

HSFK-Report Nr. 8/2010

Das Neue Strategische Konzept der NATO und die Zukunft der nuklearen Abrüstung in Europa

Matthias Dembinski/Harald Müller

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: dembinski@hsfk.de · mueller@hsfk.de

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-08-2

Euro 6,-

Zusammenfassung

Das Neue Strategische Konzept der NATO bietet auf die Fragen, wie die Allianz zu Präsident Obamas Ziel einer atomwaffenfreien Welt beitragen und die substrategischen Nuklearwaffen in Europa in den Abrüstungsprozess einbringen will, keine klare Perspektive. Das ist nicht etwa auf handwerkliche Unzulänglichkeiten zurückzuführen, sondern reflektiert den Charakter des Dokuments als politischen Kompromiss zwischen demokratischen Allianzpartnern, deren Positionen zum Teil weit auseinanderliegen. Insofern spiegelt es in realistischer Weise den gegenwärtigen Zustand im Innern der NATO wieder.

Das nukleare Thema bleibt aber auf der politischen Tagesordnung. Von zwei externen Umständen geht politischer Druck aus. Zum einen steht die gegenwärtige NATO-Haltung in einer Spannung zu den aus dem Nichtverbreitungsregime stammenden Forderungen. Das betrifft insbesondere das Festhalten an einer Ersteinsatzoption sowie das System der nuklearen Teilhabe. Zum anderen wirkt die enorme Resonanz, welche Präsident Obamas Vision einer kernwaffenfreien Welt entfaltet hat – gerade auch unter ausgewiesenen Vertretern der transatlantischen Sicherheitseliten –, auf die Allianz ein. Mit der Ratifikation des neuen START-Vertrages durch den amerikanischen Senat im Dezember 2010 gewinnt der nukleare Abrüstungsprozess zusätzlichen Schwung. Dem hat die NATO Rechnung getragen: Sie hat in Lissabon beschlossen, ihre nukleare Planung und Politik einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen. Hierzu will der vorliegende Report beitragen.

Um die Vielfalt der Positionen in der Atlantischen Allianz exemplarisch zu dokumentieren, stellt der Report in einem ersten Schritt die Positionen ausgewählter NATO-Mitglieder vor. Das Spektrum reicht von Frankreich als dem europäischen Kernwaffenstaat, der am entschiedensten den Status quo vertritt, über Polen als jüngeres Mitglied, das Russland in besonderer Weise als Bedrohung empfindet, aber gleichzeitig eine eigene Entspannungs- und Abrüstungspolitik verfolgt, bis zu Deutschland als abrüstungswilligem Stationierungsstaat. Zusätzlich werden die Positionen Estlands und Norwegens sowie der NATO-Bürokratie in den Blick genommen. Eine kurze Darstellung der russischen Position rundet dieses Bild ab; sie ist notwendig, weil die Neujustierung des westlichen Verhältnisses zu Russland ein wichtiges Anliegen der Diskussionen über das Neue Strategische Konzept ist und natürlich auch die Nuklearpolitik maßgeblich betrifft.

Diese Bestandsaufnahme weist auf eine Reihe von Gemeinsamkeiten, Unterschieden und potentiellen Konfliktlinien hin, die bei der Fortsetzung und Neukonzeptionalisierung der nuklearen Rüstungskontrolle zu berücksichtigen sind.

- Weitgehend einig sind sich die NATO-Staaten über die militärische Bedeutungslosigkeit der verbliebenen ca. 200 amerikanischen Nuklearbomben in Europa. Hinzu kommt, dass viele Trägersysteme wie die deutschen Tornado-Flugzeuge veraltet sind und in absehbarer Zeit außer Dienst gestellt werden müssen.
- Weitgehende Zustimmung herrscht auch bezüglich der Einschätzung, dass die Glaubwürdigkeit der westlichen Nichtverbreitungspolitik leidet, wenn die ohnehin gut be-

schützten und vergleichsweise wenig bedrohten NATO-Länder zusätzlich auf diesen Waffen beharren.

- Unterschiedlich wird dagegen der Wert dieser Waffen als politisches Symbol eingeschätzt. Insbesondere die neuen Mitgliedstaaten sehen in den amerikanischen Nuklearwaffen in Europa das materielle Fundament der nuklearen Teilhabe und Risikoteilung, und damit den entscheidenden Mechanismus der Verklammerung europäischer und amerikanischer Sicherheit. Dagegen konstatieren ältere Bündnismitglieder wie Deutschland einen substantiellen Bedeutungsverlust der nuklearen Teilhabe und Risikoteilung und argumentieren, die erweiterte Abschreckung könne auch von den strategischen Waffen der USA garantiert werden. Frankreich fürchtet in erster Linie Rückwirkungen einer weiteren nuklearen Abrüstung auf die eigene Nuklearpolitik.
- Deutliche Differenzen fallen auch bezüglich der weiteren Abrüstungsstrategie ins Auge. Die deutsche Präferenz eines einseitigen Abzugs der substrategischen Nuklearwaffen (die öffentlich nicht mehr vertreten wird) wird mittlerweile nur noch von den Benelux-Staaten geteilt. Norwegen, das zunächst ebenfalls für unilaterale Reduzierungen eintrat, spricht sich mittlerweile dafür aus, diese Waffen zum Gegenstand von Verhandlungen mit Russland zu machen. Auch die USA und die Mehrheit der europäischen NATO-Mitglieder treten dafür ein, bei der Abwägung weiterer Reduzierungsschritte die Gegenleistungen Moskaus in Rechnung zu stellen. Diese Position hat sich im Strategischen Konzept der NATO durchgesetzt.
- Während die NATO-Länder den substrategischen Nuklearwaffen nur noch einen marginalen militärischen Wert zusprechen, nimmt die Bedeutung dieser Waffen nach Einschätzung russischer Experten eher zu. Ähnlich wie die NATO vor 1989 setzt die russische Sicherheitspolitik darauf, durch nukleare Abschreckung Defizite gegenüber dem Westen und Chinas bei konventionellen Waffen und neuerdings auch bei Raketenabwehr- und Weltraumsystemen zu kompensieren. Rüstungskontrollpolitisch insistiert Moskau auf einer Verknüpfung weiterer nuklearer Abrüstung mit Fortschritten bei der konventionellen Rüstungskontrolle und Beschränkungen der amerikanischen Raketenabwehrpläne.

Unsere Empfehlungen berücksichtigen diese Positionen und orientieren sich neben dem Ziel der Abrüstung auch an denen des Bündniszusammenhalts sowie der Verständigung und Kooperation mit Russland. Wir raten der Bundesregierung, ihre Präferenz für einen Abzug der Atomwaffen weiterhin deutlich zu machen, aber auf unilaterale Schritte zu verzichten. Die von Norwegen und Polen vorgeschlagene schrittweise Strategie könnte eine interessante Möglichkeit darstellen, um sowohl den Prozess der Abrüstung voranzutreiben, als auch die zurückhaltenden Mitgliedsländer einzubinden. Als ersten Schritt wären mit Russland Maßnahmen der Transparenz und physischen Sicherheit der substrategischen Waffenarsenale zu vereinbaren. Darüber hinaus sollte sich die NATO unzweideutig zu einer Strategie des nuklearen Nichtersteinsatzes bekennen. Darauf aufbauend ließen sich asymmetrische Reduzierungen und eine Änderung im Stationierungsmodus vereinbaren, bei der die USA ihre Atomwaffen aus Europa abziehen und Russland seine substrategischen Nuklearwaffen in grenzfernen Depots lagert. Längerfristig könnte die NATO im Zusammenhang mit einem Abbau der konventionellen Ungleichgewichte und

Begrenzungen der Raketenabwehr eine vertraglich geregelte Beseitigung dieser Waffenkategorie anstreben. Sollte eine amerikanisch-russische Verhandlungsrunde über die sub-strategischen Waffen alleine für Russland nicht akzeptabel sein, bietet sich als Alternative an, die nächsten amerikanisch-russischen Verhandlungen über eine gemeinsame Obergrenze für alle Kernwaffen, also strategische und substrategische, zu führen und den Vertragspartnern Flexibilität in der Zusammensetzung ihres eigenen Arsenal zu geben. Vor allem sollte die Bundesregierung sicherstellen, dass aus dem Befund der militärischen Unbrauchbarkeit dieser Waffen und der Überalterung der Trägersysteme nicht der Ruf nach einer Modernisierung folgt.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Von der Prager Rede zum Strategischen Konzept. Stellenwert und Rolle der substrategischen Nuklearwaffen in Europa.	4
2.1	Die substrategischen Nuklearwaffen der USA: Relikt des Kalten Krieges oder Klammer transatlantischer Sicherheit?	4
2.2	Die Zukunft der SSNW von der Prager Rede bis zum Strategischen Konzept	5
3.	Die Positionen ausgewählter NATO-Mitglieder und Russlands	7
4.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	20
4.1	Zum Stellenwert der amerikanischen Nuklearwaffen in Europa: Eine Einschätzung.	20
4.2.	Rüstungskontrollpolitische Optionen	21
	Literatur	24

1. Einleitung¹

Nach der Verabschiedung des Neuen Strategischen Konzepts der NATO auf dem Gipfeltreffen am 16./17. November 2010 machte sich vielerorts Ernüchterung breit. Das im Vorfeld mit Fanfarenklängen als neues Leitbild und Orientierungsmarke angekündigte Dokument bietet zu der zentralen Frage, wie die NATO zu dem von Präsident Obama vorgegebenen Ziel der nuklearen Abrüstung beitragen kann, eines nicht: Orientierung. Stattdessen begnügten sich die Staats- und Regierungschefs mit Formulierungen, die die Tür für eine weitere Abrüstung zwar nicht schließen, konkrete Schritte auf diesem Weg aber bestenfalls vage andeuten.

Dabei war diese Thematik im Zuge der Vorbereitung des Neuen Strategischen Konzepts nicht zuletzt auf deutsche Initiative hin so intensiv wie lange nicht mehr diskutiert worden (Bergenas/ Pomper/ Potter/ Sokov 2010; Andreasen / Chalmers/ Williams 2010). Die USA und Russland hatten die während des Kalten Krieges zu Tausenden in West- und Osteuropa stationierten „taktischen“ Nuklearwaffen im Herbst 1991 in wechselseitig aufeinander bezogenen, einseitigen Schritten reduziert und konsolidiert, auf amerikanischer Seite sogar drastisch. Die restlichen ca. 200 in Westeuropa stationierten B-61 Atombomben der USA sowie das entsprechende russische Arsenal in der Größenordnung von ca. 2.000 bis 3.000 Gefechtsköpfen gerieten danach in politische Vergessenheit. Lediglich Spezialisten griffen dieses Thema hin und wieder auf und diskutierten dabei insbesondere die terroristischen Risiken und Gefährdungen der Umwelt, die von diesem Arsenal ausgehen. Die politischen Entscheidungsträger hielten den Status quo dagegen mehrheitlich für vorteilhaft oder wenigstens annehmbar. Und selbst diejenigen, die weitere Reduzierungen wünschten, schätzten die politischen Kosten neuer Initiativen als groß, die möglichen Gewinne als bescheiden ein.

Erst mit Obamas Vision einer Welt, die sich von der Bedrohung durch nukleare Vernichtung befreit, richtete sich der Blick wieder auf diese Hinterlassenschaft des Kalten Krieges. Nachdem der frisch gewählte US-Präsident mit seiner Rede in Prag im April 2009 die vollständige nukleare Abrüstung ins Zentrum der politischen Tagesordnung gerückt hatte, gerieten zwei weitere Daten in den Blick: zum einen die für das Frühjahr 2010 fällige Vorlage der amerikanischen Nuclear Posture Review, zum anderen der Entwurf zum Neuen Strategischen Konzept einer vom NATO-Rat eingesetzten Expertengruppe unter Leitung der früheren US-Außenministerin Madeleine Albright. Beide Dokumente würden auf dem Weg zum Neuen Strategischen Konzept die Weichen bezüglich der nuklearen Politik der NATO stellen. Hinzu kam der von US-Vizepräsident Joseph Biden ausgerufene „Reset“ der Beziehungen zwischen dem Westen und Russland. Die Verbesserung des Verhältnisses zwischen den beiden nuklearen Großmächten schlug sich zunächst im Abschluss des Neuen START-Vertrages nieder. Nach diesem ersten Erfolg

¹ Neben der zitierten Literatur basieren die folgenden Ausführungen auf Interviews, die Harald Müller im Sommer 2010 in den Hauptstädten der untersuchten Länder durchgeführt hat.

suchten Vertreter beider Seiten nach weiteren Bereichen gemeinsamer Interessen, in denen die Kooperation fortgesetzt und vertieft werden könnte. Die Reduzierung oder gar die Beseitigung der substrategischen Waffen in Europa schien sich für manche Beobachter fast natürlich anzubieten.

Die Fragen, die mit dem Neuen Strategischen Konzept zu entscheiden waren, betrafen also erstens den politischen und militärischen Stellenwert der substrategischen Atomwaffen sowie die sicherheitspolitischen Probleme und Risiken, die mit diesen Systemen verknüpft sind. Sie betrafen zweitens deren konkrete Zukunft. Dabei geht es um ihre weitere Stationierung, um die Fortsetzung der nuklearen Teilhabe und um ihre Modernisierung oder ihre Beseitigung sowie um die Bedingungen für weitere Abrüstung. Im Zentrum dieser Debatte steht der Zusammenhang zwischen der nuklearen Abschreckung und der Raketenabwehr. Drittens galt es zu entscheiden, ob Reduzierungen einseitig vorzunehmen oder mit Russland auszuhandeln wären.

Nach der Prager Rede Präsident Obamas wurde schnell deutlich, dass sich die Positionen der NATO-Mitgliedstaaten bezüglich der Rolle der Kernwaffen und der Abrüstungspolitik der Allianz erheblich voneinander unterscheiden. Während fast alle Mitgliedstaaten den militärischen Wert der existierenden substrategischen Nuklearwaffen bezweifeln, fallen deutliche Unterschiede bezüglich der Einschätzung ihres politischen Wertes sowie der Vorzüge eines einseitigen oder verhandlungsbasierten Vorgehens ins Auge. Die 2009 neu ins Amt gekommene deutsche Regierung ließ frühzeitig ihre Präferenz für einen einseitigen Abzug der verbliebenen amerikanischen Nuklearwaffen erkennen. Sie hält diese Systeme militärisch für obsolet und politisch im Kontext der Diskussionen um die nukleare Nichtweiterverbreitung für belastend. Denn viele blockfreie Staaten sehen im nuklearen Teilhaberegime der NATO einen Widerspruch zum Geiste, wenn nicht sogar zum Wortlaut der zentralen Artikel I und II des Nichtverbreitungsvertrages, die die Weitergabe nuklearer Waffen verbietet. Auch auf der Überprüfungskonferenz des NVV im Mai 2010 kritisierten sie nachdrücklich die nukleare Teilhabe (Müller 2010). Darüber hinaus, so die Befürchtung der Berliner Diplomatie, müssten die deutschen Appelle an die Vertragseinhaltung an Glaubwürdigkeit verlieren, wenn ein Land wie Deutschland, das von Freunden umgeben ist und zudem den Schutz der mächtigsten Militärallianz der Welt genießt, zusätzlich auf der Präsenz nuklearer Waffen auf seinem Territorium beharrt. Die deutsche Initiative fand die Unterstützung einer Reihe älterer NATO-Mitglieder, darunter auch Belgiens und der Niederlande, auf deren Territorium ebenfalls amerikanische taktische Nuklearwaffen stationiert sind, außerdem noch Luxemburgs und Norwegens.

Kritik an dieser Position wurde von einigen der neuen Mitglieder sowie von militärischen Kreisen in der Türkei vorgebracht. Dem türkischen Militär geht es in erster Linie um den symbolischen Wert der in ihrem Land stationierten amerikanischen Nuklearwaffen. Sie untermauern aus seiner Sicht die Verlässlichkeit der amerikanisch-türkischen Sicherheitskooperation auch in schwierigen Phasen, in denen die Interessen beider Länder in unterschiedliche Richtungen weisen. Dagegen spielt die Abschreckung gegen konkrete Bedrohungen selbst aus Sicht der türkischen Sicherheitsexperten trotz der exponierten Lage des Landes nur eine untergeordnete Rolle (Kibaroglu 2010). Die von der AKP-Partei getragene Regierung setzt ohnehin auf Kooperation und aktives Engagement ge-

genüber den Ländern in der Region, den Iran eingeschlossen. Die eingeschränkte militärische Bedeutung schlägt sich auch im Stationierungsmodus nieder. Für die ca. 90 auf dem Luftwaffenstützpunkt Incirlik gelagerten amerikanischen Atombomben stellt die türkische Luftwaffe keine Trägersysteme mehr zur Verfügung. Und die USA stationieren auf der Basis keine nuklearfähigen Flugzeuge, sondern müssten diese zunächst heranzuführen (Bell/Loehrke 2009). Anders stellt sich die Situation für die baltischen Staaten, Polen und Tschechien dar. Sie sehen sich mit einer russischen Bedrohung konfrontiert und interpretierten die deutsche Initiative als Versuch, aus der Solidarität der Allianz auszuscheren, als unnötiges Geschenk und naive Geste an Russland sowie als einen Schritt, der die Sicherheitsbedürfnisse der NATO verletzt. Bei dieser Einschätzung schwangen die Erschütterungen des Kaukasus-Krieges im Jahr 2008 nach, der in den Hauptstädten der neuen NATO-Mitglieder als Auftakt und Ausdruck eines aggressiveren russischen Revisionismus interpretiert wurde. Zudem, so die Befürchtung osteuropäischer Sicherheitsexperten, könnte die Anfang 2009 ins Amt gekommene Obama-Regierung globalen Problemlagen und der zu ihrer Bewältigung notwendigen Kooperation mit Russland Vorrang einräumen, und dabei die Gefahren unterschätzen, die von den regional begrenzten russischen Expansionstendenzen ausgehen (Adamkus et. al 2009).

Auch die französische Regierung äußerte sich kritisch zur deutschen Initiative, wenn auch aus anderen Gründen, nämlich der Sorge um die Rückwirkung eines Abbaus der taktischen Atomwaffen auf die eigene Nuklearpolitik. Dagegen verhielten sich die USA und die britische Regierung weitgehend indifferent, auch wenn Beiträge aus dem britischen sicherheitspolitischen Establishment an der nuklearen Orthodoxie entschieden festhielten (Miller/Robertson/Shake 2010)².

Obwohl das Neue Strategische Konzept die Frage nach der Zukunft der amerikanischen Nuklearwaffen in Europa und der nuklearen Strategie der NATO nicht beantwortet, wird dieses Thema nicht wieder in der Versenkung verschwinden. Die Allianz hat beschlossen, in einem „comprehensive review“ ihre nukleare Planung und Stationierungspolitik zu überprüfen und dabei den Stellenwert der Nuklearwaffen auch im Lichte der geplanten Raketenabwehr und anderer Maßnahmen der Abschreckung und Verteidigung zu bewerten.³ Der vorliegende Report will zu dieser Überprüfung beitragen.

Dabei sollen in einem ersten Schritt die Positionen und Argumente wichtiger Mitgliedsländer dargestellt werden. Untersucht wird insbesondere, wie sich die Mitgliedsländer zur Nuclear Posture Review als dem entscheidenden amerikanischen Planungsdokument verhielten. Darauf aufbauend werden wir die Positionen bewerten und Handlungsempfehlungen entwickeln. Zuvor sollen zunächst stichwortartig die zentralen Aussagen der erwähnten Planungsdokumente zusammengefasst werden.

2 Ähnlich argumentiert Perkovich (2010).

3 NATO: Lisbon Summit Declaration 2010, Paragraph 30.

2. Von der Prager Rede zum Strategischen Konzept. Stellenwert und Rolle der substrategischen Nuklearwaffen in Europa.

2.1 Die substrategischen Nuklearwaffen der USA: Relikt des Kalten Krieges oder Klammer transatlantischer Sicherheit?

Die in Europa stationierten Nuklearwaffen der USA werden oft verkürzend als taktische Nuklearwaffen bezeichnet. Diese Einordnung wird nicht nur von Russland in Frage gestellt, das potenziell sein Territorium von diesen Waffen bedroht sieht und folglich auf deren strategischen Charakter beharrt. Sie entspricht auch nicht den technischen Parametern wie etwa ihrer Sprengkraft. Diese Bomben unterscheiden sich von strategischen Atomwaffen nur darin, dass sie nicht Trägersystemen zugeordnet sind, die rüstungskontrollpolitisch als strategisch eingestuft werden, also über interkontinentale Reichweiten verfügen. Daher hat sich die Bezeichnung substrategische Nuklearwaffen (SSNW) eingebürgert (Potter 2000).

Die USA halten weltweit etwa 400 derartige Gefechtsköpfe in operativer Bereitschaft, davon ca. die Hälfte in Europa. Daneben lagern sie ein etwa gleich großes Arsenal dieser Waffentypen in inaktiver Reserve. In Europa sind neben Deutschland auch Belgien, die Niederlande, Italien und die Türkei Stationierungsländer. Die SSNW sind in das System der nuklearen Planung und Teilhabe der NATO integriert bzw. bilden dessen Rückgrat. Einsatzdoktrinen und -pläne für diese Waffen wurden traditionell in der Nuklearen Planungsgruppe der NATO und ihrem vorbereitenden Ausschuss, der High Level Group, konsultiert und ausgearbeitet. Materiell schlägt sich die nukleare Teilhabe in dem Zwei-Schlüssel-System sowie der Zuordnung zu Trägersystemen der Bündnispartner nieder. Während die Sprengköpfe der physischen Kontrolle der USA unterliegen und nur im gedachten Eventualfall in die Kontrolle der entsprechenden Bündnispartner übergehen würden, stellen die Luftwaffen der Stationierungsländer die Flugzeuge bereit, die diese Waffen zu ihren designierten Zielen transportieren würden.

Neben ihrer Rolle im System der nuklearen Teilhabe galten die SSNW während des Kalten Krieges auch wegen ihrer Stationierungsorte in Europa als materieller Ausdruck der Risikoteilung und Verkopplung der amerikanischen und europäischen nuklearen Sicherheit. Einen plausiblen militärischen Wert hatten diese Systeme nie. Gemäß der geschlossenen und von realen Bezügen weitestgehend entleerten Gedankenwelt der Abschreckungslogik galten sie aber als politisches Instrument der erweiterten Abschreckung und Kopplung europäischer und amerikanischer Sicherheit. Ihr Einsatz sei nämlich eher denkbar und daher glaubwürdiger als der in den USA stationierten strategischen Atomwaffen. Den Grund hierfür sahen viele Strategen in einer bewusst geschaffenen „Kontrolllücke“ d.h. in Einsatzzwängen, die sich ergeben hätten, wenn eine vorgestellte sowjetische Invasion die USA vor die Entscheidung gestellt hätte, diese Systeme zunächst regional begrenzt, dann aber auch gegen die Sowjetunion einzusetzen oder zu verlieren. Ob diese Logik der nuklearen Kopplung und Risikoteilung noch relevant sein kann, gilt aufgrund der radikal veränderten strategischen Bedingungen und der Charakteristik des nuklearen

Dispositiv der NATO als äußerst umstritten. Zum einen kann von einer konventionellen Unterlegenheit der NATO keine Rede sein, zum anderen wäre ein besonderer Abschreckungseffekt der SSNW allein schon aufgrund der begrenzten Reichweite der Trägerflugzeuge fraglich (Schulte 2010).

2.2 Die Zukunft der SSNW von der Prager Rede bis zum Strategischen Konzept

Bei seinem in Prag vorgestellten Konzept der Verknüpfung von nuklearer Abrüstung und Nichtverbreitung blieb Präsident Obama bezüglich der mittelfristigen Perspektiven und der Frage, wann und wie die substrategischen Nuklearwaffensysteme in den Abrüstungsprozess einbezogen werden sollten, äußerst vage. Er stellte lediglich fest, dass mit START die Bühne bereit sei für weitere Reduzierungen, und dass die USA die Einbeziehung aller Nuklearwaffen in diesen Prozess anstreben (Obama 2010). Er kündigte an, die Rolle nuklearer Waffen in der amerikanischen Sicherheitspolitik zurückzunehmen, versprach seinen Zuhörern aber auch, dass die USA ein umfangreiches Arsenal bewahren werden, um die Sicherheit ihrer Alliierten zu garantieren.

Die mit Spannung erwartete US-Nuclear Posture Review (NPR) buchstabierte diesen doppelgleisigen Ansatz weiter aus. Sie beschränkte einerseits die Rolle der Nuklearwaffen in der amerikanischen Sicherheitspolitik durch weitergehend formulierte negative Sicherheitsgarantien. Die USA sagen zu, Nuklearwaffen nicht gegen atomwaffenfreie Mitglieder des NVV einzusetzen, die dessen Regeln befolgen.⁴ Darüber hinaus betonte das Dokument, dass die USA die globale Sicherheit und Stabilität zunehmend auf der Grundlage ihrer überlegenen konventionellen Kapazitäten sowie einer starken Raketenabwehr sichern könnten. Andererseits kündigte das Planungspapier den umfassenden Ausbau des nuklearen Komplexes an. Diese Investitionen zielen nicht auf die Entwicklung neuer Gefechtsköpfe – derartigen Planungen erteilte die NPR eine eindeutige Absage – sondern darauf, die Sicherheit und Zuverlässigkeit des vorhandenen Arsenal auf lange Zeiträume zu gewährleisten. Dies wiederum diente in erster Linie dazu, skeptische, aber überzeugungsfähige republikanische Mitglieder des Senats für die Zustimmung zum Neuen START-Vertrag zu gewinnen und eine eventuelle Kritik an der Obama'schen Nuklearpolitik aus dem Pentagon und den nuklearen Waffenlaboratorien ruhig zu stellen. Bezüglich der SSNW zogen sich die Autoren der NPR auf die Position zurück, diese Entscheidung den europäischen Verbündeten und dem Neuen Strategischen Konzept der NATO zu überlassen. Immerhin ging die NPR damit über das noch geltende Strategische Konzept der NATO von 1999 hinaus, das festlegte, dass „nuclear forces based in Europe and committed to NATO provide an essential political and military link between the European and the North American members of the Alliance. The Alliance will therefore maintain adequate nuclear forces in Europa.“⁵

4 Nuclear Posture Review 2010, S. 15

5 The Alliance's Strategic Concept, Washington 1999, Press Release NAC-S(99)65, 24 April 1999, Paragraph 63.

Auf dem Treffen der NATO-Außenminister in Tallinn am 22. April 2010 näherte Hilary Clinton die amerikanische Position noch stärker den traditionellen Linien an. Sie definierte fünf Prinzipien, die die amerikanische Politik in dieser Frage leiten würden:⁶

- Die nukleare Abschreckung wird ein Merkmal der NATO bleiben, solange auf der Welt Nuklearwaffen existieren;
- Es solle weiterhin eine angemessene nukleare Risiko- und Lastenteilung geben;
- Die weitere Reduzierung nuklearer Waffen bleibe ein Ziel, wobei die bereits erfolgte Abrüstung in Rechnung zu stellen sei;
- Weitere Reduzierungen sollten russische Gegenleistungen voraussetzen; Ziel künftiger Verhandlungen sei die Transparenz, die Verlagerung russischer Systeme in Richtung Osten und die Einbeziehung substrategischer Nuklearwaffen in die nächste Runde der Rüstungskontrollverhandlungen;
- Der Zusammenhang zwischen nuklearer Abschreckung und ballistischer Raketenabwehr sei in Rechnung zu stellen.

Nachdem die USA wieder eine vorsichtigeren Gang eingeschlagen hatten, mag es nicht überraschen, dass der Bericht der NATO-Expertengruppe ebenfalls traditionell ausfiel. Der Bericht erwies dem Fernziel der kernwaffenfreien Welt eine höfliche rhetorische Referenz, um sodann die Notwendigkeit fortgesetzter erweiterter nuklearer Abschreckung festzustellen, daher die Kontinuität nuklearer Teilhabe zu empfehlen und die operative Unterstützung sicherer und verlässlicher Kernwaffen zu fordern. Einseitige Änderungen an der Stationierungssituation in Europa wurden zurückgewiesen, nur die Allianz als Ganze könne darüber befinden. Auch bezüglich der nuklearen Einsatzdoktrin schlug das Papier nur eine Anpassung an die Formulierungen der NPR vor. Die NATO solle erklären, Nuklearwaffen nicht gegen vertragstreue und nuklearwaffenfreie Mitglieder des NVV einzusetzen. Der Bericht machte sich für erhöhte Transparenz und einen Dialog zwischen der NATO und Russland über nukleare Fragen stark, einschließlich der wechselseitigen Wahrnehmungen, Konzepte und Doktrinen. Ein solcher Dialog solle einen Prozess einleiten, der zu Reduzierungen und gegebenenfalls zur „Beseitigung der gesamten Klasse substrategischer Waffen führen“ kann.⁷

6 Hilary Clinton, Secretary Clinton's Press Availability in Tallinn, Estonia. Clinton discusses Afghanistan, Russia and NATO's nuclear posture, 2010, www.america.gov/st/texttrans-english/2010/April/201004231m, (19.5.2010).

7 Group of Experts, „NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement: Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO“, NATO, Mai 2010, S. 43, 44.

3. Die Positionen ausgewählter NATO-Mitglieder und Russlands

Im Folgenden stellen wir exemplarisch die Positionen ausgewählter NATO-Mitglieder vor. Sie repräsentieren das Spektrum der Positionen, die sich in der Allianz wiederfinden: Frankreich als den europäischen Kernwaffenstaat, der am entschiedensten den Status Quo vertritt; Estland als Repräsentant der NATO-Mitglieder mit besonders starker Bedrohungsperzeption gegenüber Russland; Polen als jüngeres Mitglied, das diese Bedrohungsposition mit einer eigenen „Entspannungspolitik“ zu verbinden sucht⁸; Deutschland als abrüstungswilliger Stationierungsstaat; und Norwegen als traditioneller Pionier nuklearer Abrüstung, der sich nie auf die Aufnahme von Kernwaffen auf seinem Territorium eingelassen hat. Zusätzlich gehen wir kurz auf die Positionen der NATO-Bürokratie und Russlands ein.

Frankreich

Trotz der dramatischen Veränderungen französischer Sicherheitspolitik der letzten Jahre – insbesondere der Abkehr vom früheren Leitbild autonomer Verteidigungsfähigkeit zugunsten einer Einbettung in europäische und transatlantische Strukturen – bleibt eine Konstante: Frankreich war und ist auf absehbare Zukunft eine unabhängige Nuklearmacht. Das jüngste Weißbuch von 2008 betont das Prinzip der vollständigen Unabhängigkeit und stellt die Atomwaffen ausschließlich in die Verfügung des Präsidenten. „The capability to design, develop and produce nuclear weapons, as well as ensuring their safety and reliability, will be retained as a fully sovereign prerogative“ (Presidence de la Republique 2008: Abschnitt 13). Die Rückkehr Frankreichs in die integrierte Militärstruktur der NATO 2009 berührte denn auch nicht den nuklearen Bereich. Frankreich arbeitet weiterhin nicht in der nuklearen Planungsgruppe mit. Auch seine jüngst geschlossene Vereinbarung mit Großbritannien über eine Vertiefung der bilateralen Verteidigungskooperation, die unter anderem den Aufbau einer gemeinsamen Anlage zur Wartung und Weiterentwicklung von Gefechtsköpfen vorsieht, schränkt die Unabhängigkeit Frankreichs nicht ein (Kempin et. al 2010).

Die französische Politik hält Kernwaffen für unverzichtbar. Die „glaubwürdige Androhung“ eines Nuklearschlages, so der frühere Präsident Chirac, garantiere den Schutz der vitalen Interessen Frankreichs.⁹ Galt vor 1989 die Abschreckung des Starken durch den Schwachen als Leitgedanke der französischen Nukleardoktrin und die Strategie massiver Vergeltung als ihr Kennzeichen, setzt Frankreich seit einigen Jahren auf flexiblere Optionen einschließlich der Androhung gradueller und begrenzter Nuklearschläge als mögliche Reaktionen auf ein breites Spektrum von Bedrohungen. Auf diese Revolution im strategischen Denken Frankreichs wies Jacques Chirac in einer Grundsatzrede anlässlich seines Besuchs des Hauptquartiers der strategischen Luft- und Marinestreitkräfte auf der *Ile Longue* im Januar 2006 hin. Darin erweiterte er die Bandbreite der vitalen Interes-

⁸ Für eine Übersicht über die Positionen der NATO-Mitglieder in Mittelosteuropa vgl. Kulesa (2010).

⁹ FAZ, 20.1.2006, S. 1.

sen, auf deren Verletzung Frankreich mit nuklearen Vergeltungsschlägen reagieren würde. Er machte deutlich, dass sich die Abschreckung auch gegen feindliche regionale Mächte richtet, die Massenvernichtungswaffen erwerben und Terroristen unterstützen könnten. Um den Abschreckungseffekt zu erhöhen, müsse Frankreich über begrenzte und damit glaubwürdigere Einsatzoptionen und moderne, punktgenaue und kleine Atomwaffen verfügen (Meier 2006). Auch das Weißbuch beschreibt es als Aufgabe der nuklearen Abschreckung, jede von einem Staat ausgehende Aggression gegen die vitalen Interessen Frankreichs zu verhindern. Dazu müsse der Präsident über ein weites und diversifiziertes Spektrum nuklearer Fähigkeiten und Optionen gebieten können (Presidence de la Republique 2008: 2). Folgerichtig kündigte das Weißbuch neben einer bescheidenen Reduzierung der landgestützten nuklearfähigen Flugzeuge die laufende Modernisierung der luft- und seegestützten Nuklearwaffen und ihrer Träger an.

Neben der Abschreckung eines breiten Bands möglicher Bedrohungen dient die unabhängige Nuklearstreitmacht auch anderen Zwecken. Sie gilt als Symbol für den Status Frankreichs als Großmacht, das mit dem relativen Bedeutungsverlust der französischen Wirtschaft und der konventionellen militärischen Stärke an Bedeutung gewinnt. Entsprechend zurückhaltend reagierte Frankreich auf den Prager Appell Präsident Obamas, die Rolle von Nuklearwaffen zu reduzieren und sie sukzessive abzuschaffen. Frankreich hat zwar einen eigenen Aktionsplan zur nuklearen Abrüstung vorgelegt. Dieser schlägt aber im Wesentlichen eine Internationalisierung der Maßnahmen vor, zu denen sich Frankreich aufgrund nationaler Entscheidungen bereits verpflichtet hat. Unter anderem beinhaltet der Plan die Ratifikation des Teststoppvertrages, Verhandlungen über ein Cut-Off-Abkommen und ein Verbot von ballistischen Kurz- und Mittelstreckenraketen. Dennoch begrüßten nur wenige Stimmen die Vision des amerikanischen Präsidenten, während die Mehrheit der französischen Experten fürchtet, die Rede könne eine Abrüstungsdynamik auslösen, die direkt oder indirekt die Grundlagen der französischen Nuklearpolitik in Frage stellt.¹⁰ Die Gräben zwischen der amerikanischen und der französischen Position traten während des Gipfeltreffens des VN-Sicherheitsrats unter persönlicher Leitung des amerikanischen Präsidenten im September 2009 deutlich zutage, als Präsident Sarkozy sich schnippisch über den Sinn visionärer Ziele äußerte und ansonsten kaum verhüllt kritisierte, Obama habe die Gefahren nicht angemessen in Rechnung gestellt, die sich mit der möglichen nuklearen Bewaffnung weiterer Staaten wie dem Iran ergeben könnten.¹¹

Paris begnügte sich aber nicht mit verhaltender Kritik, sondern versuchte mit erheblichem Aufwand die Formulierung der amerikanischen Sicherheits- und Abrüstungspolitik und konkret der Nuclear Posture Review zu beeinflussen. In einem inter-ministeriellen Prozess unter Federführung des Elysée-Palastes erstellte die französische Sicherheitsbürokratie zwei Positionspapiere, die die französische Diplomatie in intensiven Konsultatio-

10 Vgl. Alain Juppé/Bernard Norlain/Alain Richard/Michel Rocard, *Pour un désarmement nucléaire mondial, seule réponse à la prolifération mondiale*, in: *Le Monde*, 15.10.2009, S. 21; Michel Rocard/Georges Le Guelte, *Le rêve du Docteur Folamour. Il faut mettre un terme à la prolifération nucléaire en éliminant les arsenaux*, *Le Monde*, 4.5.2010, S. 22.

11 Nougayrède, *Paris réticent face à l'élimination de l'arme nucléaire*, *Le Monde*, 2.2.2010, S. 6.

nen in den amerikanischen Entscheidungsprozess einzuspeisen versuchten. Dabei betonten die Emissäre Sarkozys zwei Punkte: Die NPR solle das Prinzip der Abschreckung unterstreichen und Formulierungen vermeiden, die die Rolle der amerikanischen Nuklearwaffen auf die Abschreckung eines gegnerischen nuklearen Ersteinsatzes (No first use) beschränken würden.

Die Veröffentlichung der NPR wurde in Paris mit Erleichterung aufgenommen. Dank des französischen Inputs, so die Einschätzung in Paris, konnte das Schlimmste abgewendet werden. Paris sah die eigene Position insbesondere durch die Formulierung bestätigt, dass eine glaubwürdige Abschreckung so lange zu sichern sei, wie andere Staaten über Kernwaffen verfügen, und dass die USA zu diesem Zweck einen robusten Nuklearwaffenkomplex bewahren werden, der auf Dauer die Sicherheit, Zuverlässigkeit und technologische Weiterentwicklung des amerikanischen Kernwaffenarsenals garantiert. Bestätigt fühlte sich Frankreich darüber hinaus durch die seitdem von amerikanischer Seite wiederholt verwendete Formulierung, dass die nukleare Abrüstung von vorteilhaften politischen Konditionen abhängig sei und damit in die fernere Zukunft verschoben werde. Selbst die restriktivere Fassung der amerikanischen Einsatzdoktrin, der zufolge die USA Kernwaffen nicht gegen atomwaffenfreie Mitglieder des NVV einsetzen werden, die ihre Vertragsverpflichtungen in *good standing* erfüllten, lässt in französischer Sicht genug Ermessensspielraum und erschien daher akzeptabel. Es ist daher nicht überraschend, dass der französische Außenminister eine Konvergenz des amerikanischen und französischen Denkens in diesen Dingen feststellte und dies mit der Ankündigung verband, es seien keine Anpassungen der französischen Nuklearpolitik geplant.¹²

Auch bei der Formulierung des Expertenberichts zum Neuen Strategischen Konzept der NATO drängte Frankreich darauf, den mit der NRP eingeleiteten Prozess einer „realpolitischen Erdung“ der idealistischen Vision der Prager Rede festzuschreiben. Mit dem Ergebnis zeigte sich Paris durchaus zufrieden. Der Bericht nahm nach französischer Auffassung ebenso wie die NPR der deutschen Initiative den Wind aus den Segeln. Beide Dokumente halten bis auf Weiteres an der nuklearen Abschreckung fest und signalisieren bezüglich der taktischen Nuklearwaffen in Europa Kontinuität. Indem beide Dokumente die politische und symbolische Bedeutung dieser Waffen als Ausdruck der Bündnissolidarität und Risikoteilung anerkennen, sprächen sie sich gegen einen schnellen Abzug aus. Und damit ist aus Pariser Sicht zunächst einmal sichergestellt, dass Frankreich auch in Zukunft nicht als einziges NATO-Land substrategische Atomwaffen in Kontinentaleuropa stationiert haben wird.¹³

Es überrascht nicht, dass Paris der Überlegung, die nukleare Abschreckung ließe sich durch konventionelle Stärke oder Raketenabwehrsysteme ersetzen, kritisch gegenüber steht. Auf das Angebot Obamas, die amerikanischen Raketenabwehrpläne in die NATO einzubringen, reagierte Frankreich zunächst zurückhaltend. Und auch nachdem Sarkozy

12 Agence France Presse, La France exclut tout changement dans sa politique de dissuasion nucléaire, 10.4.2010.

13 Ben Cramer, La France face à l'option zéro, Le Monde. fr, 7.5.2010.

das Land auf eine positive Reaktion zum amerikanischen Vorschlag festgelegt hatte, argumentiert Frankreich, die Raketenabwehr werde die nukleare Abschreckung lediglich ergänzen und nicht ersetzen. Im Gegenteil möchte Frankreich am Status quo möglichst lange festhalten. Das schließt die Aufnahme von Verhandlungen mit Russland über eine Reduzierung der taktischen Nuklearwaffen in Europa zwar nicht aus. Allerdings ist der Verdacht nicht von der Hand zu weisen, dass Paris mit sehr langwierigen Verhandlungen rechnet, die erst in fernerer Zukunft zu einem Abzug der amerikanischen Nuklearwaffen führen. Nach Auffassung von Paris sollten die Verhandlungen strikt bilateral geführt werden. Die NATO sollte daran weder direkt, noch indirekt beteiligt werden. Folglich sei es auch nicht notwendig, dass die NATO wie während der Verhandlungen über die Mittelstreckenwaffen einen Ausschuss zu Fragen nuklearer Abrüstung und Rüstungskontrolle einsetzt. Hierbei spielt auch die Befürchtung eine Rolle, die Forderung nach einer Einbeziehung der französischen Nuklearwaffen in die Abrüstungsverhandlungen könnte lauter werden, wenn die NATO ein abrüstungspolitisches Mandat bekäme. Die Präferenz der Franzosen für den Status quo zeigte sich auch auf der NVV-Überprüfungskonferenz im Mai 2010. Zwar versperrte sich Frankreich nicht dem Wunsch einer Mehrheit der EU-Mitglieder, in die Gemeinsame Position für diese Konferenz eine Passage über die künftige Abrüstung von substrategischen Waffen aufzunehmen. Als Deutschland in der Konferenz dann eine entsprechende Initiative ergriff, blieb indes die Unterstützung der ansonsten sehr aktiven französischen Delegation aus.

Estland

Estland liegt nicht nur geographisch am östlichen Rand des westlichen Bündnisses, es versteht sich auch politisch als Frontstaat, dessen Sicherheit in besonderer Weise gefährdet ist und dessen Unterstützung durch seine Allianzpartner unsicher erscheint. Die estländischen Positionen stehen daher repräsentativ für die der anderen baltischen Staaten (Mälksoo 2006). Estland schaut mit großer Besorgnis in Richtung Russland, fürchtet, dass sich die politische Klasse in Moskau bis heute nicht mit dem Zusammenbruch der UdSSR abgefunden hat, und glaubt, sich ständig der Einschüchterungsversuche seines östlichen Nachbarn erwehren zu müssen. Die Liste der estnischen Beschwerden ist lang und reicht vom russischen Anspruch, die estnische Bevölkerung russischer Abstammung zu repräsentieren, bis hin zu gelegentlichen (manche sagen auch systematischen) Verletzungen des estnischen Luftraums durch russische Kampffjets. Der Krieg im Kaukasus wurde in Tallinn als Indiz eines neuen und aggressiveren russischen Revisionismus wahrgenommen, dessen Gefährlichkeit von der neuen amerikanischen Regierung unterschätzt werden könnte. Zudem sieht sich das Land in einer prekären Lage. Estland ist zwar der NATO beigetreten und hat mit diesem Schritt Russland herausgefordert. Die Allianz steht aber nicht mit den entsprechenden militärischen Planungen und Vorbereitungen für die Sicherheit ihres neuen Mitglieds ein. Stattdessen hat sich die Allianz in der NATO-Russland-Grundlagenakte von 1997 darauf festgelegt, keine Nuklearwaffen und dauerhaft keine substantiellen Kampfverbände in den neuen Mitgliedstaaten zu stationieren.

Diese Wahrnehmung besonderer Bedrohung und unzureichenden Schutzes prägt die estnische Position zur Zukunft der amerikanischen Nuklearwaffen in Europa. Estland

begreift deren Stationierung in Europa vor allem als Symbol der Vitalität des Versprechens auf kollektiven Beistand nach Artikel 5 des NATO-Vertrages sowie als Ausdruck der Verschränkung amerikanischer und europäischer Sicherheit.¹⁴ Weil es vorrangig um die symbolische Wirkung geht, sieht Estland einen qualitativen Unterschied zwischen den in Europa stationierten und den seegestützten oder in den USA stationierten strategischen Nuklearwaffen der USA. Letztere könnten ebenso wenig wie eine Verstärkung der konventionellen Rüstung oder die Aufstellung von Raketenabwehrsystemen die Schutzwirkung der taktischen Nuklearwaffen kompensieren.¹⁵ Den Aufbau eines Raketenabwehrsystems schätzt die estnische Regierung zwar grundsätzlich als nützlich ein, insbesondere zur Abwehr von Bedrohungen aus dem Mittleren Osten und im Sinne eines möglichen Kooperationsprojekts mit Russland. Zudem ließe sich so möglicherweise die Stationierung amerikanischer Truppen auf dem Territorium der neuen NATO-Mitgliedstaaten erreichen. Sie sieht darin aber auch perspektivisch keinen Ersatz für die nukleare Abschreckung.

Die Prager Rede Obamas rief daher in Tallinn durchaus auch Besorgnis hervor. Auch wenn sich die estnische Regierung nicht gegen das Ziel einer atomwaffenfreien Welt sperrt, insistiert sie darauf, dass Schritte in Richtung dieses Zieles nur unternommen werden sollten, wenn eine Reihe von Bedingungen gegeben sind. Hierzu gehört nicht zuletzt ein fundamentaler Wandel im Verhältnis zwischen dem Westen und Russland, der letztlich nur durch eine umfassende Demokratisierung Russlands zu erreichen wäre. In Bezug auf die taktischen Nuklearwaffen sprach sich Estland sowohl im Bündnis als auch gegenüber den USA gegen einseitige Schritte und einen voreiligen Abzug aus. Stattdessen plädiert Tallinn für Verhandlungen über die substrategischen Nuklearwaffen, die entweder zu einem wechselseitigen Verzicht auf diese Waffenkategorie oder zu deren Konsolidierung etwa in Großbritannien (Londons Zustimmung vorausgesetzt) und im asiatischen Teil Russland führen könnte.

Der pragmatische Ansatz der Nuclear Posture Review wurde von der in Tallinn zuständigen Abteilung für Sicherheit und internationale Organisationen des estnischen Außenministeriums mit Befriedigung zur Kenntnis genommen. Gleiches gilt für den Expertenbericht, der am Prinzip der nuklearen Abschreckung und der nuklearen Komponente der NATO-Strategie festhält. An dieser Linie sollte die NATO aus estnischer Sicht auch künftig festhalten.

Polen

Polen ist der wichtigste Vertreter und Sprecher der Gruppe von NATO-Staaten, für die das in Artikel V des NATO-Vertrages verankerte kollektive Beistandsversprechen im Zentrum steht. Aus Sicht der polnischen sicherheitspolitischen Elite geht die wichtigste

14 David Brunnstrom/Mohammed Arshad, NATO debates future of nuclear arms in Europe, www.reuters.com/article/idUSTRE63L2ZG20100422, (19.5.2010).

15 Minister Paet: Unilateral Disarmament of NATO Would be Dangerous, www.vm.ee/?q=en/node/9375, (20.8.2010); Foreign Minister Paet and NATO Secretary General Rasmussen: New Threats Receive the Same Attention, www.vm.ee/?q=en/node/9374, (20.8.2010).

Bedrohung der Sicherheit des Landes nach wie vor von Russland aus (Chappell 2010). Insbesondere die Partei „Recht und Gerechtigkeit“ befürwortet dabei im Sinne der „Jagiellonischen Idee“, d.h. der Europäisierung Osteuropas, ein stärkeres Engagement der EU und (bis zum Kaukasus-Krieg) der NATO und damit eine aktive Strategie des Wettbewerbs mit Russland um Einfluss in den zwischen Russland und der NATO/EU gelegenen Ländern des „Zwischeneuropas“. Russland tat dabei das seinige, um den geschichtlich tief verankerten Bedrohungswahrnehmungen Nahrung zu geben. Dazu gehörten gelegentliche Andeutungen, substrategische Nuklearwaffen im Oblast Kaliningrad stationieren zu können oder die Teilnahme nuklearfähiger Bombenflugzeuge an einem russisch-weißrussischen Manöver im Herbst 2009.

Aus diesem Grunde schätzt Polen die Bedeutung der amerikanischen Nuklearwaffen in Europa als Symbol der sicherheitspolitischen Präsenz und Verantwortung der USA für Europa hoch ein. Das bedeutet nicht, dass Warschau einem Abzug dieser Waffen grundsätzlich ablehnend gegenübersteht. Auch in Polen gelten diese Waffen als militärisch obsolet und, weil sie aufgrund der von der NATO 1997 gegenüber Russland ausgesprochenen „drei Nein“ (keine Intention, keine Pläne und kein Grund, Nuklearwaffen in den neuen NATO-Ländern aufzustellen) ohnehin nur in der zweiten Reihe stationiert sind, für verzichtbar. Allerdings beharrt Warschau auf zwei Bedingungen. Zum einen sollte die NATO diese Waffen nicht einseitig abziehen, sondern in Verhandlungen über eine wechselseitige Reduzierung auch des sehr viel umfangreicheren russischen Arsenal substrategischer Waffen eintreten. Darüber hinaus sollte die NATO Sorge tragen, dass ein Abzug nicht als Signal eines amerikanischen Disengagements interpretiert werden könne. Daher wäre ein Abzug durch eine Bekräftigung der erweiterten nuklearen Abschreckung sowie durch einen stärkeren militärischen „Fußabdruck“ der NATO und insbesondere ihrer Führungsmacht in den neuen Mitgliedsländern zu kompensieren (Kulesa 2009; Balcero-wicz et. al. 2010). Diesem Ziel, über die NATO-Zusagen hinaus bilaterale Sicherheitsgarantien zu schaffen, diene aus polnischer Sicht die Errichtung eines „Third Site“ des amerikanischen nationalen Raketenabwehrsystems unter Präsident Bush. Als besonderen Erfolg verbuchte die letzte polnische Regierung deshalb auch die im August 2008 vereinbarten polnisch-amerikanischen Deklarationen über eine strategische Partnerschaft, die unter anderem die zusätzliche Stationierung von Patriot-Abwehrraketen und einer amerikanischen Militärbasis in Polen vorsahen (Horoszko 2009). Auch wenn Präsident Obama von den Plänen für den „Third Site“ abrückte, hielten die USA dennoch an der Aufstellung einer Patriot-Batterie in Polen fest, die von amerikanischen Einheiten aus Deutschland betreut werden. Und auch im Rahmen des von Obama als Ersatz für den „Third Site“ ins Spiel gebrachten *phased adaptive approach* für die Raketenabwehr in Europa wird Polen als Stationierungsland wiederum eine zentrale Rolle spielen. In der dritten und vierten Ausbaustufe sollen dort ab 2018 bzw. 2020 weiter entwickelte Versionen der Abwehrrakete Standard Missile (SM) in den Versionen Block IIA und IIB stationiert werden, wobei die letztere Variante wiederum über die Fähigkeit verfügen soll, Raketen mit interkontinentaler Reichweite abzufangen (Department of Defense 2010: 24). Darüber hinaus kündigte der amerikanische Präsident überraschend an, zu Schulungs-

zwecken eine amerikanische Luftwaffeneinheit und zehn bis 20 F-16 Kampfflugzeuge in Polen zu stationieren.¹⁶

Die Prager Rede Präsident Obamas und der „Reset“ in den Beziehungen zu Russland wurden in Warschau als neue Orientierungsmarken amerikanischer Sicherheitspolitik zur Kenntnis genommen. Aus polnischer Sicht galt die Nuclear Posture Review als ein Schlüsseldokument, mit dem die USA die Vision nuklearer Abrüstung und die künftige Ausrichtung ihres nuklearen Dispositivs in Europa konkretisieren würden. Wie andere europäische Staaten beschränkte sich Warschau nicht darauf, das Ergebnis dieser Überprüfung abzuwarten, sondern versuchte, die amerikanischen Entscheidungsprozesse aktiv zu beeinflussen. Polnische Unterhändler führten in diesem Sinne einen intensiven Austausch mit der Undersecretary of State, Ellen Tauscher, und dem Nationalen Sicherheitsberater, General Jones.

Mit den Formulierungen der Nuclear Posture Review und den seitherigen amerikanischen Verlautbarungen sowohl zur weiteren nuklearen Abrüstung als auch zur Zukunft der Kernwaffen in Europa zeigten sich die zuständigen Abteilungen im Warschauer Außen- und Verteidigungsministerium im Großen und Ganzen einverstanden. Das Festhalten am Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt wurde zur Kenntnis genommen, der pragmatische Ansatz für den Weg hin zu diesem von den USA zunehmend als langfristig charakterisierten Ziel begrüßt. Polnische Regierungsvertreter teilen die Formulierung in der NPR, dass die erweiterte nukleare Abschreckung künftig allein auf strategischen Waffen ruht und die substrategischen Waffen potenziell disponibel seien, wenn die Allianz als Ganzes Einvernehmen über diese Frage erzielt. Allerdings beharrt Warschau auf zwei Bedingungen für einen Abzug der substrategischen Nuklearwaffen: Zum einen soll er im Rahmen von Verhandlungen und im Gegenzug zu einem Abbau des sehr viel umfangreicheren russischen Arsenalts erfolgen. Zum anderen müsse die nukleare Teilhabe als Symbol transatlantischer Solidarität durch andere Formen militärischer Kooperation ersetzt werden. Das Projekt eines gemeinsamen NATO-Raketenabwehrprogramms könne in diesem Sinne den politischen Zusammenhalt der Allianz unterstreichen. Das polnische Außenamt sieht dabei die Kooperation mit Russland in diesem Bereich nicht als Hindernis, während das Verteidigungsministerium sowohl der Kooperation mit Russland bei der Raketenabwehr als auch einem möglichen Abzug der substrategischen Nuklearwaffen mit größerer Reserve gegenübersteht.

Die amerikanische Intention, diese Waffenkategorie zum Gegenstand von Verhandlungen mit Russland zu machen, stößt also auf polnische Zustimmung. Auf diese Position hatte sich der polnische Außenminister Sikorski mit seinem schwedischen Amtskollegen Bildt verständigt (Bildt/Sikorski 2010).¹⁷ Auf diese Linie konnte die polnische Diplomatie im April 2010 auch den norwegischen Außenminister Stoere festlegen.¹⁸ Beide Minister

¹⁶ FAZ, 10.12.2010, S. 6.

¹⁷ Carl Bildt/Radek Sikorski, „Next, the Tactical Nukes“, New York Times, 1.2.2010.

¹⁸ Norway, Poland seek curbs on tactical nuclear arms, Reuters, 9.4.2010; im Wortlaut s. www.msz.gov.pl/files/docs/komunikatny/JOINT-STATEMENT.pdf (14.1.2011).

konkretisierten diesen Verhandlungsansatz in einem Non-Paper für ihre NATO-Kollegen. Das Papier sieht zunächst die Schaffung von Transparenz und Maßnahmen der Vertrauensbildung vor, bevor dann in weiteren Stufen der Abzug der substrategischen Waffen aus Europa und ihre Konsolidierung in zentralen Depots erfolgen sollen. Längerfristig könnten dann beide Länder die Demontage dieser Waffen ins Auge fassen.¹⁹ Polen bestätigte diese Position auf der NVV-Überprüfungskonferenz. Nach anfänglichem Zögern – man scheute sich zunächst davor, unter den osteuropäischen NATO-Mitgliedern eine singuläre Position zu beziehen – schloss sich die polnische Delegation der deutschen Forderung an, ausdrücklich rüstungskontrollpolitische Maßnahmen für substrategische Waffen in die Schlusserklärung der Konferenz aufzunehmen.

Deutschland

Die Prager Rede Obamas und die folgende Nuclear Posture Review führten dazu, dass auch in Deutschland die Frage der nuklearen Abschreckung wieder intensiver debattiert wurde, für die sich jahrelang innerhalb der politischen Parteien und der Regierung kaum jemand interessiert hatte. Bis dahin bestand zwischen den etablierten Parteien ein stillschweigendes Einvernehmen, dass die bestehenden nuklearen Arrangements nicht angefasst werden sollten. Obamas Rede erschütterte diesen Konsens. Die FDP, die zwar in Parteitagebeschlüssen immer mal wieder für den Abzug der substrategischen Kernwaffen der USA von deutschem Territorium eingetreten war, das Thema aber nicht ernsthaft verfolgt hatte, nutzte nun den von Obama ausgehenden Impuls, um diese Forderung im Koalitionsvertrag festzuschreiben.²⁰ Die Verhandlungsführer der CDU/CSU akzeptierten diesen Politikwechsel.²¹ Ein Bundestagsbeschluss vom 26. März 2010, der von den Fraktionen der CDU, CSU, FDP, SPD und den Grünen unterstützt wurde, schrieb die Forderung nach Abzug der Atomwaffen als offizielle Position des Bundestages fest.²²

Bereits 2009 hatte das Auswärtige Amt das Ziel der globalen Beseitigung von Nuklearwaffen in seine rüstungskontroll- und abrüstungspolitische Programmatik aufgenommen und dabei das Augenmerk gerichtet auf die Einbeziehung der substrategischen Nuklearwaffen in den amerikanisch-russischen Abrüstungsprozess sowie den Abzug dieser Waffen von deutschem Boden (Auswärtiges Amt 2010: 4). Mehr oder weniger im Vorübergehen bestätigte die christlich-liberale Regierung zudem den Beschluss ihrer Vorgängerin, die nuklearfähigen Flugzeuge der deutschen Luftwaffen vom Typ Tornado nicht zu ersetzen. Damit scheint festzustehen, dass die nukleare Rolle der Bundeswehr mit der

19 Lukasz Kulesa, Roma Locuta, Causa Finita? The Nuclear Posture Review and the Future of U.S. Nuclear Weapons in Europe, www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=40714, (4.5.2010).

20 Wachstum 2009: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 17. Legislaturperiode, Berlin 2009.

21 Allerdings blieben die CDU/CSU, das Verteidigungsministerium und das Kanzleramt auf Distanz zu der Forderung der FDP nach einem unilateralen Abzug der SSNW. So grenzte der Sicherheitsberater von Angela Merkel, Christoph Heusgen, sich und sein Haus in Gesprächen mit amerikanischen Regierungsvertretern deutlich von der gemeinsamen Regierungsposition ab, vgl. cable 09Berlin1433, 12.11.2009, Wikileaks.

22 Deutscher Bundestag 2010: Bundestags-Drucksache 17/1150.

Außerdienststellung der Tornados Ende dieser Dekade oder zu Beginn der nächsten Dekade zu Ende gehen wird.²³

Die amerikanische Nuclear Posture Review 2010 erregte in Deutschland vergleichsweise wenig Interesse. Wie andere europäische Regierungen las die deutsche die Ergebnisse dieser Überprüfung als Bestätigung ihrer eigenen Positionen. Im Gegensatz zu anderen betonten deutsche Regierungssprecher die abrüstungspolitischen Ziele und Maßnahmen der NPR wie den Verzicht auf die Entwicklung eines neuen Gefechtskopfes oder den Einsatz für die Ratifizierung des Umfassenden Nuklearen Teststoppvertrags (CTBT). Weniger Beachtung fanden dagegen die einschränkenden Elemente der Prager Rede und der NPR wie die Feststellungen, die vollständige nukleare Abrüstung sei ein langfristig zu erreichendes und von zahlreichen Voraussetzungen abhängiges Ziel. Die symbolische Bedeutung, die die NPR den substrategischen Nuklearwaffen als Ausdruck der Teilung des Risikos und gemeinsamen Verantwortung zurechnet, wurde in der deutschen Debatte dagegen durchaus gesehen. Positiv wurde bewertet, dass die USA den Kurs in dieser Frage nicht diktieren, sondern der Herausbildung eines Konsensus innerhalb des Bündnisses überlassen wollen. Ambivalent sieht die deutsche Politik den in der NPR angesprochenen Zusammenhang zwischen konventioneller Stärke und Raketenabwehr einerseits und der nuklearen Abrüstung andererseits. Berlin möchte einen Austausch zwischen konventioneller Auf- und nuklearer Abrüstung vermeiden. Ebenso erscheint es aus Sicht deutscher Entscheidungsträger vorstellbar, die geplante Raketenabwehr in Kooperation mit Russland zu betreiben und einen Zielkonflikt zwischen der Raketenabwehr und der nuklearen Abrüstung zu vermeiden.

Die NPR und die ihr innerhalb des Bündnisses vorausgegangenen Diskussionen beeinflussten die deutsche Abrüstungspolitik auch in der Substanz. Während Berlin bis dahin auf einseitige Schritte gesetzt hatte, rückten nun Verhandlungen mit Russland über die Beseitigung der substrategischen Nuklearwaffen in den Vordergrund. Dabei spielte auch eine Rolle, dass die Koalitionsparteien im Vorfeld diskutiert hatten, wie den Sicherheitsbedürfnissen der osteuropäischen Bündnismitglieder entsprochen werden könne.²⁴ Die Präferenz der Regierung galt zwar weiterhin den einseitigen Schritten, sie akzeptierte aber, dass unter den gegebenen Umständen ein unilaterales Ausscheren Deutschlands unverhältnismäßige politische Kosten verursacht hätte. Daher setzte sich Berlin nun für die Berücksichtigung der taktischen Nuklearwaffen in der nächsten Runde der Abrüstungsverhandlungen zwischen Russland und den USA ein. Dieser Wandel wurde auch während der NVV-Überprüfungskonferenz deutlich. Deutschland führte hier eine Gruppe von elf Staaten einschließlich Polens an, die sich dafür verwandte, die Forderung nach

23 Durch die „Kannibalisierung“ anderer Tornados ließen sich die Flugzeuge in der nuklearen Rolle noch ein paar Jahre über 2020 hinaus einsatzfähig halten. Ein Ende ist dennoch abzusehen. Und um ihre Eurofighter als Ersatz für die Tornados für eine nukleare Rolle umzurüsten, müsste Deutschland im Zeitraum 2011-2013 300 Mio. Euro aufwenden, vgl. Chalmers/Lunn, (2010: 25, 26).

24 Severin Weiland, Union sieht Westerwelles Abrüstungskurs skeptisch, SPIEGEL online, 8.3.2010, www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,681493,00.html, (20.8.2010).

Verhandlungen über die Abrüstung substrategischer Nuklearwaffen im Abschlussdokument der Konferenz zu verankern (Müller 2010).

Insgesamt schien der deutsche Außenminister damit zufrieden, dass die NPR die nukleare Abrüstung auf die Tagesordnung der NATO gesetzt hatte, auch wenn dies bedeutete, zunächst auf einseitige Schritte zu verzichten.²⁵ Dabei könnte sich das Auswärtige Amt ein umfassendes Abkommen vorstellen, das alle Typen von nuklearen Waffen – strategische und substrategische sowie stationierte und in Reserve gehaltene Sprengköpfe – umfasst und den Parteien eine gewisse Flexibilität über die Zusammensetzung ihrer Arsenale belässt.

Neben grundsätzlicher Übereinstimmung fallen in der deutschen Debatte auch Differenzen zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Verteidigungsministerium ins Auge. Ersteres ist weniger bestrebt, von Russland Gegenleistungen für westliche Abrüstungsmaßnahmen zu erhalten und bewertet das absehbare Ende der nuklearen Rolle Deutschlands positiv; letzteres fürchtet, dass mit dem Ende der Tornados der Einfluss Deutschlands auf die nukleare Planung des Bündnisses schwindet. Darüber hinaus gewinnt die Führung des BMVg dem Prinzip der nuklearen Abschreckung auch in möglichen zukünftigen Konfliktszenarien mit Ländern wie dem Iran positivere Seiten ab und beurteilt vor diesem Hintergrund einen möglichen einseitigen Abzug nuklearer Waffen aus Deutschland und Europa kritischer.²⁶

Norwegen

Norwegen gilt als eines der abrüstungsfreundlichsten NATO-Mitglieder und hat in den letzten Jahren und Jahrzehnten eine Reihe von Initiativen in diesem Bereich unternommen. Auch wenn das Interesse der norwegischen Öffentlichkeit an Abrüstungsfragen stark nachgelassen hat und es allenfalls noch die Umweltgefahren, die von den erodierenden russischen Ostsee- und Nordmeerflotten ausgeht, in die Schlagzeilen der norwegischen Presse schaffen, hält die norwegische Diplomatie das Ideal der nuklearen Abrüstung nach wie vor hoch. Gleichzeitig stand die norwegische Loyalität zur NATO nie in Frage.

Nach Obamas Prager Rede und im Vorfeld der NPR hatte sich Norwegen ähnlich wie Deutschland für eine einseitige Beseitigung der substrategischen Nuklearwaffen der NATO ausgesprochen. Oslo spricht diesen Waffen keinen militärischen Wert mehr zu und sieht sie eher als ein sicherheitspolitisches Risiko und im Kontext der norwegischen Nichtverbreitungs-Politik als eine Belastung. Als Folge intensiver Konsultationen mit Polen änderte die norwegische Diplomatie jedoch im Verlauf des Jahres 2010 ihre Position. Sie akzeptierte einen residualen politischen Wert dieser Waffen als politisches Symbol der Allianzsolidarität und sprach sich dafür aus, diese Waffen zum Gegenstand von Verhandlungen mit Russland zu machen.

25 Guido Westerwelle at the NATO Foreign Ministers Meeting in Tallinn: „A new momentum in disarmament“ 2010, www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Nato/Aktuelles/100422BM-NATO-AMTreffen-Tallinn_node.html, (14.1.2011).

26 Vgl. sein Interview in FOCUS; 10.5.2010, S 36.

Die norwegische Regierung sah ihre Position durch die Nuclear Posture Review gestärkt, auch wenn sie sich von dem Planungsdokument stärkere Impulse für die nukleare Abrüstung erhofft hatte. Immerhin konnte Oslo darauf verweisen, dass die NPR am Geist von Prag festhält und auf dem Weg zu Global Zero die negativen Sicherheitsgarantien restriktiver fasste und damit die Bedeutung nuklearer Waffen weiter zurückdrängt. Bestätigt sah sich die norwegische Regierung auch durch die Aussagen zum militärischen Bedeutungsverlust substrategischer Nuklearwaffen und durch die Feststellung, letztlich sei es an den Bündnismitgliedern, sich ein Bild über den politischen Wert dieser Waffen zu machen und über ihre Zukunft zu entscheiden. Die Botschaft über den abnehmenden Wert der substrategischen Nuklearwaffen traf ebenfalls auf norwegische Zustimmung, weil Oslo die Glaubwürdigkeitsprobleme einer politischen Strategie sieht, die sich auf militärisch unbrauchbare Systeme stützt. Entsprechend kann sich die norwegische Regierung vorstellen, dass die erweiterte Abschreckung in Zukunft auf amerikanischen strategischen Nuklearwaffen oder auf konventioneller Stärke aufrufen könnte. Auch wenn Norwegen auf den Verhandlungsansatz eingeschwenkt war, ist sich die Regierung doch bewusst, dass die amerikanischen Systeme in den Gesprächen kaum als Verhandlungs-Chip eingesetzt werden können. Dazu ist die numerische Disparität zu ausgeprägt und ist Russland an der vollständigen Abrüstung dieser Waffenkategorie zu wenig interessiert.²⁷

Die NATO-Bürokratie

Strukturbewahrende Einstellungen prägen im Großen und Ganzen das Denken und die Positionen der NATO-Bürokratie. Ihr höchster Repräsentant, Generalsekretär Fogh Rasmussen, wandte sich mit Nachdruck gegen das Ansinnen einiger Mitgliedstaaten, die substrategischen Nuklearwaffen der USA einseitig aus Europa abzuziehen.²⁸ Im Vorfeld des informellen Treffens der Außenminister in Tallinn ließ er eine persönliche Präferenz für die Beibehaltung der gegenwärtigen Mechanismen der nuklearen Teilhabe erkennen und deutete an, dass die nukleare Doktrin der NATO eventuell auch einen abschreckenden Effekt bei unkonventionellen Szenarien haben könnte (Meier/Ingram 2010: 11). Entsprechend nahm die NATO-Bürokratie die visionären Elemente der Prager Rede mit einer gewissen Reserve zur Kenntnis. Auf größere Zustimmung stieß der traditionellere Ansatz der Nuclear Posture Review. Für die pragmatische Wende machte die NATO-Bürokratie in erster Linie die intensiven Konsultationen zwischen den drei Nuklearwaffenstaaten der NATO aus. Sie resultierten in einem Kompromiss zwischen Frankreich und den USA, wobei die USA das französische Beharren auf Kontinuität und die Ablehnung einer eindeutigen „No-First-Use“-Doktrin akzeptierten, während sich Paris mit den Bezügen zur Prager Vision einverstanden erklärte.

Auch die Art und Weise, wie die konzeptionelle Lücke in der NPR durch den Expertenbericht ausgefüllt wurde, stieß auf die Zustimmung der NATO-Bürokratie. Denn den

27 Jonas Gahr Støre, Disarmament as a global challenge, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, 22.6.2010.

28 Tobias Schmidt, Rasmussen lehnt Westerstales Abrüstungsvorstoße ab; „US-Atomwaffen gehören zu glaubwürdiger Abschreckung“ – Außenministertreffen in Tallinn, Associated Press Worldstream, 22.4.2010.

Formulierungen der NATO-Weisen unter Vorsitz von Madeleine Albright liegt ebenfalls ein strukturbewahrender, auf Kontinuität setzender Ansatz zugrunde.

Russland

Der Stellenwert, den die russische Sicherheitspolitik nuklearen Waffen einräumt, ist seit dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht gesunken. Dies hängt nicht zuletzt mit dem Verfall der konventionellen Kampfkraft der russischen Streitkräfte zusammen. Wie die NATO vor 1989, setzt Russland heute auf den kompensatorischen Effekt substrategischer Nuklearwaffen. Seit langem betonen offizielle Dokumente, wie das Konzept der Nationalen Sicherheit der Russischen Föderation von 2000 oder die Militärdoktrin der Russischen Föderation vom gleichen Jahr, die Notwendigkeit, mögliche Aggressoren durch glaubwürdige nukleare Optionen abschrecken zu können. Im Einklang mit dieser Linie rückte Russland offiziell von der rhetorischen Zusage der Sowjetunion ab, Nuklearwaffen nicht zuerst einzusetzen. (Diakov/Miasnikov/Kadyshv 2004: 11). Auch die neue Militärdoktrin von 2010 beinhaltet die Androhung einer nuklearen Reaktion auf Angriffe mit biologischen und chemischen Waffen sowie auf großangelegte Angriffe mit konventionellen Waffen, die die Existenz der russischen Föderation bedrohen (Müller/Schmidt 2010: 15). Einen realen Rückschritt markiert die Abkehr von der Rhetorik des No-First-Use jedoch nur scheinbar, weil bereits die Eventualplanungen der Sowjetunion den frühen und massiven Einsatz von Kernwaffen in Europa vorsahen. In der Diskussion zwischen sicherheitspolitischen Experten sind auch in Russland interessante Differenzierungen wahrnehmbar. Während ein Teil der Fachleute substrategischen Nuklearwaffen einen kompensatorischen Effekt zum Ausgleich der konventionellen Schwäche im Verhältnis zu China und dem Westen zuspricht, stellen andere Stimmen den Wert dieser Waffen in Frage und setzen stattdessen auf eine Verstärkung der konventionellen Fähigkeiten (Diakov et al. 2004: 13; Müller/Schmidt 2010: 14). An einer anderen Position der Sowjetunion hält Russland fest: Moskau weist die kategoriale Unterscheidung zwischen strategischen und substrategischen Nuklearwaffen zurück.

Beide Perspektiven beeinflussen die Rüstungskontrollpolitik der russischen Föderation. Weil die in Europa stationierten Nuklearwaffen der USA aus Sicht Moskaus nur gegen Russland gerichtet sein können, vertritt Russland den Standpunkt, dass vor dem Beginn von Verhandlungen über diese Waffenkategorie zunächst alle Systeme auf das Territorium ihres Besitzers zurückgezogen werden sollten (Diakov et al. 2004: 49). Darüber hinaus ziehen russische Stellungnahmen seit einigen Jahren eine enge Verbindung zwischen den Verhandlungen über substrategische und denen über andere Waffen. Bis vor kurzem wies die russische Abrüstungsdiplomatie insbesondere auf den Zusammenhang mit einer Verringerung der konventionellen Ungleichgewichte durch den Abschluss des adaptierten KSE-Vertrages hin. Jüngst stellte Russland darüber hinaus ein Junktim zwischen einer Reduzierung der SSNW und der Raketenabwehr sowie der Weltraumrüstung her. So stellte der Sprecher des russischen Außenministeriums, Andrei Nesterenko, am 4. Februar 2010 klar, dass „questions pertaining to further disarmament, including tactical nuclear weapons should be viewed not in isolation but in close connection with other types of weapons, including conventional forces in Europe and missile defense sys-

tems“. Diese Position wurde Anfang 2011 von Außenminister Lawrow (Isachenkov 2011) bestätigt, der ankündigte, dass Moskau vor der Aufnahme von weiteren Verhandlungen zunächst die Implementierung der in dem neuen START-Vertrag vereinbarten Reduzierungen abwarten möchte. Daher ist abzusehen, dass die zeitnahe Aufnahme von Verhandlungen über eine Reduzierung der russischen SSNW und der in Europa stationierten amerikanischen Nuklearwaffen eine Reihe sehr komplexer Fragen aufwerfen würde. Neben der Herausforderung, die Reduzierung und Abrüstung von Gefechtsköpfen zu überwachen, müssten beide Seiten Einvernehmen über die Behandlung der britischen und französischen Atomwaffen herstellen sowie parallel Abmachungen über konventionelle Rüstungskontrolle und eine Beschränkung von Raketenabwehrsystemen treffen.

Das Neue Strategische Konzept und sein Kontext.

In dieser Gemengelage unterschiedlicher Interessen und Positionen eine gemeinsame Linie zu finden, erwies sich als schwierig. Obwohl das Neue Strategische Konzept mehr als manche seiner Vorgänger zentralisiert unter Verantwortung des NATO-Generalsekretärs ausgearbeitet wurde, ist es kein Dokument aus einem Guss. Auch Fogh Rasmussen musste auf die breite Streuung der Interessen der Mitgliedstaaten Rücksicht nehmen. Die Vielfalt der Positionen findet sich quer durch die zentralen Themen des Konzepts, in der Frage der Auslandseinsätze, der „Globalisierung“ der NATO, der Fortsetzung der Erweiterungspolitik, des Stellenwerts der Bündnisverteilung oder der Raketenabwehr. Überall dort stehen Formelkompromisse an Stelle einer eindeutigen strategischen Richtung. Für ein Bündnis von Demokratien, deren stärkste Macht nicht mit hegemonialem Diktat führen will und kann, geht das wohl auch nicht anders. Die vorangehende Analyse einzelner Staatenpositionen hat die Breite des Positionsspektrums in der Frage der NATO-Nuklearpolitik deutlich gemacht. All diese unterschiedlichen Haltungen mussten unter einen Hut gebracht und die Annäherung an den erwünschten Partner Russland gleichfalls begünstigt werden – das musste auf Kosten von Klarheit und Konsistenz gehen. Insofern darf das Papier nicht als klare Leitlinie der Bündnispolitik gelesen werden, an der entlang die Allianz in die Zukunft marschieren kann, sondern als mühsamer und brüchiger politischer Kompromiss (für eine Übersicht s. Varwick 2010).

Das Neue Strategische Konzept schrieb den bereits im Expertenbericht sichtbar gewordenen Ansatz des „Sowohl – als auch“ fort. Es wiederholte die mittlerweile zum Standard des NATO-Vokabulars zählende Formulierung, dass die NATO eine nukleare Allianz bleiben wird, solange Nuklearwaffen existieren. Mit der Feststellung, die strategischen Waffen seien „the supreme guarantee of the security of the Allies“ (Paragraph 18), deutet es aber immerhin die künftige Möglichkeit eines Verzichts auf die substrategischen Nuklearwaffen an. Es verspricht einerseits Einsatz für weitere Abrüstungen und das Ziel einer Welt ohne Nuklearwaffen, weist aber andererseits auf die bereits in den 1990er Jahren durchgeführten Reduzierungen der substrategischen Atomwaffen hin. Es schließt weitere Reduzierungen bei dieser Waffenkategorie nicht aus, verweist aber auf die Notwendigkeit russischer Gegenleistungen. „Any further steps must take into account the disparity with the greater Russian stockpiles of short-range nuclear weapons“. Daher nennt das Konzept, die Position von Außenministerin Clinton aufgreifend, als weitere Schritte die Er-

höhung der Transparenz und die Verbringung der russischen Waffen weiter weg vom Territorium der NATO-Staaten (Paragraph 26).²⁹ Insgesamt fallen die abrüstungspolitischen Aussagen des Neuen Strategischen Konzepts ziemlich ernüchternd aus. Nach dem Impuls der Prager Rede und vor dem Hintergrund einer realpolitischen Wende der Diskussion in den USA hat die NATO die nukleare Abrüstung in Europa zunächst einmal vertagt. Ob die NATO interne Überprüfung ihrer Nuklearpolitik die gegenwärtige Status-quo-Orientierung aufbricht, ist noch nicht zu erkennen. Dennoch wollen wir genau hierzu mit einer Reihe von abschließenden Empfehlungen beitragen.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schlussfolgerungen gliedern sich in zwei Teile. Im ersten wollen wir resümieren, wie wir den Stellenwert und die Bedeutung der amerikanischen Nuklearwaffen in Europa einschätzen. Im zweiten werden wir die Positionen der NATO-Länder zusammenfassen und darauf aufbauende Empfehlungen für die Zukunft der nuklearen Abrüstung in Europa entwickeln. Wenn diese pragmatisch ausfallen, ist dies dem Umstand geschuldet, dass die Abrüstung ein Ziel neben weiteren wie der Bündnissolidarität und dem Aufbau nachhaltiger Beziehungen zu Russland ist.

4.1 Zum Stellenwert der amerikanischen Nuklearwaffen in Europa: Eine Einschätzung.

Die in Europa stationierten substrategischen Nuklearwaffen hatten nie einen plausiblen militärischen Wert. Ihr politischer Wert war vor 1989 zweifelhaft, heute tendiert er gegen Null. Zur nuklearen Risikoteilung tragen diese Waffen nicht mehr bei. Der kausale Mechanismus, aufgrund dessen den in Europa stationierten Nuklearwaffen vor 1989 eine höhere Glaubwürdigkeit und damit eine höhere politische Wirkung zugesprochen werden könnte, ist mit der Veränderung der militärischen Realitäten seit 1989 entfallen. Es gibt definitiv keine *use-them or lose-them*-Zwänge mehr; und es ist in keinem denkbaren Szenario ein Kontrollverlust vorstellbar, der einen signifikanten Unterschied zwischen substrategischen und strategischen Nuklearwaffen konstituieren könnte. Zudem ist der Abschreckungseffekt der SSNW aufgrund der begrenzten Reichweiten der Trägerflugzeuge, die ohne Auftankung in der Luft von ihren Stationierungsorten aus russisches Territorium nicht erreichen könnten, äußerst begrenzt. Die SSNW sind also in ihrer gegenwärtigen Konfiguration militärisch unbrauchbar, und sie tragen nicht zur Glaubwürdigkeit der erweiterten Abschreckung bei. Sie können daher für die Zwecke der erweiterten nuklea-

29 Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organization, Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 20.11.2010.

ren Abschreckung – solange die kernwaffenfreie Welt nicht erheblich näher gerückt ist – von den strategischen Waffen der USA ersetzt werden.

Auch der praktische Nutzen und Statuswert der nuklearen Teilhabe ist rapide gesunken. Die nukleare Planungsgruppe heißt zwar noch so, plant aber nicht mehr viel. Weil Russland nicht mehr als Gegner gilt, machen nukleare Einsatzplanungen in diese Richtung keinen Sinn. Hieran zu rühren, wäre geradezu töricht. Und Einsatzplanungen *à la française* für regionale Konflikte zu entwickeln, wäre nicht nur überflüssig, sondern mit der Vision nuklearer Abrüstung vollkommen unvereinbar und hätte gravierende negative Auswirkungen auf das Nichtverbreitungsregime. Nukleare Teilhabe lässt sich durch diesen Mechanismus also kaum noch sicherstellen.

Negativ schlägt dagegen zu Buche, dass die nukleare Rolle der NATO in ihrer gegenwärtigen Form eine Bürde für die Glaubwürdigkeit der westlichen Nichtverbreitungspolitik darstellt. Als Verhandlungs-Chip taugen die verbliebenen SSNW ebenfalls nicht. Dafür sind die quantitativen Disparitäten und ist das Interesse Russlands an der Bewahrung des Status quo zu ausgeprägt. Auch einen engen Zusammenhang zwischen dem Aufbau von Raketenabwehrsystemen und der nuklearen Abrüstung in der von den USA angedeuteten Form können wir nicht erkennen. Um das eigentlich Selbstverständliche zumindest anzudeuten: Der von den USA derzeit angedachte *phased adaptive approach* und die im Rahmen der NATO geplante Vernetzung der bescheidenen nationalen Abwehrkapazitäten einiger europäischer Bündnispartner werden die Spielräume nuklearer Abrüstung eher einschränken. Zur Abschreckung regionaler Herausforderer wie gegenwärtig des Iran sollen die SSNW nicht dienen. Und im Verhältnis zu Russland könnte der Aufbau von Abwehrsystemen Vertrauen eher zerstören als schaffen. Dies gilt zumal, weil auch der *phased adaptive approach* spätestens in der vierten Ausbaustufe wiederum Fähigkeiten zur Abwehr weitreichender ballistischer Raketen vorsieht und damit die strategischen Reaktionsmöglichkeiten Russlands tangieren könnte. Nur wenn die USA und die NATO ihre Raketenabwehrsysteme tatsächlich in Kooperation mit Russland aufbauen würden oder Moskau zumindest die Möglichkeit des Einspruchs gegen die geplanten Ausbaustufen einräumen würden, könnte ein gemeinsames Raketenabwehrprojekt positive Impulse für die nukleare Abrüstung erzeugen. Die Chance auf substantielle Kooperation bei der Raketenabwehr ist allerdings angesichts des amerikanischen Beharrens auf Handlungsfreiheit und Autonomie in diesem Bereich derzeit gering.³⁰

4.2. Rüstungskontrollpolitische Optionen

Das Bündnis ist in den wesentlichen Fragen seiner Nuklearpolitik weiterhin tief gespalten. Das Strategische Konzept präsentiert Formelkompromisse, denen jegliche Eindeutigkeit

30 Die Ballistic Missile Defense Review macht sehr deutlich, dass die USA a) die Funktionsfähigkeit ihres Raketenabwehrsystems in Europa nicht von russischen Komponenten abhängig machen wird und b) jegliche vertragliche oder verhandelte Beschränkung der Raketenabwehrpläne ablehnt (Department of Defense 2010: 34).

abgeht. Eine klare politische Marschroute für das Bündnis ergibt sich daraus nicht. Einerseits herrscht innerhalb der NATO weitgehend Einigkeit über die militärische Bedeutungslosigkeit dieses Arsenal. Unumstritten ist auch, dass die Glaubwürdigkeit westlicher NV-Politik leidet, wenn die ohnehin gut geschützten und verglichen mit anderen Staaten kaum bedrohten NATO-Länder zusätzlich auf diesen Waffen beharren. Unterschiedliche Auffassungen vertreten die Bündnispartner hingegen in Bezug auf den Wert dieser Waffen als politisches Symbol. Die einen sehen in ihnen das Fundament der nuklearen Teilhabe und Risikoteilung und damit den entscheidenden Mechanismus der Verschränkung amerikanischer und europäischer Sicherheit. Andere argumentieren, die nukleare Teilhabe verliere an Bedeutung und die erweiterte Abschreckung ließe sich ebenso auf strategische Nuklearwaffen stützen. Jenseits dieses Grundsatzstreites ist immerhin wachsende Zustimmung zu der Einschätzung zu notieren, dass ein militärisch obsoletes Potential auf Dauer nicht als machtvoll Symbol für Risikoteilung und Bündniszusammenhalt taugt.

Angesichts dieser Lage sollte die Bundesregierung ihre Präferenz für einen Abzug der Waffen im Bündnis weiterhin deutlich machen, aber nationale Alleingänge vermeiden. Deren politische Kosten, die vor allem aufgrund einer Verletzung des Prinzips der Bündnissolidarität anfallen würden, stünden in keinem vernünftigen Verhältnis zu den abrüstungspolitischen Gewinnen. Zugleich sollte sie bei der kommenden Überprüfung der nuklearen Bündnisdoktrin der Allianz, der Modalitäten der nuklearen Teilhabe und der rüstungskontrollpolitischen Position gegenüber Russland nachdrücklich Positionen vertreten, die auf eine weitere Verbesserung des Verhältnisses zu Russland, auf eine bessere Kompatibilität der Bündnisposition mit den Erfordernissen der Nichtverbreitungspolitik und auf Fortschritte auf dem Weg zu einer kernwaffenfreien Welt abzielen.

Zunächst gilt es, der absehbaren Forderung nach einer Modernisierung des nuklearen Dispositivs der NATO entschieden entgegenzutreten. Die NATO sollte unzweideutig klar machen, dass die Zeit der substrategischen Nuklearwaffen zu Ende geht und die Ausmusterung dieser Waffen entweder mit dem Ende der Dienstzeit der Trägerflugzeuge kommt oder im Zuge von Verhandlungen erfolgt. Diese Festlegung ist nicht zuletzt deshalb notwendig, weil eine Reihe von Bündnispartnern Verhandlungen in erster Linie als ein Instrument zur Sicherung des Status quo begreifen könnten. Für eine derartige Strategie gibt es historische Vorbilder. So plädierten in den 1970er Jahren westeuropäische NATO-Mitglieder unter anderem auch deshalb für die Aufnahme von Verhandlungen über einen Abbau der konventionellen Ungleichgewichte („MBFR-Verhandlungen“), um den drohenden einseitigen Abzug amerikanischer Truppen aus Europa zu verhindern. Verhandlungen könnten sich auch heute aufgrund der quantitativen Disparitäten und des geringen Interesse Russlands an Reduzierungen, die zwangsläufig stark asymmetrisch ausfallen müssten, als Sackgasse für den Abrüstungsprozess erweisen. Deshalb ist an die Möglichkeit eines altersbedingten Abzugs der substrategischen Nuklearwaffen zu erinnern; und deshalb sollte sich die Bundesregierung für eine Kombination von einseitigen Maßnahmen und Verhandlungsangeboten einsetzen. Überfällig ist das Bekenntnis der NATO für eine Doktrin des uneingeschränkten nuklearen *Nichtersteinsatzes*; für eine solche Entwicklung hat sich der Abrüstungsbeauftragte der Bundesregierung kürzlich geäußert (Gottwald 2010) Als ein verhandlungsbasierter Ansatz könnte die von Norwegen und Polen vorgeschlagene schrittweise Strategie hilfreich sein, weil die Grundpositionen der

beiden Proponenten eine gewisse Gewähr dafür bieten, dass sich hier ein Konsens in der Allianz entwickeln könnte und die Strategie die oben genannten Zielsetzungen unterstützt. Demnach wären mit Russland zunächst einmal Maßnahmen der Transparenz, der physischen Sicherheit der substrategischen Waffen und der Vertrauensbildung zu vereinbaren. Dies könnte in einem politisch verbindlichen Dokument nach Art der Wiener Dokumente geschehen, wodurch eine gewisse Flexibilität erhalten bleibt und die (vor allem in den USA) bestehenden Ungewissheiten über die Ratifikation gegenstandslos werden.

Je nach dem Erfolg dieser Maßnahmen lassen sich mit Russland künftig Änderungen im Stationierungsmodus vereinbaren. Dabei könnten die heute in Westeuropa stationierten Waffen in die USA verbracht, die russischen in grenzfernen Depots gelagert werden. Vermutlich würde eine solche Entwicklung zugleich voraussetzen, dass auch in die konventionelle Rüstungskontrolle wieder Bewegung kommt. Die bundesdeutschen Versuche zur Wiederbelebung des KSE-Vertrages, die auch in den USA mittlerweile auf Resonanz stoßen, sind in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung. In einer späteren Phase der schrittweisen Eliminierung der substrategischen Waffen auf beiden Seiten könnten dann auch Vereinbarungen über die Demontage der substrategischen nuklearen Infrastruktur auf beiden Seiten getroffen werden.

In einer letzten Stufe wären Verhandlungen über eine kontrollierbare Beseitigung dieser Waffenkategorie anzustreben. Dabei könnte ein Ansatz vielversprechend sein, der diese Verhandlungen mit künftigen Runden strategischer Reduktionen kombiniert und für alle Kernwaffen eine Obergrenze vereinbart, unterhalb deren die Partner frei sind, die Zusammensetzung ihrer Arsenale selbst zu bestimmen (Pifer 2010). Dies mag es Russland einfacher machen, die eigenen substrategischen Kernwaffen auch in Verhandlungen über die Verringerung der Stückzahlen einzubringen, andererseits wäre das auch eine nützliche Vorbereitung einer multilateralen Verhandlungsrunde, da bei den übrigen Kernwaffenmächten die Grenze strategisch/substrategisch womöglich noch schwieriger zu ziehen ist als für die beiden nuklearen Supermächte. Auch diese Überlegung weist auf die Klugheit des norwegisch-polnischen Ansatzes sequentieller Schritte hin.

Um den Erfolg einer solchen Strategie nicht zu gefährden, sollte das Bündnis insbesondere darauf achten, dass aus dem wachsenden Konsens über die militärische Nutzlosigkeit des gegenwärtigen substrategischen Waffendispositivs keine Modernisierungsdebatte entsteht, die auf den Ersatz der jetzigen Kernwaffen durch „einsatzfähigere“ hinausläuft. Eher sollte man der Abrüstung durch Obsoleszenz, der sich insbesondere durch die Alterung der Trägerflugzeuge ergibt, freien Lauf lassen. Eine weitere Entwicklung der NATO-Doktrin in Richtung auf den Ersteinsatzverzicht sollte gleichfalls auf der Agenda der Bundesregierung stehen. Das wäre nicht nur ein wichtiger Impuls für das Nichtverbreitungsregime, sondern würde auch für China das rüstungskontrollpolitische Geschehen attraktiver machen – schließlich pocht Beijing seit Jahrzehnten darauf, dass ein solcher Doktrinwechsel den Beziehungen zwischen dem Westen und China zuträglich wäre.

Literatur

- Adamkus, Valdas et al.* 2009: An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe, Radio Free Europe, 16.7.2009.
- Auswärtiges Amt* 2010: Bericht zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung 2009, Berlin, Auswärtiges Amt.
- Andreasen, Steven/Chalmers, Malcolm/William, Isabelle* 2010: NATO and Nuclear Weapons. Is a New Consensus Possible?, Royal United Services Institute, RUSI Occasional Paper, London.
- Balcerowicz, Boleslaw et al.* 2010: New Strategic Concept of the Atlantic Alliance 2010. A Proposal, Institute of International Relations, University of Warsaw/Institute of Strategic Studies, Krakau.
- Bell, Alexandra/Loehrke, Benjamin* 2009: The status of U.S. nuclear weapons in Turkey, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 23.11.2009, www.thebulletin.org/web-edition/features/the-status-of-us-nuclear-weapons-turkey, (11.1.2011).
- Bergenäs, Johan /Pompe, Miles A./Potter, William/Sokov, Nikolai* 2010: Reducing and Regulating Tactical (Non-strategic) Nuclear Weapons in Europe: Moving Forward, Monterey, CA.
- Chalmers, Malcolm/Lunn, Simon* 2010: NATO's tactical nuclear dilemma, RUSI Occasional Paper, London.
- Chappell, Laura* 2010: The End of Old Europe? Poland in Transition: Implications for a European Security and Defence Policy, Contemporary Security Policy Jg. 31, Nr. 2, S. 225-248.
- Department of Defense* 2010: Ballistic Missile Defense Review Report, Washington, DC.
- Diakov, Anatoli/Miasnikov, Eugene/Kadyshev, Timur* 2004: Non-Strategic Nuclear Weapons: Problems of Control and Reduction, Moscow Institute of Physics and Technology (MIPT), Dolgoprudny.
- Gottwald, Peter* 2010: Options for arms control to reduce the role of nuclear weapons in NATO, Arms Control Association/BASIC/IFSH Nuclear Policy Paper 1.
- Horoszko, Elisabieta* 2009: Missile Defense: A View from Warsaw, SWP Working Paper, Berlin.
- Isachenkov, Vladimir* 2011: Russia lukewarm about further nuclear arms cuts. The Washington Post, 13.1.2011.
- Kibaroglu, Mustafa* 2010: Reassessing the Role of U.S. Nuclear Weapons in Turkey, in: Arms Control Today, Jg. 40, Nr. 5, S. 8-13.
- Kempin, Ronja et. al.* 2010: Abkehr von der GSVP? Französisch-britischer Bilateralismus in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Berlin: SWP Aktuell Nr. 81.

- Kulesa, Lukas* 2009: Reduce US Nukes in Europe to Zero, and Keep NATO Strong (and Nuclear). A View from Poland. Polish Institute for Foreign Affairs, Warschau; www.pism.pl/zalaczniki/Strategic_File_7.pdf, (14.1.2011)
- Kulesa, Lukas* 2010: Polish and Central European Priorities on NATO's Future Nuclear Policy, Arms Control Association/BASIC/IFSH Nuclear Policy Paper Nr. 2.
- Mälksoo, Maria* 2006: The Baltic States in the Enlarged Europe, Security Dialogue Jg. 37, Nr. 3, S. 275-298.
- Meier, Oliver* 2006: Chirac Outlines Expanded Nuclear Doctrine, in: Arms Control Today, Jg. 36, Nr. 2, S. 4344.
- Meier, Oliver/Ingram, Paul* 2010: A Nuclear Posture Review for NATO, in: Arms Control Today, Jg. 40, Nr. 8, S. 8-15.
- Miller, Franklin/Robertso, George/Schake, Kori* 2010: Germany opens Pandora's Box, Centre for European Reform, www.cer.org.uk/pdf/bn_pandora_final_8feb10.pdf; (14.1.2011).
- Müller, Harald* 2010: Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag nach der Überprüfung, HSFK-Report-Nr. 3. Frankfurt/M.
- Müller, Harald/Schmidt, Hans-Joachim* 2010: Zwischen nationaler Selbstbehauptung und Kooperationssignalen: Zur Einschätzung der neuen russischen Militärdoktrin, HSFK-Report Nr. 1, Frankfurt/M.
- Obama, Barack* 2010: REMARKS BY PRESIDENT BARACK OBAMA Hradcany Square Prague: www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered, (14.1.2011).
- Perkovich, George* 2010: Nuclear Weapons in Germany: Broaden and Deepen the Debate, Carnegie Endowment for International Peace, Policy Outlook Nr. 54, Washington DC.
- Pifer, Steven* 2010: The next round: The United States and Nuclear Arms Reductions after New START, Brookings Arms Control Series, Paper Nr.4, Washington DC.
- Potter, William C. et al.* 2000: Tactical Nuclear Weapons, Options for Control, UNIDIR Genf.
- Presidence de la Republique* 2008: The French White Paper on Defence and National Security, Paris.
- Schulte, Paul* 2010: Is NATO's Nuclear Deterrence Policy a Relic of the Cold War?, Carnegie Endowment for International Peace, Policy Outlook, 17.11.2010
- Varwick, Johannes* 2010: Das Neue Strategische Konzept der NATO, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 50, S. 23-29.