstung im Mittelstreckenbereich nach Asien und verschärft die ohnehin komplizierte Sicherheitslage dort zusätzlich.

Die Überprüfung einer solchen Übereinkunft wäre schwierig. Eine umfassende Verifikation würde es notwendig machen, dass beide Seiten ihre in Europa auf Land stationierten Raketen vollständig deklarieren um auszuschließen, dass es sich jeweils um Mittelstreckenwaffen handelt. Die USA und Russland müssten Verlegungen notifizieren. Überprüfungen solcher Meldungen sollten durch regelmäßige und Sonderinspektionen möglich gemacht werden. Solche vor-Ort-Inspektionen erhöhen das Vertrauen in die Vertragstreue, setzen aber eine hohe Bereitschaft voraus, intrusive Inspektionen zuzulassen.

Realistischer ist wohl ein weicherer Ansatz, der hinreichende Sicherheit durch einen regelmäßigen Datenaustausch und die Möglichkeit der Klärung strittiger Sachverhalte durch einen Prozess der Konsultationen und Tatsachenermittlung ermöglicht. Die Weigerung an einer solchen Klärung im Rahmen festgelegter Verfahren mitzuwirken, wäre ein Indiz für eine mögliche Verletzung des Abkommens. Der Vorteil hier ist die relativ niedrige politische Schwelle, allerdings ist der Verifikationsstandard weniger gut.

Eine Variante der Idee einer Nichtstationierungszone ist ein **Verbot der Stationierung nuklear bewaffneter Mittelstreckenwaffen westlich des Urals**. Da die NATO ohnehin keine Pläne für die Stationierung neuer nuklearer Mittelstreckenwaffen hat, würde dies keine Änderung der Position der Allianz notwendig machen. Es ist unbekannt, ob die 9M729 nuklearfähig ist. Eine Verlegung des Systems könnte für Russland einen gesichtswahrenden Ausweg aus der rüstungskontrollpolitischen Pattsituation bilden.

Ein Verifikationsregime für eine Nichtstationierungszone könnte sowohl auf vorhandenen Rüstungskontrollverträgen als auch auf Ansätzen aufbauen, die ein Verbot der Stationierung von nuklear bewaffneten taktischen Atomwaffen zum Ziel hatten.¹⁷ Russland lagert nach eigenen Angaben alle Sprengköpfe für nicht-strategische Atomwaffen zentral. Im Rahmen der nuklearen Teilhabe der NATO stationieren die USA vermutlich rund 150 nukleare B61 Atom-

¹⁶ Nach Presseberichten waren Anfang 2019 vier Bataillone 9M729 mit insgesamt 64 Raketen im südlichen und östlichen Militärbezirk stationiert und zwar eine Ausbildungseinheit auf dem Testgelände Kapustin Jar, und je eine Einheit im nordossetischen Mosdok, in Kamyschlow nahe Jekaterinburg und in Schuja nahe Moskau. Siehe Thomas Gutschker: Verstoß gegen INF-Vertrag: Russland verfügt über mehr Raketen als bislang bekannt, 10.2.2019, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/russland-verfuegt-ueber-mehr-raketen-als-bislang-bekannt-16032894.html?premium>.

¹⁷ Siehe auch Wolfgang Richter: Europa und der INF-Vertrag: Verdammt zur Zuschauerrolle? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 69 (18-19), S. 21–26.

bomben auf sechs Luftwaffenbasen in fünf Mitgliedsstaaten. Pavel Podvig vom Abrüstungsforschungsinstitut der Vereinten Nationen hat detaillierte Vorschläge entwickelt, wie überprüft werden kann, dass Sprengköpfe für nicht-strategische Nuklearwaffen sich ausschließlich in zentralen Lagerstätten befinden und damit nicht stationiert sind.¹⁸ Die Verfahren beinhalten die intrusive Inspektion von Lagerstätten, in denen sich keine Atomwaffen befinden dürfen und die Meldung von zentralen Lagerstätten, in denen sich Atomwaffen befinden. Letztere müssen aber nicht inspiziert. Zusätzlich müssten Routine- und Verdachtsinspektionen genutzt werden, um sicherzustellen, dass Mittelstreckenwaffen nicht nuklear bewaffnet sind. Die im Rahmen der nuklearen Teilhabe in Europa stationierten US-Sprengköpfe müssten in zentrale Lagerstätten in die USA verbracht werden. Solche Ansätze ließen sich auf nukleare Sprengköpfe für alle Mittelstreckenwaffen oder gar Kurzstreckenwaffen ausweiten.

Dies setzt eine Gesprächsbereitschaft bei den taktischen Atomwaffen voraus, die bisher auf beiden Seiten nicht vorhanden war. Eine „Entflechtung“ durch die zentrale Lagerung nuklearer Sprengköpfe wäre aber eine wichtige vertrauensbildende Maßnahme. Die (Wieder-) Stationierung zentral gelagerter Nuklearwaffen könnte andererseits im Krisenfall als eine Eskalation wahrgenommen werden.

Letztlich könnten solche Verfahren erste Schritte hin zu einem **Verbot nuklear bewaffneter Marschflugkörper oder Mittelstreckenwaffen insgesamt** darstellen.¹⁹ Ein solches Verbot wäre sinnvoll und notwendig, weil der Einsatz von Marschflugkörpern die konventionell und nuklear bewaffnet werden können, die Gefahr einer ungewollten nuklearen Eskalation vergrößert. Der Zeitpunkt für einen solchen Ansatz wäre zudem vergleichsweise günstig, weil momentan nur Frankreich, Russland und die USA über solche nuklear bewaffneten Systeme verfügen.

6. Wie weiter?

Mit dem Auslaufen des INF-Vertrages verschlechtern sich die Chancen für weitergehende Regelungen bei den Mittelstreckenwaffen. Für das von der Trump-Administration ins Feld geführte Argument, dass ein „besserer Deal“ auf den Scherben eines aufgekündigten Abkommens verhandelt werden kann, gibt es keine Belege. Im Gegenteil besteht die Gefahr, dass die Bereitschaft kleinerer Atommächte, an einem multilateralen Rüstungskontrollprozess mitzuwirken abnimmt, wenn die beiden größten Atomwaffenbesitzer die letzten Begrenzungen ihrer Arsenale über Bord werfen.

¹⁸ Pavel Podvig; Javier Serrat: Lock them Up: Zero-deployed Non-strategic Nuclear Weapons in Europe. United Nations Institute for Disarmament Research. Geneva (UNIDIR Resources), 2017, <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/lock-them-up-zero-deployed-non-strategic-nuclear-weapons-in-europe-en-675.pdf>; Pavel Podvig; Ryan Snyder; Wilfred Wan: Evidence of Absence: Verifying the removal of nuclear weapons. United Nations Institute for Disarmament Research. Geneva, 2018, <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/evidence-of-absence-verifying-the-removal-of-nuclear-weapons-en-722.pdf>.

¹⁹ Andrew Weber: Nuclear-Armed Cruise Missiles Should be Banned. Toda Peace Institute. Seoul (Policy Brief, 12), 2018. http://toda.org/files/policy_briefs/T-PB-12_Weber_Cruise-missiles.pdf.

Bei der Suche nach Möglichkeiten, Rüstungswettläufe bei den Mittelstreckenwaffen jenseits von INF einzuhegen sind grundsätzlich drei Dinge wichtig.

In erster Linie geht es in der gegenwärtigen angespannten Lage um Schadensbegrenzung. Bei den Mittelstreckenwaffen sollten vor diesem Hintergrund vor allem jene Schritte im Vordergrund stehen, die weitere Stationierungen (in Europa) verhindern und/oder eine atomare Aufrüstung verhindern. Die NATO sieht bisher keine Notwendigkeit und hat auch keine Pläne für die Stationierung neuer Atomwaffen auf europäischem Boden. Ein Stationierungsstopp für Atomwaffen würde daher keine Änderung der Politik der Allianz notwendig machen.

Wichtig ist es auch, ein ersatzloses Auslaufen des New Start-Vertrages Anfang 2021 oder gar eine vorzeitige Kündigung des Abkommens zu verhindern. Wenngleich beide Seiten keine Aufrüstung im strategischen Bereich planen, würde ohne den New START-Vertrag das letzte Instrument der direkten Verifikation und Vertrauensbildung im Nuklearbereich zwischen den beiden atomaren Großmächten wegfallen.

Zweitens beruht Rüstungskontrolle auf Reziprozität. Auch wenn sich eine Seite ins Unrecht gesetzt hat, kann es notwendig und sinnvoll sein, dass das Prinzip der Gegenseitigkeit gewahrt wird. Transparenz bei legitimen Verteidigungsprogrammen anzubieten, ist kein Ausweis eigener Schwäche sondern kann ein notwendiger Schritt zur Vertrauensbildung sein.

Die NATO fordert, dass Moskau einseitig den 9M729 sowie alle mit dem Marschflugkörper assoziierten Startgeräte und die entsprechende Infrastruktur unter internationaler Kontrolle abrüstet. Damit befindet sich Russland in der komfortablen Position, reziproke Schritte zur Rettung des Vertrages anbieten können, ohne dass die westlichen Staaten die Ernsthaftigkeit der Offerten überprüfen können. Ein zeitlich begrenztes und klar definiertes Gesprächsangebot, das auf Gegenseitigkeit beruht, würde die Allianz diplomatisch wieder in die Offensive bringen.

Zumindest sollte die Allianz die gegenwärtige Pattsituation dafür nutzen, einen Konsens zwischen den Allianzmitgliedern darüber herzustellen, welche Vertrauensbildenden Maßnahmen man sinnvollerweise Russland anbieten könnte, wenn sich das politische Klima wieder verbessert. Diese Diskussionen könnten in dem 2012 auf deutsches Betreiben geschaffenen Abrüstungs-, Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungsausschuss (Special Advisory and Consultative Arms Control, Disarmament and Non-proliferation Committee) geführt werden.²⁰ Die Wiederaufnahme der nach der Krim-Annexion suspendierten direkten Kontakte auf militärischer Ebene zwischen NATO und Russland wären ein weiteres Element.

Drittens scheinen regionale Ansätze der Vertrauensbildung bei den Mittelstreckenwaffen sinnvoll. Solche regionalen Dialoge können die Sicherheitsinteressen der beteiligten Staaten passgenauer berücksichtigen als globale Ansätze.

Die pauschale Forderung nach Einbeziehung weiterer Staaten in den INF-Vertrag ist vor diesem Hintergrund wenig hilfreich. Deutschland könnte allerdings regionale Moratoria für die Erprobung von Kurz- und Mittelstreckenwaffen gemeinsam mit Verbündeten in die Diskussion bringen. Insbesondere im Mittleren Osten wäre dies eine Möglichkeit, die Entwicklung neuer

²⁰ Oliver Meier: NATO agrees on new arms control body. Arms Control Now: The Blog of the Arms Control Association, 26 February 2013, <http://armscontrolnow.org/2013/02/26/nato-agrees-on-new-arms-control-body>.

Mittelstreckenwaffen zu verlangsamen. So haben die sogenannten E4 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien) in Gesprächen mit Iran bereits die Raketenproliferation in der Region thematisiert. Eine Fokussierung auf die mit Mittelstreckenraketen zusammenhängenden regionalen Risiken wäre möglich und sinnvoll. Sanktionen oder Liefermoratoria für Raketentechnologie könnten solche Maßnahmen unterstützen.

Die globalen Implikationen der Aufrüstung im Mittelstreckenbereich könnten dann auch Thema im UN-Sicherheitsrat sein. Maßnahmen zur Eindämmung der Proliferation solcher Waffen und zur Wiederaufnahme von Rüstungskontrollgesprächen wären ein Teil jener Politik der Kontrolle von nuklearen Eskalationsrisiken, die Außenminister Heiko Maas am 2. April anlässlich einer von Deutschland geleiteten Beratung des Gremiums zu Fragen der nuklearen Nichtverbreitung anmahnte.²¹

Die Beförderung direkter Gespräche auf allen Ebenen, die Anerkennung des Prinzips der Reziprozität bei gleichzeitiger Betonung, dass die NATO gemeinsam und geschlossen auf die russische Aufrüstung reagieren sollte, wären drei Leitplanken einer deutschen Politik, die konkrete Initiativen, etwa in Bezug auf ein Verbot nuklear bewaffneter Marschflugkörper oder zeitlich begrenzte Nichtstationierungszonen in Europa unterfüttern könnte. Auch eine Diskussion über militärische Reaktionen auf Russlands Atomwaffenpolitik wäre dann sicher leichter zu führen.

²¹ Nationales Statement von Außenminister Heiko Maas anlässlich der Sitzung des VN-Sicherheitsrats "Supporting the Non-Proliferation Treaty ahead of the 2020 Review Conference". 2.4.2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-sicherheitsrat-nvv/2206088>.