Kurzanalysen und Berichte

Ernst-Christoph Meier*

Perspektiven der Strategischen Rüstungskontrolle

<https://doi.org/10.1515/sirius-2021-2004>

1 Einleitung

Nach dem Amtsantritt der neuen US-Regierung unter Präsident Biden haben sich die USA und Russland noch im Januar 2021 zügig auf die Verlängerung des zum 5. Februar 2021 auslaufenden New START Vertrags (*START – New Strategic Arms Reduction Treaty*) um fünf Jahre geeinigt. Damit wurde verhindert, dass nach dem Ende des INF-Vertrags über nukleare Mittelstreckensysteme in Europa 2019 und dem Ausstieg der USA aus dem Vertrag über den Offenen Himmel 2020 ein weiterer – und damit der letzte – nukleare Rüstungskontrollvertrag zwischen USA und Russland zur Disposition gestellt wurde. Diese Entscheidung wurde von den europäischen Verbündeten der USA einhellig begrüßt, hatten sie doch über Jahre vergeblich versucht, die Vorgänger-Regierung zu einem klaren Bekenntnis zur Fortsetzung der strategischen Rüstungskontrolle und zu der im Vertrag selbst vorgesehenen Verlängerungsmöglichkeit um bis zu fünf Jahren zu bewegen.

Damit gilt der am 8. April 2010 in Prag durch die Präsidenten Barack Obama und Dmitri Medwedjew unterzeichnete und am 5. Februar 2011 in Kraft getretene Vertrag mit seinen Obergrenzen für die strategischen Nuklearwaffen beider Seiten zunächst weiter, einschließlich eines umfassenden Verifikationssystems.

New START legt die Obergrenzen für dislozierte Trägersysteme – also landgestützte Interkontinentalraketen (ICBMs), seegestützte Interkontinentalraketen (SLBMs) und Schwere Bomber – auf 700 fest (plus 100 nicht-dislozierte) und die Anzahl der Gefechtsköpfe auf diesen auf 1.550. Jede Seite ist grundsätzlich frei in der Zusammensetzung und Struktur ihrer strategischen Offensivkräfte. Die Anzahl der eingelagerten und vorhandenen nuklearen Gefechtsköpfe wird durch New START nicht begrenzt. Die

Obergrenzen mussten nach 7 Jahren erreicht werden, was zum 5. Februar 2018 auch fristgerecht erfolgte. Nach dem Datenaustausch vom 1. September 2018 hieß das:

- Dislozierte ICBMs, SLBMs, Schwere Bomber (Obergrenze 700): USA: 659, Russland: 517
- Sprengköpfe auf dislozierten ICBMs, SLBMs, Schwere Bombern (Obergrenze 1.550): USA: 1398, Russland: 1.420.
- Dislozierte und nicht-dislozierte ICBMs, SLBMs, Schwere Bomber (Obergrenze 800): USA: 800, Russland: 774.

New START sieht pro Jahr zehn Vor-Ort-Inspektionen für die Zählung von Sprengköpfen und Trägermitteln sowie acht Inspektionen in nuklearen Lagerstätten vor. Der Austausch von Telemetriedaten ist auf fünf Raketentestflüge pro Jahr begrenzt.

Durch die einvernehmliche Verlängerung von New START wurde zum einen eine Phase erheblicher strategischer Unsicherheit beendet, zum anderen ein Ausgangspunkt geschaffen für einen von beiden Seiten explizit gewünschten breiten Dialog über die strategische Stabilität und ihre – zum Teil neuartigen – Gefährdungen.

2 Von SALT zu New START – Mehr Sicherheit durch nukleare Rüstungskontrolle

In den vergangenen 50 Jahren stand die nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung hochpriorisiert auf der Agenda fast aller US-Präsidenten – mit erstaunlichen Erfolgen. Die Nuklearwaffenpotentiale beider Seiten wurden bis zum Jahr 2020 auf rund 12.000 reduziert. Mitte der 1980er Jahre lag diese Zahl noch über 65.000. Allein im Bereich der strategischen Nuklearwaffen bedeutete dies eine verifizierte Absenkung auf 6.000 dislozierte Sprengköpfe im Rahmen von START I in den 1990er Jahren und dann auf 1.550 Sprengköpfe im Jahr 2018 im Rahmen von New START.

Die strategische Stabilität wurde hierbei allerdings weniger durch die Verringerung der Potentiale, sondern in erster Linie durch eine Triade von boden-, see- und luft-

Anmerkung: Der Artikel gibt die persönliche Meinung des Autors wieder, nicht die des Bundesministeriums der Verteidigung.

***Kontakt:** Dr. Ernst-Christoph Meier, Referatsleiter für Rüstungskontrolle in der Abteilung Politik im Bundesministerium der Verteidigung, Berlin; E-Mail: echrismeier@gmail.com

gestützten Interkontinentalssystemen gewährleistet, die beiden Seiten eine gesicherte Zweitschlagsfähigkeit verleihen. Stabilität wird aber auch durch ein komplexes und intrusives Verifikationssystem geschaffen, welches für ein hohes Maß an Transparenz und Berechenbarkeit sorgt.

Die Geschichte der strategischen Rüstungskontrolle zwischen USA und Sowjetunion/Russland ist aber auch eine Geschichte der Rückschläge, des Misstrauens und unerfüllter Erwartungen. Gleichwohl fanden beide Seiten immer Wege, den Prozess weiter voranzutreiben. Auch ohne Inkrafttreten des 1993 ausgehandelten START II-Vertrags – dieser scheiterte im Jahr 2000, weil Russland auf der Beibehaltung des ABM-Vertrages bestand – blieb START I bis 2009 in Kraft. Gespräche zu START III wurden bereits 1997 ins Auge gefasst. Das proklamierte Ende der „verhandelten“ Rüstungskontrolle und die Aufkündigung des ABM-Vertrags durch die Bush-Administration 2001 verhinderte in der Folge nicht den Abschluss des Moskauer Vertrags (SORT) 2002 mit weiteren Absenkungen und unter Beibehaltung des Verifikationssystems von START I. Auch die Trump-Regierung versuchte 2020 nach Jahren des Zuwartens und der Indifferenz in den letzten Monaten ihrer Amtszeit noch einen konkreten Verhandlungserfolg mit Russland zu erreichen, was allerdings allein wegen des Zeitdrucks zu keinem Erfolg führte.

3 Die Vorgeschichte – Implementierung und Stagnation

US-Präsident Barack Obama hatte New START noch als „Brückenvertrag“ auf dem Weg zu einer nuklearwaffenfreien Welt verstanden. In seiner Prager Rede am 5. April 2009 noch vor Abschluss der New START-Verhandlungen hatte er die Vision einer Welt ohne Atomwaffen skizziert, die man schrittweise erreichen wolle. In seiner Rede vor dem Brandenburger Tor am 19. Juni 2013 hatte er eine weitere Reduzierung der strategischen Nuklearwaffen um bis zu einem Drittel, also auf rund 1.000 Sprengköpfe, und eine substanzielle Reduzierung auch der taktischen (nicht-strategischen) Nuklearwaffen in Europa vorgeschlagen. Russland zeigte sich daran aber nicht interessiert, so dass der Dialog über weitere nukleare Abrüstungsschritte zwischen den beiden nuklearen Großmächten für Jahre versiegte.

Mit dem Antritt der Trump-Administration im Januar 2017 setzte sich die Phase der Stagnation in der strategischen Rüstungskontrolle fort, auch weil diese Administration grundsätzlich der Rüstungskontrolle skeptisch gegenüberstand und selbst der zweifelsfrei von beiden

Seiten vertragstreu implementierte New START-Vertrag als nachteilig für die US-Interessen empfunden wurde. Die Folge war, dass es nahezu weitere dreieinhalb Jahre brauchte, bis die USA sich inhaltlich zu der zeitlich immer dringlicheren Frage einer Verlängerung des Vertrags positionierte und zu einigen Gesprächsrunden über inhaltliche Elemente einer Vereinbarung über den 5. Februar 2021 hinaus mit Russland bereit war.

Seit Mitte 2020 wurden eine Reihe hochrangiger Gespräche geführt, in denen die USA schließlich zu einer einjährigen Verlängerung des Vertrags in Verbindung mit einem *freeze* für die Anzahl *aller* dislozierten und nicht-dislozierten nuklearen Gefechtsköpfe beider Seiten bereit waren, was aber an der für Russland nicht akzeptablen Verknüpfung mit deutlich intrusiveren Verifikationsbestimmungen für diesen *freeze* (Überprüfung der Produktion von Gefechtsköpfen vor Ort) scheiterte. Dabei herrschte auf Seiten der amerikanischen Verhandlungsdelegation unter Leitung von Sonderbotschafter Marshall Billingslea bis zum Schluss die Sichtweise vor, dass ein Erhalt von New START vor allem im russischen Interesse läge und Russland deshalb auf die US-Vorstellungen einschwanken müsste. Diese Einschätzung erwies sich als unzutreffend. Zuvor hatten die USA ihre langjährige Forderung nach sofortiger Einbeziehung Chinas in die strategische Rüstungskontrolle aufgegeben und auch das Ziel der Einbeziehung der neuen russischen strategischen Nuklearwaffen zunächst vertagt.

4 Auftakt zu Folgeverhandlungen – Strategische Stabilität im Fokus

Die im Januar 2021 erfolgte Verlängerung des Vertrags um 5 Jahre schafft einen Rahmen für Folgegespräche und –verhandlungen. Diese Verhandlungen liegen im Interesse beider Seiten und sind inhaltlich ambitioniert. Mit ihnen werden Kernfragen der strategischen Stabilität und der diese bestimmenden Faktoren in den Mittelpunkt rücken.

Russland erklärte noch am 21. Januar 2021, dass man eine neue *security equation* anstrebe, die alle Faktoren der strategischen Stabilität, einschließlich der Entwicklungen im Bereich der Militärtechnologien umfassen müsse. Dazu gehöre auch, dass alle Typen an offensiven und defensiven, nuklearen und nicht-nuklearen Waffen mit strategischen Aufgaben betrachtet werden müssten, genauso wie der Bereich der Weltraumsicherheit und die Verhütung eines Wettrüstens im All. Die praktische Umsetzung all dieser „Ideen“ erfordere ganz offensichtlich „komplexe

und größtenteils innovative Arbeit“. Der noch im Dezember 2020 mit den USA verhandelte *freeze* sei hierbei aber kein Thema mehr.

Die Biden-Regierung ließ ihrerseits noch am 22. Januar 2021 ihren Verbündeten mitteilen, dass man New START verlängern wolle, da der Vertrag im nationalen Sicherheitsinteresse der USA und ihrer Verbündeten liege. Mit ihm könne das russische Nuklearwaffenprogramm begrenzt werden. Zudem erlaubten die Verhandlungen, dass die US-Administration Informationen über das russische Nuklearwaffenpotential und Zugang zu den russischen Nukleareinrichtungen erhält. Außerdem wurde erklärt, dass der US-Präsident die Verlängerung von New START als Beginn von Anstrengungen betrachte, Russland und andere Staaten in einem Prozess zu engagieren, der sich mit den Bedrohungen, die von Nuklearwaffen ausgehen und mit den neuen Herausforderungen der strategischen Stabilität beschäftigt. Dabei habe man gleichzeitig die russischen Herausforderungen und die aggressiven russischen Handlungen im Auge. US-Außenminister Antony Blinken bestätigte am 22. Februar 2021 im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz die Bereitschaft zu Diskussionen mit Russland über „arms control and emerging security issues“. Von 2017 bis 2020 hatten bereits einige amerikanisch-russische Gesprächsrunden unter dem Namen *Strategic Stability Talks* bzw. *Strategic Security Talks* mit verschiedenen Themenschwerpunkten stattgefunden, zuletzt fokussiert in drei Arbeitsgruppen zu Verifikation und Transparenz, Doktrinen und Weltraum. Fortschritte wurden hierbei nicht erzielt.

Zu Beginn des Jahres 2021 ist der Boden neu bereitet für einen vermutlich substantielleren und erfolgsträchtigeren Sicherheitsdialog zwischen den USA und Russland. Es ist davon auszugehen, dass die Vorbereitung der Gespräche einige Zeit in Anspruch nehmen wird, was natürlich mit an der üblicherweise notwendigen Zeit für sicherheitspolitische *reviews* aller Art auf Seiten jeder neuen US-Regierung liegt. Grundsätzlich wird wohl ein eher breiter strategischer Dialog zur Sondierung von Themen und Interessen begonnen, der dann nach und nach zur Eingrenzung auf wirkliche Verhandlungen über die Nuklearwaffen und möglicherweise auch andere Themenfelder führen wird.

5 Interessen und Ziele

Im Gegensatz zur US-Haltung in den Jahren der Trump-Administration hat auf russischer Seite die nukleare Rüstungskontrolle nie ihren prioritären Stellenwert als Teil

der russischen Außen- und Sicherheitspolitik verloren. Die strategische Rüstungskontrolle ist für Russland wesentlich, um mit der anderen Großmacht USA politisch und strategisch auf Augenhöhe zu bleiben und Ebenbürtigkeit zu erhalten. Von SALT bis New START ging es der Sowjetunion bzw. Russland immer auch darum, global als gleichwertiger Akteur wahrgenommen zu werden, indem die strategische Parität bei den Nuklearwaffen und die russische Zweitschlagskapazität gesichert werden konnten.

Bereits Anfang Dezember 2019 ließ Präsident Wladimir Putin verlauten, dass New START ohne Vorbedingungen verlängert werden sollte. Die maximal mögliche fünfjährige Verlängerung blieb fortan die russische Präferenz. Mit der nun vereinbarten Verlängerung von New START wurde dementsprechend ein wesentliches politisches und militärisches Ziel Russlands erreicht. Gleichzeitig hat Russland, befördert durch den Stillstand des strategischen Dialogs mit der NATO und den USA seit 2014, die qualitative Modernisierung seines gesamten Nuklearpotentials vorangetrieben und damit sowohl seine Mittel zur Überwindung der seit Jahren als Bedrohung für die Zweitschlagskapazität empfundene US-Raketenabwehr als auch seine Optionen für mögliche künftige Rüstungskontrollverhandlungen deutlich erweitert.

Allerdings haben die USA nur ein begrenztes Arsenal von Raketenabwehrsystemen und die Präsidenten Barack Obama und Donald Trump haben in der Vergangenheit keine Absicht erkennen lassen, dieses zu einem umfassenden System auszuweiten. Das Raketenabwehrsystem ist ausgerichtet auf die Verteidigung gegen eine begrenzte Zahl von Raketen, die aus dem Iran oder Nordkorea kommen könnten. Es besteht weitgehend aus dem *Ground-based missile interceptor* (GBI) und den entsprechenden Steuerungs- und Leitsystemen.¹ Diese Fähigkeit zur Verteidigung gegen eine begrenzte Anzahl von Raketen ist in mehreren Tests unter Beweis gestellt worden. Aus russischer Sicht kann dieser bislang begrenzte, aber durchaus gegen russische ICBMs funktionierende GBI-Schutzschirm, als Ausgangspunkt für einen möglichen umfassenden Ausbau zur Abwehr russischer strategischer Raketen interpretiert werden. Dies erklärt, warum Russland so starkes Gewicht auf die Hyperschall-Technologie gelegt hat.

¹ Beim *Ground-based missile interceptor* (GBI) handelt es sich um einen mehrstufigen Booster zur Abwehr anfliegender ICBMs in der *midcourse* Phase (*hit-to-kill* bzw. *kinetic kill*). Es gibt davon 44 Stück, stationiert in Alaska und in Kalifornien. Im Rahmen des *Ballistic Missile Defense Review* unter Trump wurde die Erweiterung der Abwehr gegen andere Typen von Raketenbedrohungen angewiesen, also gegen Marschflugkörper und gegen hypersonische Raketen.

Kern des russischen Aufrüstungsprogramms sind die von Präsident Wladimir Putin am 1. März 2019 in seiner Rede zur Lage der Nation vorgestellten neuen und neuartigen Nuklearwaffen, die zumindest teilweise als *bargaining chip* für Rüstungskontrollverhandlungen betrachtet werden können: *Awangard*: ein hypersonischer manövrierfähiger Gleiter, der auf eine SS-19-Interkontinentalrakete montiert werden kann und Ende 2019 in Dienst gestellt wurde; *Sarmat* (SS-29): eine neue „schwere“ Interkontinentalrakete, welche die SS-18 ersetzen und 2021 in Dienst gestellt werden soll; *Burewestnik* (SSC-X-9, *Skyfall*): ein nukleargetriebener Marschflugkörper; *Kinschal*: eine luftgestützte manövrierfähige Langstreckenrakete mit einer Reichweite bis 3.000 km; *Poseidon*: ein nukleargetriebener Langstreckentorpedo. Nach russischen Aussagen fallen zumindest *Awangard* und *Sarmat* unter die Regeln des New START Vertrags, der sowohl eine Modernisierung der strategischen Offensivwaffen zulässt als auch Konsultationen über neue strategische Waffen vorsieht, die noch vom Vertrag erfasst sind.

Nachdem Russland am 2. Juni 2020 erstmals seine Nukleardoktrin veröffentlicht hatte, möchte Moskau in den Gesprächen mit den USA offenbar zunächst über Bedrohungsperzeptionen und Nukleardoktrinen sprechen, um dann in der Folge Verhandlungsgegenstände festzulegen, die in verschiedene Abkommen oder Erklärungen einmünden könnten. Der Fokus in den nuklearen Rüstungskontrollverhandlungen liegt für Russland weiterhin bei den strategischen Trägermitteln und den stationierten Gefechtsköpfen. Eine Bereitschaft zu weiteren Reduzierungen lässt sich bislang noch nicht festmachen. Auch zur Begrenzung der Raketenabwehr oder weitreichender konventioneller Systeme (*Prompt-Global-Strike System*) mit strategischer Qualität gibt es noch keine spezifizierten russischen Festlegungen. Ein Schwerpunkt wird sicherlich das russische Beharren auf dem Verbot von Waffen im Weltraum sein.

Die Biden-Regierung wird ihrerseits, wie in vielen anderen Feldern, an die Positionen der Obama-Regierung anknüpfen, sie wird aber nicht umhinkommen, einem doch stark veränderten strategischen Kontext Rechnung zu tragen. Dies bedeutet, dass die USA zunächst grundsätzlich zu einer weiteren echten Reduzierung der strategischen Nuklearwaffen bereit sein dürften. Dies entspräche der „moralischen Verantwortung“ zur Beseitigung der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen, die Außenminister Antony Blinken erst kürzlich betont hat. Damit will die Biden-Administration auch den Erwartungen der europäischen Verbündeten und anderer internationaler Akteure entsprechen, die die Verpflichtungen unter Art. VI des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) nach Verhandlungen über nukleare Abrüstung anmahnen.

Eine weitere Absenkung der Sprengköpfe und der Angriffssysteme wäre absehbar auch mit einer neuen *Nuclear Posture Review* der Biden-Regierung vereinbar. Wesentliches Interesse der USA wird darüber hinaus die Erfassung der neuen russischen Nuklearwaffen sein. Möglicherweise wird Russland aber versuchen, dies zum Teil im Rahmen des bestehenden New START-Vertrags (Art. V, XI) zu lösen.

Von besonderer Bedeutung in Folgeverhandlungen wird aus US-Sicht das Ziel der Einbeziehung der nicht-strategischen Nuklearwaffen, also der Nuklearwaffen in Europa sein. Hierfür gibt es drei Gründe.

1. Die Resolution des US-Senats zur New START Ratifizierung 2010 enthält in Artikel 12, (A), (i), die Vorgabe, dass die Administration bestätigen muss, innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Vertrags Verhandlungen mit Russland über ein Abkommen zur Reduzierung der Disparitäten der jeweiligen Arsenale an nicht-strategischen (taktischen) Nuklearwaffen anzustreben. Außerdem muss die Administration jährlich über die Fortschritte dazu berichten. Ohne Erfüllung dieser Vorgabe des Senats wird die Ratifizierung eines neuen Vertrags mit Zweidrittelmehrheit im Senat so gut wie ausgeschlossen sein. Diese Vorgabe war auch Grund für den von der Trump-Regierung befürworteten *freeze* für alle Nuklearwaffen, da hier erstmals die Nuklearwaffen in Europa einbezogen und mittelbar ein *cap* für die Nuklearwaffen in Europa eingezeichnet worden wäre.
2. Mit dem Ende des INF-Vertrags 2019 und der russischen Aufrüstung im Bereich der nuklearen Mittelstreckenwaffen, vor allem durch die Dislozierung des weitreichenden, mobilen und schwer bekämpfbaren Marschflugkörpers 9M729 (SSC-8) in Europa, hat sich die Bedrohungslage für alle NATO-Staaten deutlich verändert. Damit gibt es auch keinerlei rüstungskontrollpolitische Begrenzung für Nuklearwaffen mehr.
3. Die Biden-Administration hat sich nach den transatlantischen Verwerfungen der Trump-Jahre enge Konsultationen mit den Verbündeten und in der NATO auf die Fahnen geschrieben. Dem immer wieder in den vergangenen Monaten von europäischer Seite vorgetragenem Petitum der Einbeziehung der Nuklearwaffen in Europa in die künftige strategische Rüstungskontrolle wird man Rechnung tragen wollen.

Russland hat demgegenüber 2020 zur Lösung der INF-Frage ein Moratorium für Europa vorgeschlagen, das allerdings von den NATO-Staaten aus vielerlei Gründen abgelehnt wurde. Ein Moratorium würde den russischen Vertragsbruch belohnen, mögliche – auch konventio-

nelle – Gegenmaßnahmen verhindern und das Gesamtproblem der gewaltigen Disparität im Bereich der Kurz- und Mittelstreckensysteme unberührt lassen.

Ein weiteres Interesse der USA für Folgeverhandlungen bleibt die Einbeziehung Chinas in die nukleare Rüstungskontrolle. Während die Trump-Regierung die Einbeziehung Chinas über dreieinhalb Jahre lang zur Vorbedingung eines jeden Rüstungskontrollabkommens mit Russland gemacht und damit jeglichen realen Verhandlungsfortschritt verunmöglicht hatte, wird die Biden-Regierung dies als richtiges, aber nur langfristig erreichbares Ziel weiterverfolgen, ohne damit die amerikanisch-russischen Gespräche zu konditionieren. Russland hat überdies bislang kein aktives Interesse an einer Einbeziehung Chinas erkennen lassen, fordert stattdessen die Einbeziehung der Nuklearwaffenstaaten Frankreich und Großbritannien.

China hat seinerseits am 21. Januar 2021 erneut seine rigorose Ablehnung eines trilateralen Dialogansatzes öffentlich bekundet. China besteht auf bilateraler Abrüstung der beiden großen Nuklearmächte auf sein Niveau und wäre nachfolgend bereit, im multilateralen P5-Rahmen Gespräche zu führen.

6 Neue Technologien und Verifikation

Zwei weitere Parameter werden die Gespräche von USA und Russland absehbar mitbestimmen. Die *emerging technologies* werden direkt oder indirekt eine große Rolle spielen. Hyperschallschnelle und manövrierbare Flugkörper, deren Flugstrecke nicht vorhersehbar ist, stellen im Spannungsfeld zwischen gesicherter Zweitschlagskapazität und begrenzter Raketenabwehr eine neue Variable und eine neue Herausforderung für die strategische Stabilität dar. Auch die zunehmende Zahl unbemannter Systeme und hochpräziser konventionelle Langstreckengewaffen, die gewachsene Anzahl von Flugkörpern, die sowohl nuklear wie auch konventionell eingesetzt werden können, wachsende Cyberfähigkeiten sowie Gefährdungen der Weltraumsicherheit durch boden- oder welt-raumgestützte Systeme stellen gegenüber der nuklearen Rüstungskontrolle vergangener Jahre ein Bündel an neuen militärischen Wirkfaktoren dar, die in den Verhandlungen erfasst werden müssten. Diese Aufgabe ist hochkomplex angesichts der unterschiedlichen Entwicklungsstufen auf beiden Seiten. Sie kann nur schrittweise und vermutlich auch nur in unterschiedlichen Dialog- und Verhandlungsformaten angegangen werden.

Daneben wird die Überprüfung (Verifikation) der Bestimmungen künftiger Abkommen im Bereich strategischer (und nicht-strategischer) nuklearer Rüstungskontrolle an Bedeutung gewinnen. Der Grund hierfür ist zunächst ein politischer: Die Beziehungen zwischen USA und Russland haben in den vergangenen Jahren einen politischen Tiefpunkt erreicht. Das Vertrauen ist gemeinsam mit der Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik weitestgehend verschwunden. Was rüstungskontrollpolitisch vereinbart wird, wird tendenziell intrusiver verifiziert werden. Es gibt keinen Vertrauensvorschuss mehr. Ronald Reagans vielzitiertter Ausspruch im Zusammenhang mit den START I – Verhandlungen „Trust, but verify“ erscheint gegenwärtig schon fast zu vertrauensselig. Das US-Verhandlungsteam forderte Ende 2020 von Russland dementsprechend eine weitgehende Überprüfung des vorgeschlagenen *freeze* für die Nuklearwaffen durch Vor-Ort-Verifikation der Produktion aller nuklearen Gefechtsköpfe.

Eine weitere gewaltige Herausforderung für die Verifikation wird die potenzielle Einbeziehung der nicht-strategischen Nuklearwaffen in Europa mit sich bringen. Während im Rahmen des INF-Vertrags vor Ort die vollständige Zerstörung aller nuklearen Mittelstreckenraketen verifiziert werden musste, würde es nun um die Überprüfung einer großen Anzahl von hochmobilen, konventionell und nuklear bestückbaren Flugkörpern unterschiedlicher Reichweiten in den Weiten des russischen Territoriums diesseits und wohl auch jenseits des Urals gehen. Hinzu kommt die maritime Komponente, denn viele der Systeme kürzerer und mittlerer Reichweite sind auch auf Überwasserschiffen oder U-Booten stationiert.

7 Großmachtrivalität und Rüstungskontrolle

Die USA und Russland haben kurz nach Amtsantritt von Präsident Joseph Biden New START um die maximal mögliche Zeit verlängert. Nach Jahren der Erosion der konventionellen und nuklearen Rüstungskontrolle und der Schwächung einer regelbasierten internationalen Ordnung war dies ein Akt der politischen Klugheit. Es bleibt aber die Aufgabe bestehen, nukleare Rüstungskontrolle unter veränderten Rahmenbedingungen neu zu gestalten. Einen *freeze* und ein weiteres Absenken von Obergrenzen sind Schritte, die man kurzfristig ins Auge fassen könnte, ohne die nukleare Abschreckung und die Substanz von russischer Nukleardoktrin und *Nuclear Posture Review* der USA zu gefährden.

Klar ist, dass nur über bilaterale Fortschritte genügend Druck auf China erzeugt werden kann, sich zu beteiligen und selbst zu begrenzen – und dies wird neben realer Abrüstung der beiden großen Nuklearmächte weitere US-Zugeständnisse bei der Stationierung von Raketenabwehrsystemen in Japan, Taiwan und Südkorea und Zugeständnisse von USA und Russland bei der Stationierung von Mittelstreckenraketen in der Umgebung Chinas erfordern. Es wird sich dann auch schnell die Frage nach einer Einbindung der Nuklearwaffen und ihrer Trägersysteme von Indien und Pakistan stellen.

In Zeiten der – um China erweiterten – Großmachtrivalität sind die Aussichten auf ein substanzielles Folgeabkommen zu New START ungewiss. Der vermeintlich großzügige Zeitrahmen von 5 Jahren wird in der Realität gerade mal ausreichen, um im besten Falle einen echten strategischen Dialog zwischen den USA und Russland bzw. China zu etablieren und eine Reihe eher begrenzter Vereinbarungen für die Vielzahl der auf dem Tisch liegenden strategischen Fragen zu erreichen. Gemessen an den Verwerfungen und der Sprachlosigkeit der vergangenen vier Jahre wäre dies aber ein großer Schritt nach vorne zu mehr globaler Sicherheit und zu mehr strategischer Stabilität.

Zeittafel: Nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung zwischen den USA und Russland bzw. der Sowjetunion

Zusammenstellung: Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISPK)

- 20.6.1963:** Die USA und die Sowjetunion einigen sich auf die Herstellung einer **störungsfreien Kommunikationsverbindung, die unter Krisenbedingungen** helfen soll einen **Nuklearkrieg zu vermeiden**. Zu diesem Zweck unterzeichneten beide Regierungen in Genf ein *Memorandum of Understanding Regarding the Establishment of a Direct Communications Line*.
- 5.8.1963:** Unterzeichnung des **Nuklearen Teststoppabkommens** durch USA, UdSSR und Großbritannien. Das Abkommen verbietet Kernwaffentests in der Atmosphäre und unter Wasser.
- 24.8.1967:** USA und Sowjetunion legen gemeinsam erarbeitete, identische Vertragsentwürfe für einen **nuklearen Nichtverbreitungsvertrag** im Genfer 18 Nationen-Ausschuss vor. In den Entwürfen wurde das Thema nuklearer Mitsprache für die Bundesrepublik Deutschland und anderer nicht-nuklearer Staaten gelöst. Damit wurde der Weg frei für den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag.
- 25.5.1972:** Die USA und die Sowjetunion unterzeichnen ein **Abkommen zur Vermeidung von Zwischenfällen auf Hoher See**.
- 26.5.1972:** Unterzeichnung des **ABM Vertrages** und des **Interimsvertrages zum Abschluss der SALT-Verhandlungen (SALT I)** in Moskau durch US-Präsident Richard Nixon und KPdSU Generalsekretär Leonid Breschnew. Der ABM-Vertrag fror die Zahl der zulässigen nuklearen Abwehrsysteme auf zwei (später auf eines) ein und verbot darüber hinaus die Einführung neuer Abwehrsysteme. Der Interimsvertrag galt für 5 Jahre und fror den Stand der land- und seegestützten Interkontinentalraketen ein (USA 1.054, Sowjetunion 1.618 Raketen, jeweils noch mal differenziert nach land- oder seegestützt). Der Interimsvertrag bezog strategische Bomber ebenso wenig ein wie die Zahl oder Qualität der Sprengköpfe oder nicht strategische Kernwaffen kürzerer Reichweiten.
- 18.6.1979:** Unterzeichnung des **SALT-II Vertrags** in Wien durch den amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter und den Generalsekretär der KPdSU, Leonid Breschnew. Der Vertrag war auf 6 Jahre begrenzt und sah Obergrenzen für alle strategischen Angriffssysteme vor (land- und seegestützte Raketen sowie strategische Bomberflugzeuge). Nach einer Zwischenphase sollte es ab 1982 nur noch 2.250 nuklearstrategische Trägersysteme geben, davon maximal 1.320 Trägersysteme (ICBM und SLBM) mit Mehrfachsprengköpfen, und nicht mehr als 820 ICBM mit Mehrfachsprengköpfen (MIRV). Es wurden weiterhin Obergrenzen für Mehrfachsprengköpfe in landgestützten und seegestützten Interkontinentalraketen sowie Obergrenzen für die Zahl der in strategischen Bombern mitgeführten Atomwaffen festgesetzt. Außerdem wurden eine Reihe von Nebenvereinbarungen getroffen, darunter das Verbot der Entwicklung neuer seegestützter (Überwasserschiffe) Marschflugkörper mit Reichweiten über 600 km sowie von luftgestützten Marschflugkörpern der gleichen Reichweite, sofern sie Mehrfachsprengköpfe enthielten. Der Vertrag wurde nie ratifiziert, beide Regierungen hielten sich aber stillschweigend daran. Die Einigung auf die strategische Rüstungsbegrenzung bei fortbestehenden Disparitäten im konventionellen und nukleartaktischen Bereich veranlassten den damaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt dazu, angesichts der Aufstellung neuer sowjetischer landgestützter Raketen in Europa (SS-20) einen Abbau dieser „Disparitäten parallel zu den SALT-Verhandlungen“ zu fordern um die durch die sowjetischen SS-20-Systeme hervorgerufene „Lücke“ in der nuklearen Abschreckung der NATO zu schließen.
- 12.12.1979:** NATO-Doppelbeschluss, der die Stationierung neuer nuklearer Mittelstreckenwaffen der NATO – 108 Pershing II-Raketen und 464 bodengestützte Marschflugkörper – mit einem Angebot an die Sowjetunion zu Rüstungskontrollgesprächen über die weitreichenden nuklearen Mittelstreckensysteme beider Seiten verknüpfte. Die Verhandlungen zwischen den USA und der Sowjetunion begannen formal im November 1981 und endeten erfolglos im November 1983. Die Gespräche wurden im März 1985 nach dem Amtsantritt von Michail Gorbatschow als Generalsekretär der KPdSU wiederaufgenommen und führten zum INF-Vertrag vom 8.12.1987, mit dem erstmalig eine ganze Kategorie von Nuklearwaffen beseitigt wurde.
- 8.12.1987:** Der Präsident der USA Ronald Reagan und der Generalsekretär der KPdSU, Michail Gorbatschow unterzeichnen in Washington **den INF-Vertrag**, der die Entwicklung, die Erprobung, die Herstellung, den Besitz und den Einsatz landgestützter ballistischer Raketen und Marschflugkörper mit Reichweiten zwischen 500 und 5.500 km verbot. Alle vorhandenen Trägersysteme (846 amerikanische und 1.846 sowjetische) wurden zerstört, die Zerstörung der Sprengköpfe war nicht Gegenstand des Vertrags.
- 31.6.1991:** Unterzeichnung des **START-1 Vertrages** durch die Präsidenten der USA, George W. H. Bush und der Sowjetunion, Michail Gorbatschow, in Moskau. Dieser Vertrag sah eine Obergrenze für nuklearstrategische Trägersysteme von 1.600 und damit verbunden eine Begrenzung der strategischen Nuklearsprengköpfe auf maximal 6.000 vor, davon maximal 4.900 auf ICBMs und auf SLBMs. Weitere Restriktionen wurden vorgesehen, ebenso ein komplexes Verifikationsregime. Der Vertrag bedeutete erstmals die Abrüstung von Kernwaffen im großen Umfang. Nach dem Kollaps der Sowjetunion trat Russland in die Vertragsverpflichtungen der Sowjetunion ein. Der Vertrag war bis 2009 terminiert.
- 27.9.1991:** US-Präsident George H. W. Bush kündigt **einseitige Schritte im Bereich nicht-strategischer Kernwaffen** an. Die US-Streitkräfte zogen in der Folgezeit fast alle taktischen Kernwaffen aus der Luftwaffe, der Marine und den Landstreitkräften zurück. Die USA zerstörten vollständig ihre nukleare Artilleriemunition und alle nuklearen Sprengköpfe für Kurzstreckenraketen. Außerdem zogen sie alle Kernwaffen von Kriegsschiffen und Unterseebooten ab, sofern diese keine strategischen U-Boote waren. Bis auf etwa 300 Fliegerbomben des Typs B-61 wurden alle taktischen Nuklearwaffen (ca. 5.000) ausgemustert und im Laufe der Jahrzehnte auch zerlegt.
- 5.10.1991:** Der sowjetische Präsident Michail Gorbatschow kündigt ebenfalls **einseitige Schritte zur Reduzierung der taktischen Kernwaffen** an. Die Sowjetunion werde sämtliche nukleare

Artilleriemunition, nukleare Minen und alle Sprengköpfe von Kurzstreckenraketen zerstören. Ebenso kündigte er an, dass die Seestreitkräfte (mit Ausnahme der strategischen U-Boote) keine Kernwaffen mehr mit sich führen werden. Diese Verpflichtungen wurden nach dem Ende Sowjetunion vom russischen Präsident Boris Jelzin übernommen. Die Zahl der zerstörten oder aus dem Verkehr gezogenen Kernwaffen dürfte bei 13.000 gelegen haben. Das genaue Ausmaß der Reduktion blieb aber unbekannt. Amerikanische Stellen gehen davon aus, dass Russland mehr als 2.000 taktische Sprengköpfe beibehalten und diese auch modernisiert hat.

Dezember 1991: Die USA beginnen nach Verabschiedung des **Nunn-Lugar-Acts** gemeinsam mit Russland und anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion eine Vielzahl von Projekten, mit denen die **Abrüstungsverpflichtungen unter dem START I Vertrag umgesetzt** und weitere damit im Zusammenhang stehende Probleme angegangen wurden (**Cooperative Threat Reduction – CTR**). Unter dem CTR Programm wurden bis zu seinem Ende im Jahr 2015 etwa 537 russische Interkontinentalraketen, 459 Silos für Interkontinentalraketen, 11 mobile Raketenabschussgestelle, 128 Bombenflugzeuge, 708 nukleare, luftgestützte Raketen, 408 U-Boot-gestützte Raketenabschussgeräte, 496 U-Boot-gestützte Nuklearraketen, 27 strategische U-Boote sowie 194 nukleare Testtunnel zerstört. Außerdem wurden 260 Tonnen nuklearfähigen Materials aus der Abrüstung in 60 dafür hergestellten, gut gesicherten Einrichtungen gelagert und ein Teil des Waffenplutoniums und des hoch angereicherten Urans einer zivilen Nutzung zugeführt. Über 58.000 Personen aus dem Militärisch-Industriellen Komplex der früheren Sowjetunion erhielten neue Berufsperspektiven im Rahmen mehrerer, aus amerikanischen Mitteln finanzierter Internationaler Wissenschaftszentren.

3.1.1993: Unterzeichnung des **START-II** Vertrags durch die Präsidenten der USA, George H. W. Bush, und Russlands, Boris Jelzin, in Moskau. Der START-II Vertrag sah vor, dass bis Ende 2002 die Zahl der nuklearstrategischen Sprengköpfe auf 3.000 bis 3.500 für jede Seite abgesenkt wird und dass keine landgestützten Interkontinentalraketen mehr Mehrfachsprengköpfe haben dürfen. Der Vertrag wurde jedoch nicht vollständig implementiert. Trotz der 1996 erfolgten Ratifikation im US-Senat und trotz einseitiger Umsetzungsmaßnahmen der USA, ratifizierte die Duma in Moskau den Vertrag erst im Jahr 2000 und dann unter der Bedingung, dass die USA nicht aus dem ABM-Vertrag austreten. Nach dem im Dezember 2001 angekündigten Austritt der USA aus dem ABM Vertrag, trat Russland von dem

Vertrag zurück. Zwischenzeitlich hatten beide Seiten versucht eine Verlängerung des Vertrages um 5 Jahre zu erreichen, aber dies wurde durch den Rückzug Russlands hinfällig.

24.5.2002: Der amerikanische Präsident George W. Bush und der russische Präsident Wladimir Putin unterzeichnen in Moskau den **SORT-Vertrag** (*Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Strategic Offensive Reductions*). Dieser Vertrag galt für zehn Jahre und verpflichtete beide Seiten, die Zahl ihrer strategischen Angriffswaffen auf ein Niveau von 1.700 bis 2.200 Sprengköpfe zu verringern. Damit wurde die bisherige Systematik von START und SALT (Orientierung auf Trägersysteme) aufgegeben, stattdessen konnte man sich nur auf die Reduzierung der nuklearen Gefechtsköpfe verständigen. Immerhin wurden die Verifikationsregeln von START I beibehalten.

13.6.2002: Die **USA treten aus dem ABM-Vertrag aus**. Zur Begründung wurde von der Administration George W. Bush angeführt, dass sich die USA durch die Raketen- und Kernwaffenprogramme Nordkoreas und des Iran bedroht sähen und zur Abwehr dieser Bedrohung Raketenabwehrsysteme beschaffen wollten, die nicht mit dem ABM Vertrag kompatibel wären. Die russische Seite zweifelte diese Argumentation an.

8.4.2010: Der amerikanische Präsident Barack Obama und der russische Präsident Dmitri Medwedew unterzeichnen in Prag den **New START Vertrag** (*New Strategic Arms Reduction Treaty*). Er trat am 5.2.2011 mit 10-jähriger Vertragsdauer in Kraft. Die Zahl der einsatzbereiten nuklearstrategischen Trägersysteme wurde halbiert und für die einzelnen Trägersysteme Obergrenzen vereinbart. Die Zahl der dislozierten Abschusseinrichtungen (Raketenstartvorrichtungen zu Land und U-Boot-gestützt, sowie strategische Bomberflugzeuge) für strategische Kernwaffen wurde auf 700 begrenzt (plus 100 nicht-dislozierte Systeme als strategische Reserve). Beide Seiten dürfen nicht mehr als 1.550 dislozierte nukleare Sprengköpfe für strategische Rollen besitzen. Der Vertrag sieht ein umfassendes Verifikations- und Konsultationsregime vor. Er wäre am 5. Februar 2021 ausgelaufen, wurde aber im Januar 2021 einvernehmlich um die nach dem Vertrag möglichen fünf Jahre verlängert.

2.2.2019: Die USA kündigen offiziell den INF-Vertrag, die Kündigung wird zum 2.8.2019 rechtswirksam. Russland hatte den Vertrag durch die Stationierung von neuen nuklearen Mittelstreckenraketen (9M729) gebrochen und war über fünf Jahre nicht bereit, den Vertragsbruch zuzugeben oder zu korrigieren. Russland suspendierte seinerseits den INF-Vertrag zum 3.7.2019.