

Neue Herausforderungen der nuklearen Rüstungskontrolle

Eine Rückbesinnung auf die nukleare Rüstungskontrolle wäre heute wieder sinnvoll. Das setzt jedoch voraus, dass die Unterschiede zum Kalten Krieg berücksichtigt werden: Die Ablösung nuklearer Bipolarität durch Multipolarität und die Verknüpfung mit nicht-nuklearen militärischen Entwicklungen. Ferner mangelt es bis auf Weiteres an politischer Führung in der Rüstungskontrolle.

Von Oliver Thränert

Derzeit modernisieren alle Kernwaffenmächte ihre nuklearen Rüstungen oder bauen diese aus. Neue technologische Entwicklungen wie eine verbesserte Zielgenauigkeit von Raketen oder moderne Möglichkeiten zum Aufspüren von U-Booten gefährden die Überlebensfähigkeit atomarer Arsenale. Das nukleare Gleichgewicht ist dadurch gefährdet. Die im Kalten Krieg geltende Formel «Wer zuerst schießt, stirbt als Zweiter» könnte bald aufgehebelt werden.

Um dies zu verhindern, ist schon früh nach Beginn des atomaren Zeitalters in den USA das Konzept der Rüstungskontrolle entwickelt worden. Rüstungskontrolle ist der Versuch einer Antwort auf das Problem, dass nukleare Abschreckung scheitern kann. Oberstes Ziel ist die Verhinderung umfassender Nuklearkriege und die Herstellung strategischer Stabilität. Die revolutionäre Einsicht, wonach die Sicherheit des Gegners für die eigene Sicherheit immer mitzudenken ist, bildet den Kern des Rüstungskontrollkonzepts. Die Basis dafür ist das wohl verstandene Eigeninteresse: Unsicherheit beim Gegner kann in Krisensituationen in ungewollte Eskalationen münden. Zugleich schliesst Rüstungskontrolle nukleare Abrüstung mit ein, ist jedoch nicht mit dieser identisch. Atomare Abrüstung ist aus Sicht der Rüstungskontrolle nicht per se sinnvoll, sondern bleibt dem Stabilitätskriterium unterworfen.



Russische Soldaten fahren interkontinentale ballistische Raketensysteme während der Parade zum Tag des Sieges auf dem Roten Platz in Moskau im Mai 2018. *Sergej Karpukhin / Reuters*

In der politischen Praxis konnten mittels Rüstungskontrolle einige durchaus vorzeigbare Ergebnisse erzielt werden. In mehreren Verträgen zwischen den USA und der Sowjetunion beziehungsweise später Russland wurden Obergrenzen für die strategischen Kernwaffen beider Seiten vereinbart, die zum Teil mit zahlenmässigen Reduzierungen einhergingen. Bei den nuklearen Mittelstreckenwaffen gelang 1987 gar ein komplettes Verbot, womit eine destabilisierende Rüstungsdynamik in

diesem Waffenbereich vermieden werden konnte. Mit dem ABM-Vertrag von 1972 einigten sich beide Seiten auf Beschränkungen der strategischen Raketenabwehr, sodass ein Wettlauf bei Defensivsystemen ausblieb. Nach dem Zerfall der Sowjetunion bot das START-Abkommen von 1991 über die Begrenzung strategischer Kernwaffen die Möglichkeit, dass Weissrussland, die Ukraine und Kasachstan sich der auf ihren Territorien befindlichen Atomwaffen entledigten und 1994 Russland

übergaben. Vor allem aber trugen der permanente Dialog und die gemeinsam überprüfte Umsetzung von Vereinbarungen zur Bildung von Transparenz und Vertrauen bei. Das Denken der jeweiligen Gegenseite wurde besser verständlich.

Nach Ende des Kalten Krieges ist die Rüstungskontrolle weitgehend in den Hintergrund gerückt. Angesichts der Rückkehr zum Konfrontationsmodus zwischen dem Westen und Russland sowie einer nuklearen Rüstungskonkurrenz im asiatischen Dreieck China-Indien-Pakistan wäre jedoch eine Rückbesinnung auf die Rüstungskontrolle sinnvoll. Allerdings setzt dies voraus, dass man sich der Unterschiede zwischen den Zeiten des Kalten Krieges und der heutigen Situation bewusst wird. Drei wichtige dieser Unterschiede sollen im Folgenden einer näheren Betrachtung unterzogen werden: Der Mangel an politischer Führung im derzeitigen internatio-

Die Kalter-Krieg-Formel «Wer zuerst schießt, stirbt als Zweiter» könnte bald ausgehebelt werden.

nen System; die Ablösung der einstigen nuklearen Bipolarität durch eine nukleare Multipolarität; und die wachsende Verknüpfung der Problematik der Kernwaffen mit nicht-nuklearen militärischen Entwicklungen.

Mangel an Führung

Ein komplexes Politikkonzept wie die nukleare Rüstungskontrolle verlangt nach politischer Führung. Auch wenn die USA unter Donald Trump die Rüstungskontrolle nicht komplett über Bord geworfen haben, so spielt sie doch kaum noch eine Rolle. Im Vordergrund stehen vielmehr die Bemühungen um die Modernisierung des eigenen Kernwaffenpotenzials. Dies ist zum Teil der Tatsache geschuldet, dass Russland seinerseits Rüstungskontrolle geringschätzt und Verträge nicht einhält. Die Aushandlung komplizierter, langwieriger Rüstungskontrollverträge ist aber auch nicht im Sinne Präsident Trumps. Ihm geht es weniger darum, in einer internationalen Gemeinschaft für Alle vorteilhafte Kompromisse zu erzielen. Ziel ist es vielmehr, in einer auf Konkurrenz angelegten internationalen Arena auf der Siegerseite zu sein. Eine auf Ausgleich angelegte Rüstungskontrollpolitik ist damit nicht vereinbar. Zumal die USA bei bestimmten technischen Entwicklungen führend sind, die wichtige Vorteile in der nuklearen Konkurrenz mit anderen Kernwaffenmächten ver-

sprechen, wie verbesserte Zielgenauigkeiten von Raketen oder effektivere Mittel zur Aufklärung und Verfolgung mobiler landgestützter Raketen oder U-Booten. Abgesehen davon ist das politische System derartig polarisiert und blockiert, dass die Ratifikation von Rüstungskontrollabkommen mit der erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit im Kongress kaum vorstellbar erscheint. Die Tatsache, dass Russland den INF-Vertrag offenbar verletzt, ist zudem Wasser auf die Mühlen derjenigen in Washington, die jegliche Rüstungskontrolle grundsätzlich ablehnen.

In der Tat sind auch von Russland keine Führungsleistungen im Sinne der nuklearen Rüstungskontrolle zu erwarten. Präsident Wladimir Putin nutzt eine Drohpolitik gegenüber dem Westen, nicht aber eine auf Kooperation angelegte nukleare Rüstungskontrolle mit den USA. Ferner ist das russische Atomwaffenarsenal eines der Kronjuwelen russischen Grossmachtanspruchs, die Moskau sich nicht wegverhandeln lassen will. Zumal sich das Verhältnis zu den USA bei vielen anderen Parametern, darunter vor allem der wirtschaftlichen Entwicklung, zuungunsten Russlands entwickelt.

Allen anderen Kernwaffenstaaten fehlt es an jeglicher Erfahrung in Sachen nuklearer Rüstungskontrolle. Das aufstrebende China konzentriert sich ebenso wie die USA und Russland auf die Durchsetzung eigener Interessen. Eine auf Ausgleich angelegte nukleare Rüstungskontrollpolitik bleibt ihm weitgehend fremd. Zudem befürchtet China, dass die mit nuklearer Rüstungskontrolle einhergehende verbesserte Transparenz die Überlebensfähigkeit seiner relativ kleinen nuklearen Zweitschlagkomponente gefährden könnte. Indien möchte zwar als verantwortlicher nuklearer Akteur anerkannt werden, sich aber im Angesicht seines grossen Nachbarn China keine nuklearen Beschränkungen auferlegen. Schliesslich ist Pakistan nicht an Rüstungskontrolle interessiert, solange Neu-Delhi in dieser Hinsicht keine Anstalten macht.

Nukleare Multipolarität

Nukleare Rüstungskontrollabkommen zwischen den USA und der Sowjetunion/Russland orientierten sich aus Gründen der Demonstration politischer Gleichrangigkeit am Prinzip der Parität. Auch heute besitzen die USA und Russland nach wie vor etwa 90 Prozent aller Kernwaffen weltweit. Doch hat sich die strategische Lage

für beide insofern grundlegend geändert, als weitere Staaten Atomwaffen- und Raketenarsenale aufbauen, die aus amerikanischer wie auch russischer Perspektive für die jeweilige nationale Sicherheit von grosser Bedeutung sind. Daher sind bilaterale Übereinkünfte über die Festlegung gemeinsamer Obergrenzen für Atomwaffen oder anderer Systeme, die für die nukleare Abschreckung relevant sind, wie Raketenabwehr, heute weder aus amerikanischer noch aus russischer Sicht der nationalen Sicherheit förderlich.

Zwei Beispiele mögen dies verdeutlichen: Die amerikanische Kündigung des ABM-Vertrags und die Verstösse Russlands gegen den INF-Vertrag. 1972 hatten sich die USA und die Sowjetunion auf den ABM-Vertrag geeinigt, der die strategischen Raketenabwehrsysteme auf je zwei, 1974 aufgrund eines weiteren Vertragsprotokolls nur noch auf je eine Verteidigungsstellung begrenzte. Sinn und Zweck dieses Abkommens war die gegenseitige Akzeptanz von Verwundbarkeit. Dies sollte die nukleare Abschreckung stärken und einen umfassenden Atomkrieg möglichst unwahrscheinlich machen. Unter dem Eindruck der Terroranschläge vom 11. September 2001 und der Erkenntnis, dass eine Reihe von Staaten dabei war, sich weitreichende Raketen und womöglich auch ABC-Waffen zu verschaffen, war das Prinzip der Akzeptanz von Verwundbarkeit für die USA nicht mehr tragbar. Daher kündigte der damalige US-Präsident George W. Bush im Dezember 2001 mit Wirkung vom 30. Juni 2002 den ABM-Vertrag. Er wies dabei ausdrücklich darauf hin, dass sich dieser Schritt nicht gegen Russland richtete.

Die USA lehnen eine Beziehung der gegenseitigen nuklearen Verwundbarkeit, wie seinerzeit mit Blick auf die Sowjetunion, gegenüber heutigen regionalen nuklearen Herausforderern grundsätzlich ab. Dies betrifft beispielsweise Nordkorea, aber auch China. Schadensbegrenzungsmöglichkeiten gegenüber solchen nuklearen Mächten werden als notwendig erachtet, um die Glaubwürdigkeit der Beistandszusagen gegenüber Alliierten nicht zu unterlaufen. Daher ist Raketenabwehr für die USA zu einem tragenden Element regionaler Abschreckungsarchitekturen geworden. Russland hingegen fürchtet die sich allmählich entwickelnde, grundsätzlich unbegrenzte amerikanische Raketenabwehrarchitektur, da sie die russische Fähigkeit zur Führung eines nuklearen Zweitschlages und damit die russische Abschreckungskapazität unterlaufen könnte.

Nukleare Sprengköpfe 2018			
Land	Stationierte Sprengköpfe	Andere Sprengköpfe	Gesamter Bestand
USA	1750	4700	6450
Russland	1600	5250	6850
Frankreich	280	20	300
China	–	280	280
GB	120	95	215
Pakistan	–	140–150	140–150
Indien	–	130–140	130–140
Israel	–	80	80
Nordkorea	–	(10–20)	(10–20)
Gesamt	3750	10'715	14'465

() = fragliche Angaben, nicht im Gesamtwert enthalten.
 «Andere Sprengköpfe» umfasst operative Sprengköpfe in Lagerung sowie zur Demontage ausgemusterte Sprengköpfe.

Quelle: SIPRI Yearbook 2018

Im Rahmen der Verhandlungen über die Abrüstung nuklearer Mittelstreckenwaffen Mitte der achtziger Jahre hatte der damalige sowjetische Generalsekretär Michail Gorbatschow zunächst angeboten, alle bodengestützten nuklearen Mittelstreckenwaffen in der europäischen Zone abzurüsten. Die Sowjetunion hatte solche Systeme jedoch auch in ihrem asiatischen Teil stationiert. Diese waren zur Abschreckung Chinas vorgesehen. Da Gorbatschow unbedingt eine Vereinbarung mit den USA erzielen wollte, war er später bereit, eine globale Eliminierung aller landgestützten Mittelstreckenflugkörper im Rahmen des INF-Vertrages zu akzeptieren.

Heute will Russland ähnliche Zugeständnisse nicht mehr machen. Seit Jahren weist Moskau darauf hin, dass inzwischen eine ganze Reihe von Staaten wie Nordkorea, Indien, Iran, Pakistan und Israel Raketen in genau jenem Reichweitenspektrum entwickelten, in dem die USA und Russland im Rahmen des INF-Vertrages gänzlich auf landgestützte Flugkörper verzichtet

hatten. Russland sieht die gesamte nukleare Rüstungsdynamik in Asien als Bedrohung an. Dies mag ein Grund sein, warum – laut amerikanischen Quellen – Russland den INF-Vertrag im Zuge der Stationierung eines neuen landgestützten Marschflugkörpers verletzt.

Beide Beispiele zeigen: In einer multipolar geprägten nuklearen Welt wirken Bedrohungen auf die USA und Russland ein, die nicht in direktem Zusammenhang mit dem jeweiligen Gegenüber stehen, sondern von Dritten ausgehen. Dies hat zur Folge, dass bilaterale Abkommen entweder gekündigt, oder verletzt werden. Neue bilaterale Vereinbarungen zu treffen ist dadurch doppelt schwierig: Zum Einen, weil die Kündigung von Abkommen und mehr noch deren Verletzung Vertrauen zerstört; und zum Anderen, weil es nahezu unmöglich geworden ist, die in einem multipolaren nuklearen Umfeld sich sehr unterschiedlich entwickelnden Sicherheitsbedürfnisse in einem bilateralen Abkommen unter Berücksichtigung des Prinzips der Parität für beide Seiten befriedigend zu erfassen.

Es geht nicht mehr nur ums Nukleare

Während des Kalten Krieges konnten Kernwaffen im Rahmen von Rüstungskontrollvereinbarungen relativ isoliert betrachtet werden. Heute können Kernwaffen nicht unabhängig vom Thema der Raketenabwehr verhandelt werden. Ferner verschwimmen heutzutage die Grenzen zwischen nuklearen und nicht-nuklearen Domänen zunehmend. Schliesslich treten ganz neue Herausforderungen etwa im Cyberbereich hinzu, die während des Kalten Krieges noch kaum eine Rolle spielten, heute jedoch massiv auf die strategische Situation einwirken.

Anlässlich seiner Rede zur Lage der Nation 2018 stellte der russische Präsident Putin neue, in der Entwicklung befindliche Waffensysteme vor, deren Zweck es vor allem sei, die amerikanische Raketenabwehr überwinden zu können. Dies zeigte, dass Russland die amerikanischen Raketenabwehrprojekte als Gefährdung seiner Sicherheitsinteressen ansieht. Daher hat Russland immer wieder deutlich gemacht, dass es nicht zu weiteren nuklearen Rüstungskontrollverträgen bereit sei, die nicht auch die Raketenabwehr begrenzten.

Doch nicht nur Russland, auch China sieht die US-Raketenabwehr als schädlich für die strategische Stabilität an. Dadurch

könne die chinesische nukleare Abschreckung neutralisiert werden. Schon ein dünnes Abwehrschild mit wenigen Interzeptoren könnte ausreichen, um Chinas relativ wenige nukleare Raketen abzufangen. Darüber hinaus fürchtet Peking ganz grundsätzlich einen Rüstungswettlauf im Weltraum, der zu gefährlichen Konsequenzen führen könnte.

Neben der US-Raketenabwehr sorgen sich Moskau wie Peking gleichermaßen über amerikanische Programme zum Aufbau einer Fähigkeit für konventionelle weitreichende Schläge («Conventional Prompt Global Strike»). Hierzu werden in den USA unter anderem moderne Hyperschallgleiter entwickelt, die jeden Punkt der Erde binnen einer Stunde erreichen können sollen. Ziel ist etwa, bevorstehende Terroranschläge oder einen nordkoreanischen Raketenangriff zu vereiteln. Zwar arbeiten sowohl Russland als auch China selbst an entsprechenden Waffensystemen, doch fürchten beide die amerikanische technische Überlegenheit auf diesem Gebiet. Aus russischer wie auch aus chinesischer Perspektive könnten die USA mit solchen Waffen Instrumente an die Hand bekommen, die es Washington – besonders, wenn sie im Zusammenhang mit der US-Raketenabwehr gesehen werden – gestatteten, die nukleare Zweitschlagfähig-

Rüstungskontrolle ist der Versuch einer Antwort auf das Problem, dass nukleare Abschreckung scheitern kann.

keit Russlands und Chinas durch frühe konventionelle, strategische Präzisionsschläge zu unterlaufen. Wiederum handelt es sich bei den weitreichenden konventionellen Präzisionswaffen um einen Bereich, den Moskau wie auch Peking nicht aus der Rüstungskontrolle ausklammern wollten, sollte es denn je zu Verhandlungen kommen. Zugleich sieht Washington jedoch seine Projekte zum Aufbau von «Conventional Prompt Global Strike» hauptsächlich im Zusammenhang mit Bedrohungen, die nicht in erster Linie mit Russland oder China verknüpft sind.

Ferner wandelt sich das Verhältnis zwischen nuklearen und konventionellen Waffen. Während des Kalten Krieges herrschte auf beiden Seiten des Eisernen Vorhangs die Vorstellung einer Eskalationsleiter vor. Vor allem im russischen strategischen Denken ist dieses Konstrukt durch einen

integrativen Ansatz des simultanen Vorgehens in verschiedenen Domänen ersetzt worden. Das russische Abschreckungsdenken basiert heute auf einem Mix von konventionellen Präzisionswaffen und Kernwaffen, wobei beide als strategische Waffen angesehen werden. Moskau kombiniert also den strategischen Effekt konventio-

Heute können Kernwaffen nicht unabhängig vom Thema der Raketenabwehr verhandelt werden.

neller Präzisionswaffen mit dem Abschreckungseffekt von Kernwaffen. Somit kann Russland bei einem Gegner vom ersten Augenblick eines Konflikts an nukleare Unsicherheit auslösen. Durch die beim Gegner verursachte Verunsicherung will Russland die Abschreckung stärken und mehr Optionen bei der Eskalationskontrolle erlangen.

In der Tat konzentriert sich Russland auf die Entwicklung von konventionell wie nuklear nutzbaren Systemen wie Marschflugkörpern und ballistischen Raketen. Überdies sind Hyperschall-Marschflugkörper und «Boost-glide»-Systeme mit nuklearer wie konventioneller Bewaffnung gleichermaßen künftig für die Bekämpfung besonders wertvoller Ziele auserkoren. Auch wenn diese Waffenarten in Russland, in den USA und weiteren Staaten noch einige Entwicklungszeiten benötigen werden, stellt sich vor diesem Hintergrund zunehmend die Frage, inwiefern eine auf strategische Kernwaffen konzentrierte Rüstungskontrolle noch Sinn mache. Zumal auch China eine wachsende Anzahl von Raketen mit kürzeren Reichweiten besitzt, die zum grossen Teil mit konventionellen Sprengköpfen bestückt sind, aber auch nuklear bewaffnet werden können.

Schliesslich können Cyberattacken künftig strategische Qualität erreichen. Der russische Verteidigungsminister Sergei Schoigu verglich solche Operationen von den zu erzielenden Effekten her schon mit dem Einsatz von Massenvernichtungswaffen. Auch auf amerikanischer Seite ist man sich der Bedeutung nicht-nuklearer strategischer Angriffe bewusst. Daher halten sich die USA gemäss der von der Trump-Administration veröffentlichten «Nuclear Posture Review» nukleare Ersteinätze im Angesicht solcher Angriffe vor (vgl. CSS Analyse Nr. 223 zu «Präsident Trumps

Kernwaffendoktrin). Auch wenn dies im Text nicht explizit so erwähnt wurde, ist dabei auch an Cyberattacken mit strategischer Wirkung gedacht worden. Solche Attacken könnten sich beispielsweise gegen Frühwarnsysteme richten. Dies könnte die nukleare Zweitschlagfähigkeit gefährden. Oder es könnte die Stromversorgung eines oder mehrerer Länder unterbrochen und damit nachhaltige Schäden verursacht werden, insbesondere dann, wenn die Kühlversorgung von Atomkraftwerken oder anderen kritischen Infrastrukturen nicht mehr sichergestellt werden könnte.

Die wachsende Verwundbarkeit von Satelliten, bodengestützten Radaren oder Flugzeugen, die für die Frühwarnung, Kommunikation und Überwachung benutzt werden, bereitet sowohl in den USA als auch in Russland und China Kopfzerbrechen. Insbesondere auch deswegen, weil diese Systeme sowohl für konventionelle wie auch nukleare Auseinandersetzungen vorgesehen sind. Insofern besteht die Gefahr einer ungewollten nuklearen Eskalation, sollten etwa Kommunikationssysteme in einem begrenzten Konflikt zur Unterdrückung gegnerischer konventioneller Operationen angegriffen werden, da dadurch zugleich die Fähigkeit zur Aufrecht-

erhaltung einer nuklearen Zweitschlagfähigkeit zur Disposition stünde. Die weiter wachsende Bedeutung des Weltraums wird durch die Absicht der USA unterstrichen, eine neue Teilstreitkraft speziell für diesen Bereich einzurichten. Ziel ist es, die amerikanische militärische Dominanz im Weltraum aufrechtzuerhalten. Der Schutz von Frühwarn- und Kommunikationsfähigkeiten zur Führung konventioneller wie möglicherweise nuklearer Konflikte spielt dabei eine zentrale Rolle. Auch dies unterstreicht, wie sehr die Domänen konventionell, nuklear, und Weltraum bereits heute miteinander verwoben sind.

Nukleare Rüstungskontrolle steht also vor einer Vielzahl sehr schwieriger, teilweise gänzlich neuer Herausforderungen. Zugleich ist auf diesem Politikfeld bis auf Weiteres keine politische Führungsleistung der USA zu erwarten. Die Autokratien dieser Welt wie Russland und China dürften diese Lücke kaum füllen. Was benötigt wird, um diese bedrohliche Entwicklung zu stoppen, ist ein Diskurs über die heutigen Herausforderungen für die strategische Stabilität. Nukleare Zweitschlagfähigkeit spielt dabei zwar nach wie vor eine Rolle, doch sind die Kontexte heute sehr viel komplexer als noch während des Kalten Krieges. Es geht nicht mehr nur um zwei Akteure, sondern eine grössere Anzahl; und nicht-nukleare Technologien wirken heute in vielen grösserem Umfang auf strategische Stabilität ein als während der klassischen Ost-West-Konfrontation.

Dr. Oliver Thränert leitet den Think Tank am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er ist u.a. der Autor von «Präsident Trumps Kernwaffendoktrin» (2018). Eine längere Version dieser CSS-Analyse wird im Heft 4/2018 der Zeitschrift SIRIUS erscheinen.

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist, Matthias Bieri, Fabien Merz, Benno Zogg
Lektorat: Christian Nünlist

Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000292956

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Belarus zwischen Ost und West Nr. 231

Outsourcing – Europas Pokerspiel mit der Migration Nr. 230

Vom Umgang der Schweiz mit religiös geprägten Konflikten Nr. 229

Die UNO-Menschenrechtssäule auf wackeligem Grund Nr. 228

Subsidiarität und die Schweizer Sicherheitspolitik Nr. 227

Haltungen zum Islam in Zeiten des Terrorismus Nr. 226