

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Neues Wettrüsten?

*Bernd Greiner*

EINSTEIN  
UND DIE NEUN ZWERGE.  
HISTORISCHES ZUM  
INF-VERTRAG

*Wolfgang Richter*

EUROPA UND  
DER INF-VERTRAG:  
VERDAMMT ZUR  
ZUSCHAUERROLLE?

*Philipp Gassert*

LERNEN AUS DEM NATO-  
DOPPELBESCHLUSS 1979?

*Nele Noesselt*

CHINA ALS RÜSTUNGSAKTEUR.  
VON MAOS PAPIERTIGERN  
ZU ROBUSTEN REGENBÖGEN

*Annette Schaper*

INTERNATIONALE  
ATOMWAFFENKONTROLLE:  
STAND UND PERSPEKTIVEN

*Johannes Varwick*

ZWISCHEN COMEBACK  
UND ZERRISSENHEIT –  
HAT DIE NATO BESTAND?

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# Neues Wettrüsten?

## APuZ 18–19/2019

**BERND GREINER**

**EINSTEIN UND DIE NEUN ZWERGE.  
HISTORISCHES ZUM INF-VERTRAG**

Nach Jahren des gegenseitigen Misstrauens war die Einigung der atomaren Supermächte USA und Sowjetunion auf den INF-Vertrag 1987 höchst unwahrscheinlich. Inzwischen ist das Konzept „Gemeinsame Sicherheit“ unter die Räder gekommen – dabei ist es noch immer zeitgemäß.

**Seite 04–08**

**PHILIPP GASSERT**

**LERNEN AUS DEM NATO-DOPPELBESCHLUSS  
VON 1979?**

In den 1980er Jahren demonstrierten Tausende für Frieden und gegen Rüstung. Der „Raketestreit“ war zugleich ein Katalysator der Selbstverständigung über gesellschaftliche Grundfragen. Hat das Thema „Frieden“ heute noch Potenzial zur massenhaften Mobilisierung?

**Seite 09–14**

**ANNETTE SCHAPER**

**INTERNATIONALE ATOMWAFFENKONTROLLE:  
STAND UND PERSPEKTIVEN**

Die „Logik“ zur Bannung der nuklearen Gefahr war lange Zeit eine der Abschreckung. Nach dem Kalten Krieg gab es zwar Fortschritte bei den Abrüstungsbemühungen, diese sind aber ins Stocken geraten. Welche Abkommen sichern heute die internationale Rüstungskontrolle?

**Seite 15–20**

**WOLFGANG RICHTER**

**EUROPA UND DER INF-VERTRAG:  
VERDAMMT ZUR ZUSCHAUERROLLE?**

Das Interesse, einen Raketenwettlauf zu verhindern, endet nicht an dem Tag, an dem der INF-Vertrag außer Kraft tritt. Die Europäer müssen daher geeint handeln und innerhalb der Nato für Zurückhaltung und Dialog mit Russland eintreten.

**Seite 21–26**

**NELE NOESSELT**

**CHINA ALS RÜSTUNGSAKTEUR.  
VON MAOS PAPIERTIGERN  
ZU ROBUSTEN REGENBÖGEN**

China hat in den vergangenen Jahren sowohl die eigenen Verteidigungsausgaben als auch seine Waffenexporte stark erhöht. Zugleich agiert es sicherheitspolitisch zunehmend global. Ein neues multilaterales Abkommen zur Rüstungskontrolle sollte die Volksrepublik einbeziehen.

**Seite 27–32**

**JOHANNES VARWICK**

**ZWISCHEN COMEBACK UND ZERRISSENHEIT –  
HAT DIE NATO BESTAND?**

Die transatlantische Partnerschaft wird derzeit unter heftigen Spannungen neu austariert. Im 70. Jahr ihres Bestehens ist die Nato mithin nicht so sakrosankt, wie dies jahrzehntelang empfunden wurde. Daraus resultieren grundsätzliche Fragen zu ihrem Fortbestand.

**Seite 33–38**

# EDITORIAL

Der Vorschlag der gegenseitigen Abrüstung sei „entwaffnend simpel“ gewesen, scherzte US-Präsident Ronald Reagan am 8. Dezember 1987 in Washington anlässlich der Unterzeichnung des INF-Vertrages mit der Sowjetunion über nukleare Mittelstreckenraketen. Und sein Gegenüber Michail Gorbatschow äußerte die Hoffnung, dass nun der Weg in Richtung atomwaffenfreier Welt eingeschlagen sei, in der „unsere Kinder und KindesKinder – sowie deren Kinder und KindesKinder“ angstfrei aufwachsen könnten. Der Vertrag, mit dem beide Supermächte sich dazu verpflichteten, ihre atomaren Mittelstreckenraketen zu verschrotten und gegenseitige Kontrollen zuzulassen, war ein historischer Durchbruch.

Tatsächlich rückte das Szenario einer atomaren Eskalation damit für drei Jahrzehnte aus dem Blickfeld. Doch mit den Ankündigungen der USA und Russlands Anfang dieses Jahres, den auf unbeschränkte Dauer abgeschlossenen INF-Vertrag im Spätsommer 2019 „auslaufen“ zu lassen, ist die Frage nach einer wirkungsvollen Kontrolle atomarer Waffen und Rüstung plötzlich wieder akut geworden. Zudem droht auch der Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen von 2010 (New START) in zwei Jahren ersatzlos auszulaufen. Zwar wurden die Atomwaffenarsenale seit dem Ende des Kalten Krieges stark reduziert, Schätzungen des Friedensforschungsinstituts SIPRI zufolge gibt es weltweit aber immer noch über 14 400 atomare Sprengköpfe.

Möchte man der Abkehr von den bestehenden Vereinbarungen überhaupt etwas Perspektive abgewinnen, dann lässt sich auf die gewachsene Zahl der Rüstungsakteure verweisen, die an den bilateralen Verträgen nicht beteiligt waren und in künftige Abkommen zu integrieren wären. Gleiches gilt für neu entwickelte Waffentechnologien, die es ebenfalls zu kontrollieren gilt. Angesichts der aktuellen politischen Konstellationen ist eine solche multilaterale Einigung kaum realistisch. Aber das war der Vertragsschluss von 1987 seinerzeit auch.

*Johannes Piepenbrink*

## ESSAY

# EINSTEIN UND DIE NEUN ZWERGE

## Historisches zum INF-Vertrag

*Bernd Greiner*

„Welch triste Epoche, in der es leichter ist, ein Atom zu zertrümmern als ein Vorurteil“, bemerkte Albert Einstein mit Blick auf den Kalten Krieg im Allgemeinen und den Unwillen zur Abrüstung nuklearer Superwaffen im Besonderen. Bis zum Abschluss des INF-Vertrages im Dezember 1987 gab es keinen Anlass zur Relativierung dieses Satzes. Selbst in den Jahren der Entspannungspolitik nicht, als man sich allenfalls auf kosmetische Korrekturen, auf Obergrenzen bei dem einen oder anderen Waffensystem, nicht aber auf nachhaltige Einschnitte hatte verständigen können. Erst der sowjetische Staatschef Michail Gorbatschow und der US-Präsident Ronald Reagan wagten das schier Unmögliche und vereinbarten die vollständige Verschrotung einer jahrelang für unverzichtbar deklarierten Generation von Massenvernichtungswaffen – der in Europa stationierten Mittelstreckenraketen mit einer Reichweite von 500 bis 5500 Kilometern.

Die Rekonstruktion dieser unwahrscheinlichen Geschichte hat viel zum Verständnis der Spätphase des Kalten Krieges beigetragen. Eine Frage indes kommt immer noch zu kurz: Warum ließ der Durchbruch gut 40 Jahre auf sich warten? Einfache Antworten wird es nicht geben, aber eine Beobachtung drängt sich allemal auf: dass die Beziehungen der Atommächte jahrzehntelang durch Misstrauen an der Wurzel vergiftet waren, und dass Abrüstung ohne Vertrauen nicht zu haben ist.

Doch woher das Misstrauen rührte und weshalb es sich schier unverwundlich behaupten konnte, daran scheiden sich die Geister. Feindbilder? Fehlwahrnehmungen? Erfahrungen mit Krieg und Gewalt? Unvereinbare Interessen? Konkurrenz um Macht und Einfluss? Zweifellos spielten derlei Faktoren eine eminente Rolle, einzeln und in mannigfacher Überlappung erst recht. Dennoch fehlt Entscheidendes in dieser Aufzählung – der Katalysator nämlich, der aus diversen Zutaten ein toxisches Gebräu macht. Seit dem 6. August 1945, als Hiroshima buchstäblich mit einem Schlag aus-

radiert wurde, ist ein markanter Brandbeschleuniger aus der Geschichte der internationalen Beziehungen nicht mehr wegzudenken: Gemeint sind Nuklearwaffen in allen Größen, Variationen und Stückzahlen, verteilt auf Lafetten, Flugzeuge, Raketen und alsbald vermutlich auch auf Raumstationen.

Waffen werden entwickelt und gehortet, weil man einander nicht traut, also muss zuerst das Misstrauen aus der Welt, wenden sogenannte Realisten gegen den vermeintlich idealistischen Appell zu umfassender Abrüstung ein. Ihre These lässt sich mit Fug und Recht umdrehen: Sobald Waffenarsenale, die nuklearen zumal, abgerüstet werden, versiegt eine Urquelle des Misstrauens. Oder: Wer die materielle Substanz nicht anrührt, wird auf Dauer auch kein Vertrauen stiften können. Nichts illustriert diese These besser als ein Blick auf die Dynamik des Wettrüstens vor 1987.

### WAFFENTECHNOLOGIE

Die Kernspaltung ging mit einer beispiellosen Beschleunigung waffentechnologischer Innovation einher. Seither brauchte es für revolutionäre Umwälzungen nicht mehr Jahrzehnte, sondern nur noch wenige Jahre. Kaum war die Atombombe in der Welt, wurde auch schon die ungleich wichtigere Wasserstoffbombe in Dienst gestellt, bei den Trägersystemen verdrängten Raketen mit interkontinentaler Reichweite alsbald die Langstreckenbomber, Satelliten übernahmen wesentliche Teile militärischer Kommunikation und Koordination. Und fortan hatte jede Seite die jeweils andere im Verdacht, kurz vor weiteren Durchbrüchen zu stehen und sich entscheidende Vorteile verschaffen zu wollen.

Vor allem aber gehörte die Unterscheidung zwischen offensiven und defensiven Waffen nun endgültig der Vergangenheit an. Praktisch alle konnten für jeden Zweck eingesetzt werden, und je mehr Gelder in Forschung und Entwicklung flos-

sen, desto uferloser wurde das allseitige Misstrauen. Entsprechend atemlos war man darauf bedacht, nicht ins Hintertreffen zu geraten – könnte die Gegenseite doch versucht sein, einen Vorsprung für Entwaffnungsschläge zu nutzen, solange die technologische Lücke offen und das Gleichgewicht gestört blieb. Davon handelten die Phantasien über Präventivkriege, vorbeugende Attacken im Verdachtsfall oder „chirurgische Angriffe“ gegen Waffenkammern. Zu beobachten war eine schrittweise Entwertung politischen Denkens durch die suggestive Kraft der Technologie.

Überlegene Technik könnte zum Angriff verleiten, Arglose könnten wehrlos sein, verschlagene Feinde könnten sich Hintertüren offenhalten: Die Sophistik im ewigen Konjunktiv nährte Generationen von Experten in Denkfabriken, Universitäten oder Militärbürokratien. Stets war der schlimmstmögliche Fall ihr Bezugspunkt, die Negation politischen Vertrauens und die Pflege von Feindbildern ihr Geschäft. Dafür steht die ununterbrochene Karriere der „Ein-Prozent-Theorie“: Seit den 1950er Jahren in Umlauf, postuliert diese Doktrin eine „proaktive“ Sicherheitspolitik und mit ihr den Willen, Schaden abzuwehren, bevor er eingetreten ist. Demnach muss man davon ausgehen, dass minimale Gefährdungen sich jederzeit zu maximalen Gefahren auswachsen können – und das zu einem Prozent Mögliche für das zu einhundert Prozent Wahrscheinliche halten. Wer auf diese Weise den Ausnahmezustand zum Normalfall erklärt, ist auch um ein Gegenmittel nicht verlegen: *permanent preparedness* – ständige Bereitschaft zum Krieg aus dem Stand – lautete die in den USA geprägte und von der Sowjetunion im Handumdrehen adaptierte Formel. In der Praxis wurde daraus eine Handreichung für militärische Überlegenheit als optimale Rückversicherung für den Fall der Fälle – womit der Kreis geschlossen und ein politischer Katechismus des Misstrauens fixiert war.

Gemeinhin wird an dieser Stelle darauf verwiesen, dass trotz alledem Atomwaffen eine Art „negatives Vertrauen“ stiften – die Zuversicht nämlich, dass selbst böartige Rivalen sich im Zweifel vom Interesse an ihrer Selbsterhaltung leiten lassen und vor selbstmörderischen Aktionen zurückschrecken. Tatsächlich ist ein „nukleares Tabu“ in die Geschichte des Kalten Krieges eingeschrieben. Der US-Präsident Dwight D. Eisenhower und der britische Premierminister Winston Churchill warnten in den 1950er Jahren

vor einem „Selbstmord der menschlichen Rasse“, auch der sowjetische Regierungschef Nikita Chruschtschow relativierte im Nachhinein seine habituellen Drohgebärden mit unmissverständlichen Worten: „Unsere mutmaßlichen Feinde hatten vor uns die gleiche Angst wie wir vor ihnen. (...) Fast alle wussten, dass Krieg unannehmbar und Koexistenz grundlegend war.“<sup>01</sup> Gerade deshalb blieb der nördlichen Halbkugel nach 1945 das Äußerste erspart, im Unterschied zu vornuklearen Zeiten, als hochgerüstete Kontrahenten in politischen Krisen wiederholt zu den Waffen griffen. Auch wenn man sich gegenseitig nicht über den Weg traute, auf die Kraft der Vernunft schien Verlass: Wer als Erster schießt, stirbt als Zweiter.

Andererseits hebelten alle Beteiligten ihre Rationalitätserwartungen hinterrücks wieder aus. Weil das Worst-Case-Denken die Oberhand behielt, wurde in Ost wie West unablässig über das angeblich Udenkbare nachgedacht – in Büchern, Aufsätzen und Reden für die Öffentlichkeit und streng geheimen Generalstabsplanungen für den internen Gebrauch. Operative Details blieben selbstverständlich unter Verschluss; dennoch sollte die Gegenseite keinen Zweifel an der eigenen Fähigkeit und Entschlossenheit hegen, zur Not auch einen Atomkrieg zu riskieren. Mit dem stummen Drohpotenzial der gebunkerten Waffen war es also nicht getan, ein lautstarkes Einschüchtern und imposante Kulissen waren nicht minder gefragt. Dies führte zu dem Ergebnis, dass Heerscharen von Exegeten sich über die einschlägigen Publikationen hermachten und nach Indikatoren für Kriegsbereitschaft oder Kriegswillen suchten. „Defense Intellectuals“ lautete die Selbstbeschreibung dieser Experten, als solche wollten sie anerkannt werden – zu Unrecht, denn von kühl abwägender Distanz zu ihrem Thema war nichts zu spüren. Stattdessen gefielen sie sich in der Rolle dauerhaft aufgeregter Gewährsleute des Misstrauens.

## NUKLEARSTRATEGIEN

Die in Ost und West ständig hin- und her gewälzten Fragen sprechen für sich. War es im Ernst-

<sup>01</sup> Nikita Chruschtschow zit. nach David Holloway, *Racing Towards Armageddon? Soviet Views of Strategic Nuclear War, 1955–1972*, unveröffentlichtes Manuskript, Juli 2017, S. 7. Siehe auch David Holloway, *Nuclear Weapons and the Escalation of the Cold War, 1945–1962*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War*, Bd. 1, Cambridge 2010, S. 376–397, hier S. 383.

fall möglich, die Gegenseite weitgehend oder gar komplett zu entwarnen? Oder wäre man zumindest in der Lage, die Schäden eines Gegenschlages soweit einzudämmen, dass die Regenerationsfähigkeit der eigenen Gesellschaft gewahrt blieb? Egal, welche Szenarien durchgespielt wurden, in einem Punkt waren sich amerikanische und sowjetische Strategen einig: In einem Atomkrieg blieb nur die Wahl zwischen Offensive oder sofortiger Niederlage. Deshalb zirkulierten seit den 1950er Jahren im Pentagon Modelle eines „Blitzkrieges“, der binnen Stunden die UdSSR in eine radioaktive Ruine verwandelt hätte, und man behielt sich weitere 20 Jahre lang vor, der Sowjetunion im Krisenfall mit einem Erstschlag zuvorzukommen. Dass die Verantwortlichen in Moskau unter umgekehrten Vorzeichen dasselbe dachten und umso mehr auf Offensive setzten, je weniger sie sich eine Abwehr amerikanischer Hightechwaffen zutrauten, war ebenfalls bekannt und heizte die Nervosität in den USA zusätzlich an.<sup>02</sup>

Der Rest ist eine Geschichte mit Variationen, in Gang gehalten durch Trägersysteme und Sprengköpfe mit ständig optimierter Zielpräzision. Seit den späten 1970er Jahren fabulierten man in den USA darüber, die Entscheidungs- und Kommandozentralen des Gegners durch punktgenaue Treffer ausschalten zu können. In der UdSSR wurde im Gegenzug ein System in Auftrag gegeben, das im Falle einer „Enthauptung“ der politisch-militärischen Führung einen vollautomatisierten Gegenschlag auslösen sollte – eine Weltuntergangsmaschine im Geiste von Dr. Strangelove aus Stanley Kubricks gleichnamigem Film. Selbst in diesem skurrilen Szenario lebte die Idee der Schadensbegrenzung und des Neuanfangs nach Armageddon weiter.<sup>03</sup>

Zu beobachten war ein Denken im ewigen Modus der Verneinung: als ob man im Kriegsfall dem unabwendbaren Totalschaden auf wundersame Weise entrinnen könnte, als ob sich die Waffentechnologie mit ihren eigenen Mitteln schlagen ließe, und als ob der Krieg als Mittel der Politik doch noch zu retten wäre. Tatsächlich wurde in

den USA das „Udenkbare“ wiederholt wie eine politisch akzeptable, mithin beherrschbare Option gehandelt – in den 1950er Jahren während der Kriege in Korea und Vietnam sowie im Streit um die chinesischen Quemoy- und Matsu-Inseln, während der Berlin-Krise 1961, nach der Stationierung sowjetischer Atomraketen auf Kuba 1962 und angesichts des chinesischen Nuklearprogramms in den 1960er Jahren.<sup>04</sup> Die logische Konsequenz formulierte seinerzeit der spätere US-Außenminister Henry Kissinger: „Diejenige Seite, die eher willens ist, einen totalen Krieg zu riskieren, oder die den Gegner von ihrer stärkeren Bereitwilligkeit überzeugen kann, dieses Risiko zu übernehmen, befindet sich in der stärkeren Lage. (...) Solche Maßnahmen erfordern starke Nerven. (...) Die Wirksamkeit wird von unserer Bereitschaft abhängen, den Risiken von Armageddon ins Auge zu sehen.“<sup>05</sup>

Hinter derlei Bramarbasieren steckt unverkennbar der politische Zweck von Nuklearstrategien. Wer auf der großen Bühne der Weltpolitik mitmischen wollte, so die Annahme der Taktgeber in Ost und West, musste seine faktische Ohnmacht in den Nebel einer inszenierten Allmacht tauchen. Die endlosen Appelle an Glaubwürdigkeit, Prestige und Status klangen deshalb nicht nur obsessiv, sie waren es auch. Es ging um das symbolische Schärpen einer im Grunde nutzlosen Waffe, einer klassischen Maxime von Großmachtspolitik folgend: Auf die Androhung von Gewalt zu verzichten, ist gleichbedeutend mit einem Abstieg in untere Gewichtsklassen; mit Einschüchterung und Drohgebärden zu agieren, verheißt Zugewinn. Vertrauen hatte an diesem Horizont keinen Ort, nicht als normative Orientierung und schon gar nicht als politische Praxis.

### „ATOMARE DIPLOMATIE“

Das Spiel mit Unwägbarkeit, Verunsicherung und Angst, auch „atomare Diplomatie“ genannt, beherrschten verschiedene Großmeister. Nikita Chruschtschow drohte wegen der Suezkrise 1956 gleich drei Großstädten – London, Paris und Tel

**02** Vgl. David Alan Rosenberg, *The Origins of Overkill: Nuclear Weapons and American Strategy, 1945–1960*, in: *International Security* 4/1983, S. 3–71, hier S. 36; William Burr/David Alan Rosenberg, *Nuclear Competition in an Era of Stalemate, 1963–1975*, in: *Leffler/Westad (Anm. 1)*, Bd. 2, S. 88–111, hier S. 95, S. 104.

**03** Vgl. David E. Hoffman, *The Dead Hand: The Untold Story of the Cold War Arms Race and Its Dangerous Legacy*, New York 2009, S. 152ff.

**04** Vgl. Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945–1963*, Princeton 1999, S. 183; Lawrence Freedman, *Kennedy's Wars: Berlin, Cuba, Laos, and Vietnam*, New York 2000, S. 97.

**05** Henry Kissinger, *Kernwaffen und Auswärtige Politik*, München 1959, S. 144; ders., *Force and Diplomacy in the Nuclear Age*, in: *Foreign Affairs* 3/1956, S. 349–366, hier S. 366.

Aviv – mit Raketenangriffen, kurz darauf setzte er in Berlin die Daumenschrauben an, zu guter Letzt glaubte er gar, die USA mit der Stationierung von Atomraketen auf Kuba vor aller Welt als zahnlose Großmacht blamieren zu können. Kriegerische Absichten hegte er nirgendwo. Aber den Weltmachtstatus der UdSSR im Stil eines Erpressers zu beglaubigen, war ihm eine unwiderstehliche Versuchung. US-Präsident Richard Nixon dachte ähnlich und erklärte Unberechenbarkeit zur hohen Kunst der Diplomatie. Menschen und Mächte, die sich gerieren, als hätten sie teilweise den Verstand verloren, können sich offenbar besonders gut durchsetzen – dieser „Madman-Theorie“ folgte Nixon nicht nur, um in Vietnam optimale Bedingungen für einen Friedensschluss herauszuschlagen. Durch die Suggestion eigener Unberechenbarkeit – und damit Gefährlichkeit – wollte er der UdSSR auch im Nahen Osten die Grenzen ihrer Macht aufzeigen. Die sowjetische Führung durchschaute das Spiel jedoch und ließ ihn ins Leere laufen. Andererseits dienten ihr Nixons Auftritte als willkommene Legitimation eigener Hochrüstung, sollte doch alle Welt einsehen, dass sich Moskau nicht erpressen ließ, erst recht nicht von Verrückten.<sup>06</sup>

Den letzten Akt „atomarer Diplomatie“ im Kalten Krieg läutete Ronald Reagan unmittelbar nach seinem Amtsantritt 1981 ein. Nicht genug damit, dass Außenminister Alexander Haig über „wichtigere Dinge als Frieden“ und Verteidigungsminister Caspar Weinberger über führung und gewinnbare Atomkriege schwadronierten.<sup>07</sup> Fast im Monatsrhythmus wurden entsprechende Einsatzpläne des Pentagon an die Presse durchgestochen – nicht von Whistleblowern, sondern von Mitarbeitern der Regierung, die ein politisches Ausrufezeichen hinter die Behauptung setzen wollten, dass die UdSSR im Kriegsfall auf allen vorstellbaren Ebenen den Kürzeren ziehen würde.<sup>08</sup> „Psychological operations“ der US-Luftwaffe und Marine, mit denen die sowje-

tische Abwehrbereitschaft getestet und Lücken im Luftverteidigungssystem aufgedeckt wurden, trugen das Ihre zur Verunsicherung der Gegenseite bei. Wie nicht anders zu erwarten, versuchten es die Sowjets mit einer spiegelbildlichen Reaktion und programmierten mehr seegestützte Interkontinentalraketen denn je auf Ziele in den USA. Zu Recht wurde an die Kuba-Krise 1962 erinnert, derart schoss das beiderseitige Misstrauen ins Kraut.

Vor diesem Hintergrund geriet selbst ein Routinemanöver wie die Nato-Gefechtsstandübung „Able Archer“ vom November 1983 zum Politikum. Dass die Militärbündnisse in Ost und West in regelmäßigen Abständen alle möglichen Szenarien der Eskalation vom konventionellen zum nuklearen Krieg durchspielten, war gewiss nichts Neues. In diesem Fall aber wertete der Kreml eine nicht angekündigte Neucodierung nuklearer Einsatzbefehle als bewusste Provokation. Was genau man den USA unterstellte und wer in der sowjetischen Befehlskette für die Gegenmaßnahmen verantwortlich zeichnete, ist unklar. In jedem Fall standen atomwaffenbestückte Kampfflugzeuge mit laufenden Triebwerken auf Startbahnen in der DDR, wurden Infanterie in Osteuropa in Kampfbereitschaft und ein Teil der Interkontinentalraketen in erhöhten Alarmzustand versetzt. Eindruck zu schinden, stand wieder einmal obenan, ungeachtet der Tatsache, dass unkalkulierbare Risiken in derlei Pokerspiele eingepreist waren.<sup>09</sup>

#### INF-VERTRAG: MUSTER OHNE WERT?

Der Kreml wusste sehr wohl, dass die Regierung Reagan keinen Atomkrieg vom Zaun brechen wollte.<sup>10</sup> Zugleich gefielen sich die USA in der Pose der technologischen Supermacht, die al-

**06** Vgl. Bernd Greiner, *Die Kuba-Krise. Die Welt an der Schwelle zum Atomkrieg*, München 2010; Jeremi Suri, *Logiken der atomaren Abschreckung oder Politik mit der Bombe*, in: Bernd Greiner/Christian Th. Müller/Dierk Walter (Hrsg.), *Krisen im Kalten Krieg*, Hamburg 2008, S. 24–47, hier S. 27, S. 31.

**07** Zit. in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. 1. 1981; *United States Information Service, Wireless Bulletin*, 18. 6. 1981.

**08** Vgl. *Fiscal Year 1984–88 Defense Guidance*, in: *The New York Times*, 30. 5. 1982; deutsche Übersetzung in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 10/1982, S. 1012.

**09** Vgl. Nate Jones, *Able Archer 83. The Secret History of the NATO Exercise that Almost Triggered Nuclear War*, Washington, D.C. 2016.

**10** Vgl. Mark Kramer, *Die Nicht-Krise um „Able Archer 1983“: Fürchtete die sowjetische Führung tatsächlich einen atomaren Großangriff im Herbst 1983?*, in: Oliver Bange/Bernd Lemke (Hrsg.), *Wege zur Wiedervereinigung: Die beiden deutschen Staaten in ihren Bündnissen 1970 bis 1990*, München 2013, S. 129–150; Vojtech Mastny, *„Able Archer“: An der Schwelle zum Atomkrieg?*, in: Greiner/Müller/Walter (Anm. 6), S. 505–523. Siehe auch das 15. Berliner Colloquium zur Zeitgeschichte „1983 – The Most Dangerous Year of the Cold War?“, 23.–24. 5. 2014, [www.berlinercolloquien.de](http://www.berlinercolloquien.de).

les kann, so sie denn will. Gerade deshalb liefen Spitzenpolitiker und Militärs um Staatsoberhaupt Juri Andropow wieder einmal in die Falle eines Denkens im Extremszenario und fragten sich, ob man in Washington nicht doch irgendwann versucht sein könnte, die Karten im Poker um Macht und Einfluss zu überreizen – egal, ob mit Absicht oder schlicht aus machtrunkenem Übermut. Insofern waren die sowjetischen Warnungen vor einem „nuklearen Barbarossa“ kein leeres Gerede. Sie spiegeln in bizarrer Weise die psychologisch und politisch destabilisierende Dynamik atomarer Waffen und damit die Kehrseite der Abschreckung: dass der Kalte Krieg vornehmlich mit nuklearem Treibstoff auf Betriebstemperatur gehalten und wiederholt in unberechenbare Bahnen gelenkt wurde. Einen wirkungsvolleren Verstärker politischer Konflikte hat es selten, wenn überhaupt gegeben.<sup>11</sup>

Dass trotz alledem mit dem INF-Vertrag 1987 eine Wende gelang, überraschte die Zeitgenossen und gibt Historikern noch heute Rätsel auf. Vermutlich fügte sich Unerwartetes zur rechten Zeit: einerseits die Erschöpfung tradierten Machtgehabes, ablesbar an eindrucksvollen Protestaktionen gegen Nachrüstung und imperiale Rhetorik, und andererseits das Insistieren von Michail Gorbatschow auf einem „Neuen Denken“. In jedem Fall folgte der sicherheitspolitische Diskurs einer neuen Grammatik. Mit militärischer Abgrenzung ist keiner Seite gedient, wohl aber profitieren alle von einem Wandel durch politische Annäherung – darum ging es. Sodann: Vertrauen entsteht nicht im spannungsgeladenen Nebeneinander von diplomatischer Entspannung und militärischer Abschreckung, sondern erst, wenn Sicherheit als gemeinsames Gut verstanden wird. Nicht wie ehemals Trennendes, das man auf Kosten anderer erwirbt, sondern als Verbindendes, das man mit anderen bewirtschaftet und teilt.

Der schwedische Ministerpräsident Olof Palme, die österreichischen und deutschen Bundeskanzler Bruno Kreisky und Willy Brandt sowie dessen Minister Egon Bahr hatten das Modell „Gemeinsamer Sicherheit“ seit den 1970er Jahren vorgedacht, Gorbatschow griff es auf und scheute auch vor der Konsequenz nicht zurück: dass man sich auf ein Experiment mit ungewissem Ausgang einlassen muss, dass Vertrauensbildung den Mut zum Risiko und die Bereitschaft zum Scheitern voraussetzt. Indem er die amerikanische Weltraumrüstung vom Streit um Mittelstreckenraketen in Europa entkoppelte, ging der sowjetische Parteichef sogar das Wagnis einseitiger Vorleistungen ein.<sup>12</sup> Mit Erfolg, denn erst wegen dieses Anstoßes konnte der nun kompromissbereite Reagan die wie eh und je misstrauischen Falken in Schach halten. Alle verlieren zusammen, wenn sie nicht gemeinsam gewinnen wollen – diese Maxime hielt in Gestalt des INF-Vertrages Einzug in die internationale Politik. Zumindest vorübergehend.

Warum das Konzept „Gemeinsame Sicherheit“ in den vergangenen 20 Jahren unter die Räder gekommen ist, sei dahingestellt. Zeitgemäß ist es freilich noch immer, gerade in einer Welt, die sich mit ungewohnten Herausforderungen konfrontiert sieht. Und weil seit Jahr und Tag nicht mehr ernsthaft über politische Sicherheitsarchitekturen als Alternative zu militärisch definierter Sicherheit gestritten wird, ist auch Einsteins Wort von der „tristen Epoche“ nichts hinzuzufügen. Außer dem Hinweis, dass mittlerweile neun Staaten Atomwaffen besitzen<sup>13</sup> und jenem verzweigten Denken anhängen, wonach der Besitz von Atomwaffen für Souveränität und nationalstaatliche Größe steht. Dazu passt übrigens ein weiteres Schmuckzitat von Albert Einstein: „Probleme kann man niemals mit derselben Denkweise lösen, durch die sie entstanden sind.“

**11** Vgl. Interview von John G. Hines mit Generalleutnant Gellii V. Batenin, 6. 8. 1993, dokumentiert in: National Security Archive, Electronic Briefing Book No. 426, 16. 5. 2013, Document 23, S. 10; Beatrice Heuser, The Soviet Response to the Euromissile Crisis, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev 1975–1985, Oxford 2008, S. 137–149.

**12** Vgl. Svetlana Savranskaya/Thomas Blanton, Gorbachev's Nuclear Initiative of January 1986 and the Road to Reykjavik, in: National Security Archive, Electronic Briefing Book No. 563, 12. 10. 2016.

**13** Die USA, Russland, China, das Vereinigte Königreich, Frankreich, Indien, Pakistan, Israel und Nordkorea.

## BERND GREINER

ist emeritierter Professor für Neueste und Zeitgeschichte sowie Gründungsdirektor und Mitarbeiter des Berliner Kollegs Kalter Krieg.

bernd-greiner@outlook.de

# RÜSTUNG, BÜNDNISSOLIDARITÄT UND KAMPF UM FRIEDEN

## Lernen aus dem Nato-Doppelbeschluss von 1979?

*Philipp Gassert*

Wenn Gefahr für den Frieden drohte, ließen sich in der alten Bundesrepublik häufig viele Tausende für Protest mobilisieren: Das galt sowohl für die Kundgebungen gegen „Wiederbewaffnung“ und „Atomtod“ in den 1950er Jahren als auch für die Demonstrationen gegen den Nato-Doppelbeschluss und die westliche „Nachrüstung“ in den 1980er Jahren.<sup>01</sup> Allein im Herbst 1983 kamen im Bundesgebiet mehr als eine Million Menschen zusammen, um gegen die drohende Stationierung von Marschflugkörpern (*cruise missiles*) und Pershing-II-Mittelstreckenraketen zu demonstrieren. Menschenketten, Sitzblockaden und Friedensmärsche bestimmten die Bilder jener Tage. Der Protest gipfelte in zentralen Großveranstaltungen mit Hunderttausenden von Teilnehmerinnen und Teilnehmern wie der abschließenden Kundgebung der „Aktionswoche Herbst '83“ im Bonner Hofgarten und der Menschenkette von Ulm nach Stuttgart am 22. Oktober 1983.<sup>02</sup>

Was lässt sich aus dieser Geschichte lernen? Hätte das Thema „Frieden“ auch heute Potenzial zur massenhaften Mobilisierung? Ja, sofern die Bedingungen stimmen – obwohl das bizarre Wettrüsten in der bipolaren Welt des Kalten Krieges Dimensionen erreichte, die heute schwer vorstellbar erscheinen. In der multipolaren Gegenwart stehen sich nicht mehr zwei bis an die Zähne bewaffnete Militärblöcke mit Millionen Soldaten und Zehntausenden Panzern, Flugzeugen, Schiffen und Raketen gegenüber. Das Kriegsbild hat sich gewandelt. Russland verfolgt in der Ostukraine oder Georgien niederschwellige Aggressionen ohne reguläre Truppen und nukleare Drohgebärden. Im Irak, in Syrien und Afghanistan spielen sich „neue Kriege“ ab. Trotz der Modernisierung des russischen Nukleararsenals und der Aufkündigung des INF-Vertrages durch US-Präsident Donald Trump Anfang 2019 droht vorerst kein vergleichbarer Rüstungswettkampf.

Wie rasch sich eine vermeintlich sichere Lage aber ändern kann, zeigte etwa der plötzliche Um-

schwung zur erneuten Ost-West-Konfrontation Ende der 1970er Jahre, kurz nach der hoffnungsvollen Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki 1975 als Höhepunkt der Entspannungsära.<sup>03</sup> Dennoch steht zu vermuten, dass eine neue Nachrüstungsinitiative auch heute sofort mit einer Gegenbewegung konfrontiert wäre: Die routiniert aufflackernden Antikriegsproteste aus Anlass des ersten Irak-Krieges 1991, der Nato-Intervention im Kosovo 1999 oder nach 9/11 haben vor Augen geführt, dass es noch immer ein mobilisierbares „friedensbewegtes“ Potenzial gibt.

Um „Lehren“ aus der Geschichte der Kontroverse um den Nato-Doppelbeschluss von 1979 zu ziehen, müssen wir zunächst nach den Ursachen des „Raketenstreits“ fragen.<sup>04</sup> Die Frage ist leicht gestellt, doch die Antwort historisch umstritten.<sup>05</sup> Das konventionelle Narrativ lautet, dass die UdSSR die Entspannungsphase ausnutzte, um durch die Stationierung von SS-20-Mittelstreckenraketen die militärische Balance zu ihrem Vorteil zu wenden. Doch dass die Nato *allein* auf eine sowjetische Rüstungsoffensive geantwortet hätte, ist nur die halbe Wahrheit. Neben der Logik von Entspannung und Abschreckung spielten die autonome Logik der Rüstung, die des Bündnisses sowie der gesellschaftliche Debattenkontext eine gehörige Rolle bei der Genese der Streits.

### PARADOXE FOLGEN DER ENTSPANNUNG

Aus Sicht der Befürworter des Nato-Doppelbeschlusses vom 12. Dezember 1979 – in dem einerseits Abschreckung durch nukleare Aufrüstung, andererseits Dialogbereitschaft mit der Sowjetunion zur Rüstungskontrolle signalisiert wurde – waren Ursachen und Wirkungen glasklar: Für den Außenminister sowohl der sozialliberalen wie auch

der christlich-liberalen Koalition, Hans-Dietrich Genscher, war Auslöser der westlichen *Nachrüstung* – ein Begriff, den er bewusst so prägte – die „sowjetische Herausforderung“. Die „Indienststellung der SS-20-Mittelstreckenraketen“ habe eine neue Bedrohung insbesondere Westeuropas mit sich gebracht.<sup>06</sup> Auch für Bundeskanzler Helmut Kohl war der Fall offenkundig: Moskau hatte durch die SS-20 „ein erhebliches Rüstungsübergewicht in Europa erlangt“.<sup>07</sup>

Dass der Doppelbeschluss auf einen einseitigen atomaren Rüstungsschub der östlichen Seite antwortete, trifft es jedoch nicht ganz. Seine Ursprünge liegen tiefer. Wie der Diplomatihistoriker Tim Geiger herausgearbeitet hat, war er eine paradoxe Folge der Entspannungspolitik.<sup>08</sup> Bundeskanzler Helmut Schmidt hatte in einer Rede vor dem Londoner International Institute for Strategic Studies im Oktober 1977, die als Geburtsstunde des Doppelbeschlusses gilt, gemahnt, dass im Supermächte-Deal über „strategische“ Interkontinentalwaffen (SALT, Strategic Arms Limitation Talks) weitreichende Mittelstreckenraketen „vergessen“ worden seien. Die SS-20 falle somit in eine „Grauzone“. Mit ihrer Reichweite von 5000 Kilometern bedrohe sie allein Europa und Ostasien, nicht jedoch die USA.<sup>09</sup>

Die von Schmidt in die Welt gesetzte „Grauzonenproblematik“ wurde für die Nato aufgrund ihrer spezifischen Abschreckungsdoktrin zum

Stolperstein. Das Bündnis hatte sich 1967/68 darauf verständigt, mittels einer gestuften Antwort (*flexible response*) auf militärische Aggressionen zu reagieren.<sup>10</sup> Da sie keine der SS-20 vergleichbaren Waffen besitze, entstünde eine Lücke im westlichen Eskalationskontinuum. Der US-Präsident werde im Ernstfall entscheiden müssen, ob er den Verbündeten mit Interkontinentalraketen zur Seite springen oder aber eine Abkopplung Europas akzeptieren würde, um sein Land vor einem sowjetischen Gegenschlag zu bewahren.

Schon damals gab es, gerade auch innerhalb der westlichen strategischen Community, Zweifel an Schmidts These, die westliche Abschreckung würde durch die SS-20 „geteilt“ und somit „unglaublich“. Nicht nur, dass Briten und Franzosen über eigene Nuklearkapazitäten verfügten – Schmidt, Kohl und Genscher hatten ein mechanisches, quasi erbsenzählerisches Gleichgewichtsverständnis von Abschreckung. Britische Planer wie der Chefstrategie der Londoner Regierung, Michael Quinlan, glaubten nicht an die potenzielle Regionalisierung eines Nuklearkriegs. Nuklearwaffen, so der Einwand gegen die Regionalisierungsthese, wären militärisch wertlos. Sie hätten politische Signalfunktion oder dienten im Eventualfall zur raschen Beendigung eines Konfliktes.<sup>11</sup> Dazu würde, wie es das Nato-Grundsatzpapier „MC 14/3“ von 1967/68 als Option auch vorsieht, eine gezielte („demonstrative“) Zündung einer einzigen Atombombe genügen oder wenige präzise Atomschläge gegen strategische Ziele. Das würde den Gegner sofort einhalten lassen. Und in der Tat: Ungleichgewichtige nukleare Abschreckung klappt, wie Nordkorea uns tagtäglich beweist.

## FAKTOR TECHNOLOGISCHER FORTSCHRITT

Der Doppelbeschluss war auch eine Folge technologischer Entwicklungssprünge, der *revolution in military affairs* seit Ende der 1960er Jahre, auf die beide Seiten reagierten. Die Nato setzte gemäß dem sogenannten Harmel-Bericht zur Lage des

**01** Vgl. Philipp Gassert, *Bewegte Gesellschaft. Deutsche Protestgeschichte seit 1945*, Stuttgart 2018, S. 158 ff.

**02** Details nach Christoph Becker-Schaum et al. (Hrsg.), „Entrüstet Euch!“ Nuklearkrise, NATO-Doppelbeschluss und Friedensbewegung, Paderborn 2012, S. 7–37.

**03** Vgl. Wilfried Loth, *Die Rettung der Welt. Entspannungspolitik im Kalten Krieg 1950–1991*, Frankfurt/M. 2016, S. 9–20.

**04** Historikerinnen und Historiker ziehen grundsätzlich keine „Lehren“ aus der Vergangenheit; eher lässt sich mittels Vergleich und historischer Analogie Orientierungswissen für heute gewinnen.

**05** Zur historischen Debatte vgl. die Beiträge in Becker-Schaum et al. (Anm. 2); Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker (Hrsg.), *Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive*, München 2011; Leopoldo Nuti et al. (Hrsg.), *The Euromissile Crisis and the End of the Cold War*, Stanford 2015.

**06** Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, München 1997, S. 414.

**07** Helmut Kohl, *Erinnerungen 1982–1990*, München 2005, S. 140.

**08** Vgl. Tim Geiger, *Der NATO-Doppelbeschluss. Vorgeschichte und Implementierung*, in Becker-Schaum et al. (Anm. 2), S. 54–70. Siehe auch Christina Spohr, Helmut Schmidt. *Der Weltkanzler*, Darmstadt 2016, S. 187–242.

**09** Helmut Schmidt, *Politische und wirtschaftliche Aspekte der westlichen Sicherheit*, 28. 10. 1977, in: *Bulletin der Bundesregierung* Nr. 112, 8. 11. 1977, S. 1013–1020.

**10** Die Idee der *flexible response* geht auf die späten 1950er Jahre zurück, das Dokument MC 14/3 machte sie im Dezember 1967 zur offiziellen Nato-Politik. Vgl. Bericht des Military Committee der Nato, 16. 1. 1968, [www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf](http://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf).

**11** Vgl. Beatrice Heuser/Kristan Stoddart, *Großbritannien zwischen Doppelbeschluss und Anti-Kernwaffen-Protestbewegungen* in: Gassert/Geiger/Wentker (Anm. 5), S. 305–324, hier S. 316 f.

Bündnisses von 1967 auf Entspannung *und* Verteidigung durch Abschreckung. Man wollte durch Entspannung mehr Sicherheit erreichen, gleichzeitig die Verteidigung modernisieren. Traditionell vertraute die Nato auf Nuklearwaffen, weil diese kostengünstiger und daher für Demokratien und Steuerzahler politisch akzeptabler seien („more bang for the buck“).<sup>12</sup> Der Preis war die konventionelle Unterlegenheit gegenüber der UdSSR. Doch im Westen hatte sich unter anderem aufgrund der Antiatomkraftbewegung der kulturelle Debattenkontext gewandelt. Nuklearängste waren auch in der Populärkultur zunehmend virulent.

Um 1970 hatten sowohl die Nato als auch der Warschauer Pakt neue konventionelle und atomare Waffensysteme in Planung. Im Westen wurde seit 1969/70 an Pershing-II-Raketen und Cruise Missiles gearbeitet; 1972 wurde der Bau der Neutronenbombe wieder aufgenommen. Beide Bündnisse entwickelten neue, revolutionäre Waffen, die Nato etwa den Mehrzweckkampfflieger „Tornado“, der dank leistungsfähiger Elektronik atomare und konventionelle Waffen im Tiefflug hinter die sowjetischen Linien hätte befördern können. Umgekehrt beunruhigten die sowjetischen Tupolew-22M-Bomber (Nato-Codename „Backfire“) das westliche Bündnis. Im Osten geriet derweil durch die neuen waffentechnologischen Entwicklungen das aus dem Zweiten Weltkrieg stammende Kriegsbild „der großen und entscheidenden Panzerschlachten“ ins Wanken.<sup>13</sup>

Die damaligen wechselseitigen Bedrohungswahrnehmungen sind für das heutige Verständnis des Kalten Krieges zentral. Einblicke in das Kalkül der östlichen Seite sind inzwischen möglich. So ist mittlerweile bekannt, dass die UdSSR über die Planungen der Nato stets gut informiert war. Dem Militärhistoriker Oliver Bange zufolge kam die Sowjetunion der erwarteten militärischen Modernisierung der Nato teilweise zuvor.<sup>14</sup> Ideologisch überzeugt, dass der Westen inhärent expansionistische Ziele hege,<sup>15</sup> habe sie die Ein-

führung der geplanten Cruise Missiles und Pershing II antizipiert und dem eigene neue Waffen wie die SS-20 prophylaktisch entgegengesetzt. Andere Autorinnen und Autoren vertreten hingegen die Meinung, dass der sowjetische „militärisch-industrielle Komplex“ in der Spätphase der Regierungszeit Leonid Breschnews verstärkt unabhängig von politischen Vorgaben handelte.<sup>16</sup>

## KAMPF UM DIE SEELE DES BÜNDNISSES

Der Doppelbeschluss sollte nicht zuletzt auch Brüche innerhalb der Nato kitten: Er kam auch als Ergebnis einer Kette transatlantischer Krisen zustande. Auch das erinnert an heute. Einerseits waren die politischen Eliten der alten Bundesrepublik den „Kinderschuhen“ entwachsen. Allen voran Helmut Schmidt traute sich, US-Präsident Jimmy Carter als vermeintlichen weltpolitischen Laienspieler für dessen Missachtung der Verbündeten zu kritisieren.<sup>17</sup> Andererseits bedeutete die Wahl von Ronald Reagan 1980 eine Zäsur, da dieser die Entspannungspolitik in Zweifel zog. Im Vergleich zu US-Neokonservativen vollzogen deutsche Unionspolitiker die Wende zurück zu scharfer antikommunistischer Rhetorik weniger prononciert. Die an der ost-westlichen Demarkationslinie lebenden Europäer hielten sich rhetorisch bedeckt, wie auch die Gespräche zwischen Kohl und seinem ostdeutschen Gegenüber Erich Honecker zeigten.<sup>18</sup>

Schmidts selbstbewusste Ermahnungen an Carters Adresse sowie divergierende Sichtweisen der Entspannung ebneten den westlichen Weg zum Doppelbeschluss als Kompromiss. Wie die Politologin Helga Haftendorn schon zeitgenössisch argumentiert hat, beruhte der Beschluss partiell auf einem transatlantischen Missverständnis. So suchte Schmidt der alte Altraum der Supermächte-Komplizenschaft auf Kosten Deutschlands heim: In den SALT-Verträgen von 1972 hatten die USA und die Sowjetunion isolierte Abrüstungsschritte vereinbart, die ohne flankierende Verträge in Eu-

**12** So die Ratio des „New Look“ der Regierung Eisenhower. Vgl. Klaus Schwabe, *Weltmacht und Weltordnung. Amerikanische Außenpolitik von 1898 bis zur Gegenwart*, Paderborn 2006, S. 296.

**13** Vgl. Oliver Bange, *SS-20 und Pershing II. Waffensysteme und die Dynamisierung der Ost-West-Beziehungen*, in: Becker-Schaum et al. (Anm. 2), S. 71–87.

**14** Vgl. ebd.

**15** Vgl. Gerhard Wettig, *Sowjetische Euroraketenrüstung und Auseinandersetzung mit den Reaktionen des Westens. Motivationen und Entscheidungen*, in: Gassert/Geiger/Wentker (Anm. 5), S. 49–64.

**16** Vgl. Jonathan Haslam, *Moscow's Misjudgment in Deploying SS-20 Missiles*, in: Nuti et al. (Anm. 5), S. 31–48, hier S. 40f.

**17** Vgl. Klaus Wiegrefe, *Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Berlin 2005; Spohr (Anm. 8), S. 187 ff.

**18** Vgl. Heinrich Potthoff, *Die „Koalition der Vernunft“. Deutschlandpolitik in den 1980er Jahren*, München 1995; Hermann Wentker, *NATO-Doppelbeschluss und die deutsch-deutschen Beziehungen*, in: Becker-Schaum et al. (Anm. 2), S. 88–102.

ropa die Sicherheit der Bundesrepublik zu gefährden schienen. Schmidts Auslassungen in London 1977 sollten die USA aufrütteln, weil SALT potenziell Ungleichgewichte schaffe. Seitens der Carter-Administration wurde dies als Ruf nach mehr Waffen missverstanden.<sup>19</sup>

Mit seiner Kritik an den SALT-Vereinbarungen sowie der Betonung der Notwendigkeit eines abgestuften militärischen Gleichgewichts in Europa schuf Schmidt das Dilemma, aus dem der Doppelbeschluss den Ausweg bot. Eine Nachrüstungsandrohung im Mittelstreckenbereich wurde mit dem Angebot zu Abrüstungsverhandlungen gekoppelt. Das wurde allen gerecht: Die zerstrittene Nato zeigte sich handlungsfähig; dem Anschein einer deutschen Isolierung beugte vor, dass die atomar bestückten Cruise Missiles nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in Großbritannien, den Niederlanden, Belgien und Italien platziert werden sollten. Nur die Pershing-II-Raketen sollten aufgrund ihrer kurzen Reichweite allein in Westdeutschland stationiert werden.

Sowohl in den USA als auch in der Bundesrepublik war der Beschluss auch innenpolitisch von Nutzen: Eine robustere Gangart gegenüber Moskau stellte die US-„Falken“ vorerst still, denn in den USA hatten die inneren Verwerfungen aufgrund des Vietnamkrieges zu wachsender Kritik an der Entspannung geführt. Carter konnte sich, zumal kurz nach der Iranischen Revolution, außenpolitisch falkenhaft inszenieren. Da jedoch erst im Misserfolgsfall der Genfer Abrüstungsverhandlungen über Mittelstreckensysteme eine westliche Stationierung folgen würde, hatte Schmidt seinerseits seine innerparteiliche Flanke gegen die SPD-Entspannungspolitik abgesichert.<sup>20</sup>

Noch stärker war für den 1982 angetretenen Bundeskanzler Helmut Kohl der Raketenstreit ein Kampf um die Seele der Nato. Für ihn hatte die Stationierung überragende bündnispolitische Bedeutung.<sup>21</sup> In seinen Beiträgen tritt das erklär-

te Ziel, die Abschreckung des Ostens, in den Hintergrund. Wie andere Unionspolitiker ging er mit den Gegnern der Nachrüstung scharf ins Gericht, weil deren „Antiamerikanismus“ eine Abwendung der USA von Europa befördere und somit Moskau nutze. Kohl und seine Mitstreiter zeichneten das Schreckensbild transatlantischer Entfremdung aufgrund amerikanischer Enttäuschung über undankbare Deutsche. Dabei wurde auch gezielt geschichtspolitisch argumentiert, etwa wenn an die Folgen des „Appeasement“ der 1930er Jahre erinnert und vor Blauäugigkeit von Demokraten gegenüber Diktaturen gewarnt wurde. Dies habe nicht zu mehr Frieden und Gerechtigkeit, sondern zu mehr Krieg und Ungerechtigkeit geführt.

### NUKLEARKRISE ALS INNERGESELLSCHAFTLICHE SELBSTVERSTÄNDIGUNG

Vielfache Verweise auf Hitler, das „Dritte Reich“ und auch Auschwitz zeigen, dass der Streit über den Doppelbeschluss mehr war als eine sicherheitspolitische Expertendebatte. Sie war Resonanzkörper zentraler politischer und gesellschaftlicher Konflikte über den „Machtwechsel“ von 1982 hinweg. Sie war Plattform sinnstiftender Debatten über das westdeutsche Gemeinwesen. In ihr wurden die Umbrüche der 1970er und 1980er Jahre mental verarbeitet, sie war Reflexionsraum des zeitgenössisch viel diskutierten Wandels elementarer Wertvorstellungen, wie der zum „friedensbewegten“ SPD-Flügel zählende Erhard Eppler meinte.<sup>22</sup>

Der Raketenstreit hatte eine stellvertretende Funktion als Medium sozialer Selbstverständigung.<sup>23</sup> In Gesellschaften mit demokratischen Rückkopplungsprozessen sind außenpolitische Debatten in innergesellschaftliche Konfliktlinien integriert. Die Rückkehr zum verschärften Ost-West-Konflikt Ende der 1970er Jahre warf die Frage nach der Stellung der geteilten Nation in Europa vehement auf. Hierfür war die Westorientierung zentral. Beide Seiten sprachen sich mit dem Vorwurf beziehungsweise der Zurückwei-

<sup>19</sup> Vgl. Helga Haftendorn, Das doppelte Missverständnis. Zur Vorgeschichte des NATO-Doppelbeschlusses von 1979, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 25/1985, S. 244–287.

<sup>20</sup> Vgl. Jan Hansen, Abschied vom Kalten Krieg? Die Sozialdemokraten und der Nachrüstungsstreit (1977–1987), Berlin 2016, S. 119ff.; zum globalen Kontext vgl. Frank Bösch, Zeitenwende 1979. Als die Welt von heute begann, München 2019.

<sup>21</sup> Vgl. Andreas Rödder, Bündnissolidarität und Rüstungskontrollpolitik. Die Regierung Kohl-Genscher, der NATO-Doppelbeschluss und die Innenseite der Außenpolitik, in: Gassert/Geiger/Wentker (Anm. 5), S. 123–136.

<sup>22</sup> Vgl. Erhard Eppler, Friedensbewegung, in: Walter Jens (Hrsg.), In letzter Stunde. Aufruf zum Frieden, München 1982, S. 143–166, hier S. 152.

<sup>23</sup> Daher spreche ich von „Nuklearkrise“. Vgl. Philipp Gassert, Arbeit am Konsens im Streit um den Frieden: Die Nuklearkrise der 1980er Jahre als Medium gesellschaftlicher Selbstverständigung, in: Archiv für Sozialgeschichte 52/2012, S. 491–516.

sung des Antiamerikanismus prowestliche Haltungen ab oder attestierten sich diese. Und es wurden, auch dies dürfte kaum überraschen, diametral entgegengesetzte „Lehren aus der Vergangenheit“ gezogen.<sup>24</sup>

Das Verhältnis zum Kommunismus war Teil dieser Identitätsdebatten. Zeitgenössisch wurde der Friedensbewegung vorgeworfen, sie betreibe „das Geschäft Moskaus“. Richtig ist, dass UdSSR und DDR sie gezielt zu unterwandern suchten. Von Ost-Berlin abhängige Kader und Gruppierungen waren in die Bündnisstrukturen der Friedensbewegung integriert. Sie konnten vor allem mit dem „Krefelder Appell“ von 1981 einen spektakulären Erfolg erzielen – denn dieses Dokument, in dem die Bundesregierung aufgerufen wurde, ihre Zustimmung zur Stationierung atomarer Raketen in Europa zurückzuziehen, verschwieg die östliche Nuklearrüstung.<sup>25</sup> Andererseits mussten sich die Nato-Kritiker im Wettstreit der Argumente im offenen Mediensystem bewähren und wurde der westliche „Kampf um den Frieden“ auch in der DDR wahrgenommen, wo eine ganz eigene Friedensbewegung entstand. Den „Friedensstaat“ DDR beim Wort nehmend, legten dortige Dissidenten wie Rainer Eppelmann und Robert Havemann nun Ost-Berliner Unaufrichtigkeiten bloß.<sup>26</sup>

Moskauer und Ost-Berliner Beeinflussungsversuche gingen auch deshalb „nach hinten“ los, weil sie die Stationierungsbefürworter in ihrer Entschlossenheit bestärkten. In der Summe spielte der „Streit um den Frieden“ in der Bundesrepublik eine sozial integrierende Rolle, während er in der DDR oppositionelle Haltungen förderte. So erbittert in Bonn über die Stationierung auch debattiert wurde, so sehr legitimierten beide Seiten ihre Argumente aus Positionen heraus, die teils erst in den 1980er Jahren konsensual wurden, wie kulturelle Verwestlichung, Abgrenzung von DDR und Moskau, erinnerungskulturelle Akzeptanz der NS-Vergangenheit und damit verknüpft die Idee eines „deutschen Friedens-

auftrages“. Dass die Bundesrepublik sich nun als Teil der politischen Kultur des Westens verstand, zeigte sich auch an den vielfachen Verweisen auf die engen Beziehungen beider Seiten des bundesdeutschen Debattenspektrums zu ihren jeweiligen „amerikanischen Freunden“.

### FRIEDEN ALS KÜNFTIGER DEUTSCHER INTEGRATIONSMEECHANISMUS?

Welche Chancen hätte eine künftige neue Friedensbewegung im Eventualfall einer neuen Nachrüstungsdebatte in Europa als Antwort auf eine neuerliche russische oder gar chinesische Bedrohung? Ein Faktor wäre, dass „Frieden“ seit den 1970er Jahren ein gesamtdeutsches Thema ist. Zwar verhinderten die politischen Bedingungen in der DDR eine vergleichbare Protestmobilisierung wie in der Bundesrepublik. Doch das Friedensthema vereinte damals wie heute Deutsche in Ost und West. Es könnte auch künftig eine integrative Rolle spielen. Wegen der historisch erklärbaren friedenspolitischen Sensibilitäten vieler Deutscher gehört wenig Phantasie dazu, sich die mobilisierenden Folgen einer Debatte über eine Modernisierung des Nato-Arsenals, die Errichtung eines großen Raketenabwehrschildes oder die Rückkehr nuklearer Mittelstreckenraketen nach Westeuropa auszumalen. Die wenigen verbliebenen Atomsprengeköpfe in der Eifel sind schon jetzt Ziele von Blockaden.

Deutschland versteht sich knapp 30 Jahre nach dem Ende der DDR als gespaltenes Land, obwohl in der ökonomischen Realität die Unterschiede zwischen Leipzig und Hannover geringer sein dürften als die zwischen Stadt und Land oder deindustrialisierten Zonen und Boomtowns in „alten“ und „neuen“ Ländern. Ein neuer sicherheitspolitischer Disput könnte ähnlich integrierende, alles andere an den Rand drängende Wirkung haben wie der Doppelbeschluss. Dafür spricht, wie gesagt, dass es seit 1990 bei drohenden kriegerischen Verstrickungen stets zu neuen Friedensbewegungen kam („Kein Blut für Öl“). Wie bei den aktuellen „Fridays-for-Future“-Schulstreiks für eine effektivere Klimapolitik beteiligten sich schon in den 1980er und 1990er Jahren auffällig viele junge Menschen, Schüler, Kinder und Familien an Friedensprotesten.<sup>27</sup>

**24** Vgl. Eckart Conze, *Missile Bases as Concentration Camps. The Role of National Socialism, the Second World War and the Holocaust in the West German Discourse on Nuclear Armament*, in: ders./Martin Klimke/Jeremy Varon (Hrsg.), *Nuclear Threats, Nuclear Fear and the Cold War of the 1980s*, Cambridge 2017 S. 79–97.

**25** Vgl. Helge Heidemeyer, *NATO-Doppelbeschluss, westdeutsche Friedensbewegung und der Einfluss der DDR*, in: Gassert/Geiger/Wentker (Anm. 5), S. 247–267, hier S. 248.

**26** Vgl. Gassert (Anm. 1), S. 201 f.

**27** Vgl. ebd., S. 228.

Sieht man Geschichte als Orientierungsressource, dann lassen sich neben der hier betonten innergesellschaftlichen Selbstverständigungsfunktion außen- und sicherheitspolitischer Debatten aus der (Vor-)Geschichte des Doppelbeschlusses folgende Analogien zur augenblicklichen Lage in Europa erkennen und so gewisse „Lehren“ ziehen:

*Erstens* war die Nachrüstungsdebatte eine paradoxe Folge der Entspannung. Die SALT-Verträge hatten eine vermeintliche „Grauzone“ geschaffen, die indes erst aufgrund der *Flexible-response*-Verteidigungsdoktrin der Nato zum politischen Problem ersten Ranges wurde. Schmidt dachte in mechanischen Gleichgewichtskategorien. Schon damals existierten alternative Abschreckungsmodelle auch innerhalb der Nato. Diese wirkten angesichts der unkalkulierbaren Zerstörungsgewalt von Atomwaffen genauso plausibel. Der Raketenstreit war hausgemacht – auch wenn es die UdSSR gezielt darauf anlegte, den Westen zu spalten. Auch heute nutzt Moskau soziale Spannungen und gesellschaftliche Hoffnungen auf „Frieden“ aus – riskiert jedoch, das Rad zu überdrehen und gemeinsame Reaktionen Europas zu provozieren.

*Zweitens* hat technologischer Fortschritt destabilisierende Wirkungen. Er rief das Wettrüsten der 1970er Jahre mit hervor. Die *revolution in military affairs* durchkreuzte das defensive Kalkül der UdSSR. Sowjetische Militärs verstanden die SS-20 als vorgezogene Reaktion auf anstehende Nato-Modernisierungen. Beide Seiten hatten neue Waffen entwickelt, die das „Gleichgewicht des Schreckens“ zu unterminieren drohten. Darauf suchten Strategen und Militärs beiderseits des „Eisernen Vorhangs“ Antworten, die vorhandene Dilemmata verschärften. Ähnliches erleben wir jetzt mit „Cyber-Kriegführung“ und der antizipierten Einführung autonomer Waffen, aber auch mit der technischen Machbarkeit einer Raketenabwehr, die zur Zeit von Reagan noch als Science-Fiction galt.

Hinzu kam *drittens* die westliche Bündnislogik. Der Doppelbeschluss war auch Folge der gefühlten Entfremdung der Nato-Partner. Schmidt artikulierte in seiner berühmten Londoner Rede die Befürchtung, die USA könnten nicht mehr zu ihren Verpflichtungen stehen. Zwar ist die Bundesrepublik heute kein „Frontstaat“ eines neuen Kalten Krieges. Doch ob der gegenwärtige Präsident der USA die Nato-Vertragsverpflichtungen honorieren würde, ist schwer kalkulierbar. Speziell Schmidt zweifelte an Carters Zuverlässigkeit.

Die Furcht vor der „Abkopplung“ beschäftigte jedoch alle Kanzler der alten Bundesrepublik. Es ging 1979 nicht zuletzt darum, die Nato-Glaubwürdigkeit zu rekonstruieren. Ein derartiges Szenario ist heute auch vorstellbar.

*Viertens* setzten UdSSR und DDR auf Desinformation der westlichen Öffentlichkeit und eine Unterwanderung der Friedensbewegung. Diese Versuche blieben keineswegs unentdeckt. Spektakuläre Erfolge des Ostens wie beim „Krefelder Appell“ waren möglich, weil die Friedensthematik verfiel, es dafür gesellschaftliche Resonanz gab. Allerdings unterschätzte Ost-Berlin den Bumerangeffekt, weil die DDR selbst wenig friedlich agierte, wenn sie den Wehrkundeunterricht verpflichtend machte und das „Schwerter zu Pflugscharen“-Logo verbot. Diese Inkonsequenz delegitimierte das DDR-Regime. Für die Verteidiger von Doppelbeschluss und deutsch-amerikanischer Freundschaft waren „östliche Unterwanderungsversuche“ ein gefundenes Fressen. Ähnlich haben heutige Desinformationskampagnen des Kreml die Spaltungen im Westen nicht geschaffen – aber sie erzwingen eine Klärung der Verhältnisse.

Daher war *fünftens* der Raketenstreit ein Katalysator der bundesdeutschen Selbstverständigung über gesellschaftliche Grundfragen von der „Westbindung“ über die Haltung zu Amerika bis hin zum Umgang mit der NS-Vergangenheit. Der Streit war ein Streit um ost- und westdeutsche Identitäten. Prinzipiell könnte eine neuerliche Debatte über Krieg und Frieden, stärker als es Proteste gegen Erderwärmung vermögen, in unserem gespaltenen Land identitätsstiftende und integrierende Funktion haben. Es ist vorstellbar, dass eine Diskussion über Fragen der äußeren Sicherheit in einen Lagerstreit mündet, mittels dessen sich „rechts“ und „links“ antagonistisch positionieren. Denn ein „Lager“ stellt sich über außenpolitische Fragen nun einmal leichter her als über komplexe sozialpolitische Abwägungen wie das Ausmaß der nächsten Rentenreform. Auch in diesem Sinne hält der Doppelbeschluss interessante „Lehren“ für die Gegenwart bereit.

#### PHILIPP GASSERT

ist Inhaber des Lehrstuhls für Zeitgeschichte an der Universität Mannheim und Präsident der Deutschen Gesellschaft für Amerikastudien.

gassert@uni-mannheim.de

# INTERNATIONALE ATOMWAFFENKONTROLLE: STAND UND PERSPEKTIVEN

*Annette Schaper*

Mit der Erfindung von Kernwaffen kam die Gefahr in die Welt, dass sich die Menschheit binnen kürzester Zeit selbst auslöschen könnte. Dennoch war die „Logik“ zur Eindämmung dieser Gefahr lange Zeit eine der Abschreckung, was im Kalten Krieg trotz einiger Bemühungen um Beschränkung – wie dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag von 1968 oder dem ABM-Vertrag 1972 (Anti-Ballistic Missile Treaty, Vertrag über die Begrenzung von antibalistischen Raketenabwehrsystemen) – zu einer immensen nuklearen Aufrüstung führte. Der Höchststand war 1986 erreicht, mit rund 23 000 US-amerikanischen und 40 000 sowjetischen atomaren Sprengköpfen. Zwar blieb der Menschheit ein Atomkrieg bislang erspart und sind die nuklearen Arsenale inzwischen reduziert worden – aber atomare Rüstungskontrolle ist auch heute noch eine der größten Herausforderungen für die internationale Staatengemeinschaft.

Nach einigen Jahren hoffnungsvoller Schritte und bilateraler wie multilateraler Abrüstungsabkommen nach dem Ende des Kalten Krieges folgte schon bald Ernüchterung, und so mancher weiterreichende Plan für mehr wechselseitige Kontrolle oder das Verbot von Herstellung, Tests und Verbreitung (Proliferation) von Nuklearwaffen ist wieder in weite Ferne gerückt. Alte Fronten haben sich neu verhärtet, und mit der Aufkündigung des INF-Vertrages (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme) Anfang 2019, mit dem 1988 die Abrüstung zwischen den Supermächten eingeleitet worden war, scheint ein neuer Tiefpunkt erreicht.

Wie könnte das internationale Regime der Nuklearwaffenkontrolle künftig aussehen? Im Folgenden werde ich einen Überblick über die wichtigsten Verträge zur atomaren Abrüstung und Rüstungskontrolle geben sowie ihren aktuellen Stand und mögliche Entwicklungen skizzieren.

## BILATERALE VERTRÄGE ZWISCHEN DEN USA UND DER UDSSR/RUSSLAND

Mit dem INF-Vertrag, der im Dezember 1987 von US-Präsident Ronald Reagan und dem sowjetischen Staats- und Parteichef Michail Gorbatschow unterzeichnet wurde und im Juni 1988 in Kraft trat, vereinbarten die USA und die Sowjetunion die vollständige Vernichtung einer ganzen Klasse von Kernwaffen, nämlich aller landgestützten Marschflugkörper und Mittelstreckenraketen mit einer Reichweite zwischen 500 und 5500 Kilometern. Auch die dazugehörige Infrastruktur wie etwa Startvorrichtungen sollte innerhalb von drei Jahren zerstört werden. Gleichzeitig wurden bis dahin beispiellos tief greifende Maßnahmen zur gegenseitigen Überprüfung und Kontrolle der Abrüstung verabredet (Verifikation). Allein der Anhang zum Vertrag mit den Einzelheiten zu Inspektionen, Datenaustausch, Observationen, nationalen technischen Mitteln, Satellitenbeobachtung und anderem mehr umfasste 174 Seiten. Der Vertrag gilt als entscheidende Wegmarke der Entspannungspolitik. Bis Ende Mai 1991 wurden über 1600 Trägersysteme zerstört, die gegenseitigen Vor-Ort-Inspektionen endeten 2001.<sup>01</sup>

1991 und 1993 folgte die Unterzeichnung der START-Verträge (Strategic Arms Reduction Treaty, Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen) zwischen den USA und der Sowjetunion beziehungsweise Russland. Während durch START-I die Zahl der strategischen Waffen – also jener mit größerer Sprengkraft und größerer Reichweite als taktische Waffen – beträchtlich vermindert werden konnte, trat der START-II nie in Kraft. Russland ratifizierte den Vertrag zwar 2000, kündigte ihn aber bereits zwei Jahre später, weil die USA vom ABM-Vertrag zurücktra-

ten, um die eigene Raketenabwehr ausbauen zu können. Stattdessen schlossen beide Länder im Mai 2002 den wesentlich laxeren SORT-Vertrag (Strategic Offensive Reductions Treaty, Vertrag zur Reduzierung strategischer Offensivwaffen), der keinerlei Verifikationsregime und auch keine endgültige Verschrottung der Sprengköpfe vorsah. Eine solche verifizierte Verschrottung der Sprengköpfe (nicht nur der Trägersysteme) hatten die vormaligen Präsidenten Bill Clinton und Boris Jelzin im März 1997 in einer gemeinsamen Stellungnahme auf einem Gipfel in Helsinki versprochen.<sup>02</sup> Dies hätte eine neue Qualität der nuklearen Abrüstung eingeleitet.

Einen echten Fortschritt gab es erst wieder mit der Unterzeichnung des New-START-Vertrages im April 2010 durch die Präsidenten Barack Obama und Dmitri Medwedew. Der Vertrag gestattete den USA und Russland nicht nur regelmäßige gegenseitige Inspektionen, auch wurden die vereinbarten Ziele – die Reduktion der einsatzbereiten Gefechtsköpfe auf jeweils 1550, zudem die Begrenzung der strategischen Trägersysteme auf 800 je Land bis Februar 2018 – bereits vorzeitig erreicht.<sup>03</sup> Die Laufzeit des Vertrages endet allerdings 2021, und ob es zu einer Verlängerung kommt, ist fraglich. Dies gilt erst recht seit dem unabgestimmten Ausstieg beider Länder aus dem INF-Vertrag, nachdem sie sich gegenseitig Vertragsbruch vorgeworfen hatten.

Auch in der multilateralen nuklearen Rüstungskontrolle ist schon seit Jahren weitgehender Stillstand eingetreten; auch hier gab es vor allem ab Anfang der 1990er Jahre einige Fortschritte – etwa die unbegrenzte Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages 1995, die vielversprechenden Verhandlungen zu einem Teststoppvertrag 1994 bis 1996 oder die Unterzeichnung der Verträge von Bangkok 1995 und Pelindaba 1996 über kernwaffenfreie Zonen in Südostasien und ganz Afrika. 2006 wurde zudem im Vertrag von Semei eine kernwaffenfreie Zone in Zentralasien

geschaffen. Alle Unternehmungen der multilateralen nuklearen Rüstungskontrolle dienen zwei Zielen: nukleare Abrüstung und nukleare Nichtverbreitung. Staaten, die Atomwaffen besitzen, gewichten diese Ziele oft anders als Staaten ohne Atomwaffen, was den Kern vieler Dispute ausmacht. Der Blick auf vier der wichtigsten multilateralen Vertragsprojekte verdeutlicht dies.

## NICHTVERBREITUNGSVERTRAG

Der wichtigste Vertrag zu Abrüstung und Nichtverbreitung ist der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV) von 1968, der auch als Atomwaffensperrvertrag bekannt ist.<sup>04</sup> Er beruht auf drei Säulen: Die erste ist die Verpflichtung zur vollständigen nuklearen Abrüstung (Artikel VI). Das heißt, die Kernwaffenstaaten sollen über die weitere nukleare Abrüstung verhandeln, mit dem Ziel eines Vertrages der vollständigen und international kontrollierten Abrüstung. Die zweite Säule ist die Nichtverbreitung (Artikel I und II): Die Nichtkernwaffenstaaten verpflichten sich, sich niemals Kernwaffen zu beschaffen, die Kernwaffenstaaten, niemals welche weiterzugeben. Die dritte Säule ist die Verpflichtung aller zur Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie (Artikel IV). Als Kernwaffenstaaten werden alle Staaten definiert, die vor 1967 eine Kernexplosion gezündet haben, also die USA, Russland, das Vereinigte Königreich, Frankreich und China. Alle fünf Jahre findet in New York eine Überprüfungskonferenz der Vertragsparteien statt, die nächste ist 2020.<sup>05</sup>

Durch den NVV wurde die Norm etabliert, dass das Streben nach Nuklearbewaffnung für zivilisierte Staaten keine Option ist. Tatsächlich ist die Zahl weiterer Kernwaffenstaaten heute viel geringer, als in den 1960er Jahren befürchtet wurde. Nur Indien, Pakistan und Nordkorea haben nach dem Stichtag Nuklearwaffen getestet, und man geht davon aus, dass Israel im Besitz von Kernwaffen ist. Andere Staaten haben die nukleare Option dagegen aufgegeben und sind ebenfalls

**01** Vgl. Daryl Kimball/Kingston Reif, *The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance*, Arms Control Association, February 2019, [www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty](http://www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty).

**02** Vgl. *US-Russia Helsinki Summit: Arms Control Statements and Supporting Materials, Summary: Clinton-Yeltsin Press Conference*, White House Transcript, Helsinki, 21 March 1997, 14. 4. 1997, [www.acronym.org.uk/old/archive/14hels.htm](http://www.acronym.org.uk/old/archive/14hels.htm).

**03** Vgl. Oliver Meier, *USA – Russland: Erfolgsrezept „New Start“ fortführen*, 5. 10. 2017, [www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/usa-russland-erfolgsrezept-new-start-fortfuehren](http://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/usa-russland-erfolgsrezept-new-start-fortfuehren).

**04** Der Begriff „Atomwaffensperrvertrag“ wird in der Fachliteratur und in offiziellen Dokumenten nicht mehr genutzt. Zur Zeit seiner Entstehung wehrte sich die Bundesregierung noch gegen den Vertrag, die alte Bezeichnung drückt diese Ablehnung aus.

**05** Vgl. Harald Müller, *Die gespaltene Gemeinschaft. Zur gescheiterten Überprüfung des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages*, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK/PRIF), HSFK Report 1/2015.

dem NVV beigetreten. Südafrika war im Besitz von Kernwaffen, die es inzwischen verschrottet hat. Auch Brasilien und Argentinien hatten Entwicklungsprogramme, die sie mittlerweile aufgegeben haben. Tatsächlich ist der Vertrag fast global, es fehlen nur Südsudan sowie die vier De-facto-Kernwaffenstaaten Indien, Pakistan, Israel und Nordkorea (Letzteres erklärte 2003 seinen Austritt).

Der NVV ist der einzige multilaterale Vertrag, an dem die fünf offiziellen Kernwaffenstaaten beteiligt sind und der eine Verpflichtung zur vollständigen nuklearen Abrüstung fest schreibt. Darüber hinaus hat er einen weiteren, nicht zu unterschätzenden Vorteil: Er wird verifiziert. Das heißt, in allen Nichtkernwaffenstaaten wird überprüft, dass es keine geheimen Programme zur Entwicklung von Kernwaffen gibt. Diese Überprüfungen betreffen alles Kernmaterial, das direkt oder indirekt zum Bau von Nuklearsprengköpfen verwendet werden kann, also insbesondere Uran und Plutonium. Beide Materialien spielen aber auch in der zivilen Kernenergie eine wichtige Rolle, die der Vertrag ja ausdrücklich erlaubt. Eine scharfe Trennung zwischen den Nutzungen ist jedoch schwierig: Viele Technologien in der zivilen Kernenergie können für militärische Ziele zweckentfremdet werden.

Damit dies nicht passiert, werden auch sämtliche zivile Nuklearanlagen in Nichtkernwaffenstaaten von der in Wien ansässigen Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) kontrolliert und alles Nuklearmaterial genau erfasst. Die Kontrollen, die sogenannten *Safeguards*, wurden im Laufe der Jahre durch neue Messverfahren und Erfahrungswerte ständig weiterentwickelt und verbessert. Dass diese Arbeit wichtig und wirkungsvoll ist, zeigt der Fall des nordkoreanischen Nuklearwaffenprogramms, das durch Analysen der IAEO aufgedeckt wurde.<sup>06</sup>

1995 wurde der Nichtverbreitungsvertrag von seinen Mitgliedern auf unbestimmte Zeit verlängert. Dennoch und trotz der Erfolge in der Nichtverbreitung – oder gerade deshalb – ist die Unzufriedenheit mit dem Vertrag in den vergangenen Jahren immer größer geworden, und sie wird vermutlich noch weiter wachsen. Denn das Ungleichgewicht zwischen den Kernwaffenstaaten und den Nichtkernwaffenstaaten war zur Zeit

des Vertragsschlusses nur als vorübergehend angesehen worden. Die stagnierende Abrüstung führt bei den Nichtkernwaffenstaaten zunehmend zu Ungeduld, vor allem bei jenen außerhalb von Schutzschirmen und Militärbündnissen. Nicht nur auf den regelmäßigen Überprüfungskonferenzen bemängeln sie die fehlenden Erfolge weiterer Abrüstung.

## TESTSTOPPVERTRAG

Die Idee für einen umfassenden Teststoppvertrag ist alt, doch erst in der Euphorie über das Ende des Kalten Krieges kam Bewegung in die Sache. In nur zwei Jahren wurde im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz (UN Conference on Disarmament) der Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT) ausgehandelt und im September 1996 von der UN-Vollversammlung angenommen. Obwohl ihn bis heute 184 Staaten unterzeichnet und 168 ratifiziert haben, ist er bislang nicht in Kraft. Denn dafür müssen erst alle 44 Staaten, die 1995 über nukleare Forschungsreaktoren verfügten („Annex-2-Staaten“), den Vertrag ebenfalls ratifiziert haben. Dies ist bis heute nicht geschehen – China, Nordkorea, Ägypten, Indien, Iran, Israel, Pakistan und die USA fehlen noch.<sup>07</sup>

Der Konflikt „nukleare Abrüstung versus nukleare Nichtverbreitung“ trat schon zu Beginn der Verhandlungen 1994 zutage: Die offiziellen Kernwaffenstaaten wollten in erster Linie die Weiterentwicklung von Sprengköpfen in den De-facto-Kernwaffenstaaten verhindern, denn diese ist ohne Nukleartests nicht möglich. Insbesondere Indien und Pakistan wären ohne Tests nicht in der Lage gewesen, thermonukleare Sprengköpfe (Wasserstoffbomben) zu entwickeln. Gleichzeitig wollten die fünf Kernwaffenstaaten aber die Einschränkungen für sich selbst minimieren. Die Nichtkernwaffenstaaten und die Staaten außerhalb des NVV hingegen wollten einen Vertrag, der es allen unmöglich macht, neuartige Sprengköpfe zu entwickeln. Strittig war demnach, welche technischen Aktivitäten als verbo-

<sup>06</sup> Vgl. David Albright/Kevin O'Neill, *Solving the North Korean Nuclear Puzzle*, Washington, D.C. 2000.

<sup>07</sup> Für eine aktuelle Übersicht siehe die Seite der Vorbereitungs-kommission der CTBT-Organisation [www.ctbto.org](http://www.ctbto.org). Vgl. auch Stefan Keller, *Some Striking Similarities and Some Telling Dissimilarities Between an Cutoff Convention and a CTBT*, Appendix to Annette Schaper, *A Treaty on the Cutoff of Fissile Material for Nuclear Weapons. What to Cover? How to Verify?*, PRIF Report 48/1997.

tene Kernwaffentests gelten sollten. Beispiele für umstrittene Experimente sind Miniaturexplosionen mit kleinen Mengen von Nuklearmaterial, Teilstests von Komponenten oder Computersimulationen von Kernexplosionen.<sup>08</sup> Diese Aktivitäten sind weiterhin erlaubt und finden auch tatsächlich statt.<sup>09</sup>

Dadurch, dass die offiziellen Kernwaffenstaaten umfangreiche Datenbanken mit Messwerten aus früheren Tests besitzen und außerdem alternative Experimentieranlagen haben, mit deren Hilfe sie größere Tests zur Weiterentwicklung ihrer Waffen ersetzen können, entsteht mithin eine Diskriminierung der Staaten, die ebenfalls nach Kernwaffen streben. Auch wenn umstritten ist, ob Simulationen für die Entwicklung neuartiger Sprengköpfe ausreichen, gibt es doch ein erhebliches Misstrauen. Dieses wird durch verschiedene Aktivitäten einiger Kernwaffenstaaten geschürt, etwa durch sogenannte subkritische Tests, bei denen zwar keine selbsterhaltenden Kettenreaktionen stattfinden, die aber doch deutlich zeigen, dass immer noch viel Geld und Aufwand in Forschungsaktivitäten für Kernwaffen gesteckt wird.<sup>10</sup>

Weil die Schieflage zwischen den Kernwaffenstaaten und den anderen Staaten durch den CTBT nicht behoben wird und wie im NVV die Nichtverbreitungskomponente stärker ausgeprägt ist als die Abrüstungskomponente, gibt es auch viel Kritik an ihm. Aber obwohl der Vertrag bislang nicht in Kraft ist, zeigt er Wirkung: Inzwischen haben sich neue Nukleartests zu einem starken Tabu entwickelt, nur Nordkorea als internationaler Außenseiter hat in den vergangenen Jahren Kernwaffen getestet. Darüber hinaus ist ein umfangreiches und gut bewährtes weltweites Verifikationssystem aus Messanlagen aufgebaut worden (International Monitoring System). Sobald der Vertrag in Kraft ist, soll die CTBT Organisation mit Sitz in Wien die Einhaltung des Testverbotes überwachen, die als Vorbereitungskommission (CTBTO Preparatory Commission) de facto bereits seit 1997 arbeitet.

<sup>08</sup> Vgl. Giorgio Franceschini/Annette Schaper, *Nuclear Weapons Research and Modernization Without Nuclear Testing. The CTBT in Danger?*, Peace Research Institute Frankfurt, PRIF Report 77/2006.

<sup>09</sup> Siehe das Kapitel „Test-Ban Compliance Issues“ in: U.S. National Committee on Reviewing and Updating Technical Issues Related to the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, Washington, D.C. 2012, S. 100–104.

<sup>10</sup> Vgl. ebd.

Den Schlüssel zum Durchbruch halten mutmaßlich die USA in der Hand, die bis heute den Vertrag nicht ratifiziert haben. Auch früheren Administrationen, die internationalen Verpflichtungen gegenüber aufgeschlossen waren, ist es nicht gelungen, eine Mehrheit dafür zu organisieren. Sollten die USA den Teststoppvertrag eines Tages ratifizieren, würden wohl auch die anderen Länder bald folgen.

## FISSILE MATERIAL (CUT-OFF) TREATY

Eine weitere Komponente der nuklearen Rüstungskontrolle ist eine Regulierung des für die Nuklearwaffenherstellung notwendigen Spaltmaterials. 1993 beauftragten die Vereinten Nationen die Genfer Abrüstungskonferenz, Verhandlungen über einen eigenen Vertrag zum Verbot der Produktion von spaltbarem Material für Kernwaffen aufzunehmen (Fissile Material Cut-off Treaty). Dies ist jedoch bis heute nicht geschehen.

Der Konflikt über die Gewichtung von Abrüstung und Nichtverbreitung liegt auch der Blockade in der Genfer Abrüstungskonferenz zugrunde, er äußert sich hier bereits im Namen des Vertrages: Im Zentrum steht das Spaltmaterial für Explosivzwecke, das *fissile material*. Der Begriff *cut-off* steht für das Vorhaben, die zukünftige Produktion dieses Materials zu verbieten. Ein solches Verbot aber würde insbesondere die Staaten limitieren, die den NVV nicht unterschrieben haben und sich ein Kernwaffenarsenal aufbauen wollen. Der Vertrag hätte somit eine eindeutige Nichtverbreitungskomponente. Für die Kernwaffenstaaten würde sich indes nicht viel ändern, weil sie in der Vergangenheit, insbesondere im Kalten Krieg, bereits riesige Mengen hochangereicherter Urans und Plutoniums produziert haben. Dies wird von vielen Nichtkernwaffenstaaten moniert; sie fordern nicht nur ein Cut-off, sondern auch einen Abrüstungsbestandteil, nämlich die Reduzierung dieser Bestände. Der Begriff wird in der Vertragsbezeichnung daher häufig in Klammern gesetzt: FM(C)T.

Der Hauptkonflikt dreht sich also darum, ob die Vorräte der Kernwaffenstaaten an spaltbarem Material in den Vertrag einbezogen werden sollen, was diese kategorisch ablehnen. Doch auch ohne Einbeziehung der Bestände hätte der FM(C)T nicht nur eine Nichtverbreitungs-

dern auch eine Abrüstungswirkung, denn er würde die Verifikation einer kernwaffenfreien Welt vorbereiten. Allerdings sind sich die Delegationen noch völlig uneins, wie gründlich der Vertrag verifiziert werden soll. Umstritten ist auch, ob Kernwaffenstaaten weiterhin hochangereichertes Uran für nukleare Schiffsantriebe produzieren dürfen sollen. Würde dies keiner Verifizierung unterliegen, wäre das eine Vertragsglücke. Die Kernwaffenstaaten weigern sich beharrlich, über dieses Problem überhaupt zu reden.

So folgt seit Jahren eine Blockade der nächsten, wobei nacheinander unterschiedliche Länder als „Hauptprotagonisten“ hervortreten, denen im Wechsel die Schuld für den Stillstand beziehungsweise für das Ausbleiben offizieller Vertragsverhandlungen in die Schuhe geschoben werden kann. Diese Blockade dauert bis heute an. Seit 2009 finden daher sogenannte *Side Events* statt, um überhaupt einen Dialog aufrechtzuerhalten, etwa technische Seminare und Konsultationen. Zudem haben die Vereinten Nationen 2014/15 und 2016/17 zwei Gruppen von Regierungssachverständigen (Groups of Governmental Experts, GGE) sowie ab 2017 eine „FMCT-Vorbereitungsgruppe“ eingesetzt, die verschiedene Vertragsaspekte sortieren, erklären und diskutieren. Es handelt sich dabei aber nicht um echte Vertragsverhandlungen, unterschiedliche Auffassungen bleiben nebeneinander stehen.

Da Fortschritte in der nuklearen Rüstungskontrolle zurzeit eher unwahrscheinlich sind, empfiehlt es sich, die Zeit nicht untätig verstreichen zu lassen, sondern sie für die Weiterentwicklung der Verifikationstechniken zu nutzen und weitere Forschung zu betreiben. Der Teststoppvertrag konnte in den 1990er Jahren nur deshalb so zügig verhandelt werden, weil es in der Zeit davor, als Verhandlungen unrealistisch waren, umfangreiche Forschungsprojekte gab, die die technischen Voraussetzungen für seine Verifikation entwickelt hatten. Auch dort wurde vorab in Expertengruppen kooperiert – allerdings handelte es sich nicht um politisch-diplomatische Sachverständige wie in den GGE, sondern um Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (Groups of Scientific Experts, GSE). Für den FM(C)T wären solche GSE ebenfalls empfehlenswert, um ein noch gründlicheres Verifikationsregime auszuarbeiten und vorzubereiten.

## ATOMWAFFENVERBOTSVERTRAG

Ein weiterer Vertrag, der bislang noch nicht in Kraft ist, aber dennoch hohe Relevanz besitzt, ist der Atomwaffenverbotsvertrag (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW). Er ist ein Ausdruck der Unzufriedenheit vieler Staaten über die ausbleibenden Abrüstungserfolge im Rahmen des NVV. Er wurde 2017 von rund zwei Dritteln der 193 UN-Staaten verhandelt und verabschiedet und verpflichtet seine Mitglieder auf das ambitionierte Ziel einer vollständig kernwaffenfreien Welt (*Global Zero*). Der Vertrag sieht noch keine Einzelheiten vor, wie dieses Ziel erreicht werden soll; derlei Maßnahmen sollen in späteren Verhandlungen festgelegt werden. Die Absicht ist stattdessen, Nuklearwaffen umfassend zu stigmatisieren und – wie es schon mit Chemie- und Biowaffen gelungen ist – sie letztlich zu ächten. Der TPNW soll in Kraft treten, wenn er von 50 Staaten ratifiziert worden ist. Bislang haben 70 Staaten den Vertrag unterzeichnet, 22 haben ihn ratifiziert. Weder die Kernwaffenstaaten noch die Mitglieder der Nato beteiligen sich an ihm.<sup>11</sup>

Die Entstehungsgeschichte des TPNW begann auf der NVV-Überprüfungskonferenz 2010, auf der ein Zusammenschluss von 108 Delegationen, die sogenannte Humanitäre Initiative, ihre Besorgnis über die humanitären Auswirkungen eines Atomkriegs thematisierte.<sup>12</sup> Dieser moralische Aspekt hatte auf früheren Konferenzen beziehungsweise in ihren Abschlussberichten kaum eine Rolle gespielt. Die Kernwaffenstaaten lehnen solche Elemente zwar vehement ab, sie konnten aber nicht verhindern, dass sich die Humanitäre Initiative im Bericht der nächsten NVV-Überprüfungskonferenz 2015 durchsetzte. Bereits im Vorfeld der Verhandlungen hatten außerdem mehrere internationale Konferenzen zum Thema stattgefunden, die den Diskurs über Kernwaffen nachhaltig verändert haben.

In der Diskussion um den TPNW argumentieren die Kernwaffenstaaten und ihre Verbündeten, dass nukleare Abrüstung nur möglich sei,

<sup>11</sup> Die Niederlande beteiligten sich zwar zunächst an den Verhandlungen, lehnten den Vertrag aber schließlich wie ihre Nato-Partner ab.

<sup>12</sup> Vgl. Harald Müller, *The Impact of the Humanitarian Initiative on Nuclear Arms Control*, in: Oliver Meier/Elisabeth Suh (Hrsg.), *Reviving Nuclear Disarmament – Paths Towards a Joint Enterprise*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Working Paper 6/2016.

wenn die Bedingungen dafür stimmten. Das Gegenargument lautet, dass dann aber die ganze Welt von den Kernwaffenstaaten und deren Bereitschaft abhängig wäre, sich überhaupt um ein abrüstungsfreundliches Klima zu bemühen. Auch wird von einigen Kernwaffenstaaten behauptet, dass der TPNW dem NVV schade. Da auch der NVV das Ziel einer kernwaffenfreien Welt fest schreibt, ist diese Argumentation nicht nachzuvollziehen.

Um den Vertrag von 2017 letztlich umsetzen zu können, ist eine Vielzahl konkreter Schritte auszuhandeln – zum Beispiel verschiedene Stufen, die Qualität und mögliche Zeitpläne der Abrüstung sowie die wirksame Verifikation aller Maßnahmen. Diese steht vor immensen Aufgaben: Sie muss das Inventar aller Waffen erfassen und sicherstellen, dass tatsächlich Sprengköpfe und keine Attrappen verschrottet werden, zugleich müssen aber einige Informationen geschützt werden, da sonst Proliferationsrisiken entstehen. Hier stehen Glaubwürdigkeit der Abrüstung und Schutz von Geheimnissen in einem Spannungsverhältnis. Vor allem zu diesem Aspekt gibt es noch viel Forschungs- und Entwicklungsbedarf, aber auch Bedarf an mehr internationaler Kooperation in der Forschung.<sup>13</sup>

Über Forschungsprojekte hinaus gibt es auch zur Verifikation nuklearer Abrüstung diplomatische Aktivitäten: So tagte von 2018 bis zum Frühjahr 2019 eine Group of Governmental Experts in Genf, die zu diesem Thema einen Bericht erarbeitet. Es ist zu hoffen, dass es Folgeaktivitäten geben wird, vor allem auch hier eine Group of *Scientific* Experts, die sich konkret mit Technologien der Verifikation beschäftigt, um sie für den Tag vorzubereiten, an dem sie für ernsthafte Abrüstungsbemühungen gebraucht werden. Vorarbeiten hierzu leistet auch die International Partnership for Nuclear Disarmament Verification (IPNDV), in dem Expertinnen und Experten aus über 25 Staaten Konzepte und Verfahren zur Verifikation der Abrüstung von Nuklearsprengköpfen diskutieren.<sup>14</sup>

**13** Ein Überblick über abgeschlossene und laufende Forschungsprojekte findet sich in David Cliff/Hassan Elbahtimy/Andreas Persbo, *Verifying Warhead Dismantlement: Past, Present, Future*, Vertic Research Reports 9/2010.

**14** Siehe die Internetpräsenz der IPNDV: [www.ipndv.org](http://www.ipndv.org).

**15** Vgl. Auswärtiges Amt, *Jahresabrüstungsbericht 2017*, 26.7.2018, [www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/jahresabruestungsbericht-2017-1507494](http://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/jahresabruestungsbericht-2017-1507494), S. 24.

## FAZIT UND AUSBLICK

Kurz nach dem Ende des Kalten Krieges war die Hoffnung auf eine Welt ohne Kernwaffen groß, inzwischen ist längst wieder Ernüchterung eingetreten. Fortschritte bei weiterer bilateraler und multilateraler Abrüstung sind zweifelhaft. In vielen Ländern wächst die Skepsis gegenüber dem Nichtverbreitungsvertrag, der Teststoppvertrag ist nicht in Kraft, und Verhandlungen zu einem Vertrag zum Verbot der Produktion von spaltbarem Material für Kernwaffen sind nie aufgenommen worden.

Aber viele Bürgerinnen und Bürger und auch viele Regierungen, einschließlich der Bundesregierung,<sup>15</sup> wünschen sich mehr nukleare Abrüstung mit dem Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt. Ein Streitpunkt, der zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist die fortdauernde Diskriminierung des Nichtverbreitungsregimes. Sie liegt der schwindenden Akzeptanz des NVV zugrunde und ebenso der Blockade in der Genfer Abrüstungskonferenz, die den Beginn von FM(C)T-Verhandlungen verhindert.

Die Bundesregierung sollte, gemeinsam mit anderen Nichtkernwaffenstaaten in der Nato, ihre Nuklearpolitik reformieren. Es ist zu empfehlen, stärker auf die Befürworter des Atomwaffenverbotsvertrages einzugehen und die Gründe für die bisherige Ablehnung zu überdenken. Auch das Festhalten an der nuklearen Teilhabe ist ein Anachronismus, der aufgegeben werden sollte. Fortschritte bei der vollständigen Abschaffung aller Nuklearwaffen kann es nur geben, wenn neue Wege eingeschlagen werden.

### ANNETTE SCHAPER

ist promovierte Physikerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt am Main. Dort leitet sie das Projekt „Technology and Politics of Nuclear Disarmament, Non-Proliferation, and Arms Control“. Sie war zudem technische Beraterin in der Group of Governmental Experts on Nuclear Disarmament Verification 2018/19 der Vereinten Nationen.  
[schaper@hsfk.de](mailto:schaper@hsfk.de)

# EUROPA UND DER INF-VERTRAG: VERDAMMT ZUR ZUSCHAUERROLLE?

*Wolfgang Richter*

Die USA haben am 1. Februar 2019 den Vertrag über das Verbot nuklearfähiger bodengestützter Mittelstreckenraketen (INF-Vertrag)<sup>01</sup> gekündigt. Am 4. März folgte die formelle Kündigung Russlands. Sollte bis zum Ablauf der Kündigungsfrist am 1. August 2019 keine Einigung erzielt werden, wären beide Seiten durch keine internationale Rechtsnorm mehr daran gehindert, neue Systeme dieser Waffenkategorie einzuführen und in Europa oder Asien zu stationieren. Wie kann Europa darauf reagieren? Um diese Frage zu beantworten, soll hier zunächst erörtert werden, welche politischen und militärischen Interessen die Akteure verfolgen und wie sich die Kündigung auf die globale Stabilität und die Sicherheit Europas auswirkt.

Der INF-Vertrag vom Dezember 1987 verpflichtet die USA, Russland und elf weitere Nachfolgestaaten der Sowjetunion, landgestützte ballistische Raketen und Marschflugkörper mit einer Reichweite zwischen 500 und 5500 Kilometern sowie ihre Startvorrichtungen und Infrastruktur zu zerstören. Er verbietet ihre Wiedereinführung einschließlich Produktion, Flugtests, Stationierung und Depotlagerung. Da durch den Vertrag eine ganze Klasse von Trägersystemen abgeschafft und so die regionale nukleare Bedrohung Europas der 1980er Jahre durch „eurostrategische“ Waffen beendet wurde, galt er als Meilenstein auf dem Weg zur Überwindung des Kalten Krieges.<sup>02</sup> Ihm folgten weitere Rüstungskontrollverträge, insbesondere 1990 der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE).

Den Kündigungen vorausgegangen war ein Ultimatum der USA vom 4. Dezember 2018, das Russland aufforderte, seine umstrittenen landmobilen Raketensysteme vom Typ 9M729 (Nato-Bezeichnung SSC-8) innerhalb von 60 Tagen zu zerstören.<sup>03</sup> Der Vorwurf lautet, dass die SSC-8 eine Reichweite von bis zu 2600 Kilometern habe und somit den INF-Vertrag verletze.<sup>04</sup> Schon seit 2008 verfolgten die US-Geheimdienste die Entwicklung und Flugtests der SSC-8 mit Argwohn. Nach dem

Beginn des Ukraine-Konflikts 2014 verdächtigte die US-Administration unter Präsident Barack Obama Russland erstmals öffentlich des Vertragsbruchs. Alarmiert durch geheime Informationen der USA meldeten auch die Bündnispartner auf dem Gipfeltreffen der Nato im Juli 2018 Zweifel an der Vertragstreue Russlands an und beklagten dessen Intransparenz. Da Moskau keine glaubwürdigen Erklärungen vorgelegt habe, sei eine Vertragsverletzung die „plausibelste Bewertung“. Gleichwohl bekannte sich das Bündnis dazu, den INF-Vertrag zu erhalten, und forderte Moskau zu Transparenz und Vertragstreue auf.<sup>05</sup>

Im Widerspruch dazu hat US-Präsident Donald Trump am 20. Oktober 2018 am Rande eines Wahlkampfauftritts überraschend den Rücktritt der USA vom INF-Vertrag angekündigt, ohne die Bündnispartner vorher zu konsultieren. Er begründete dies nicht nur mit der russischen Vertragsverletzung, sondern auch damit, dass China über ein umfangreiches INF-Potenzial verfüge, das keinen vertraglichen Beschränkungen unterliege. Somit seien die USA in eine strategisch nachteilige Position geraten.<sup>06</sup> China müsse daher in ein künftiges trilaterales Abkommen eingebunden werden. Eine mögliche Bedrohung Europas durch das russische Raketensystem spielte in Trumps Ankündigung jedoch keine Rolle.

Nachdem die USA im Oktober 2018 ihre Verbündeten informiert hatten, Russland habe zwei Verbände mit SSC-8 östlich des Ural und am Kaspischen Meer stationiert, schlossen sich die Außenminister der Nato-Staaten Anfang Dezember 2018 der Bewertung der USA an, dass Russland den INF-Vertrag verletzt habe. Auf Drängen Deutschlands und Frankreichs bekannten sie sich allerdings auch dazu, eine wirksame Rüstungskontrolle als „Schlüsselement“ der euroatlantischen Sicherheit zu erhalten und den Dialog mit Russland zu suchen.<sup>07</sup> Daraufhin schoben die USA die Kündigung für zwei Monate auf, bestanden aber darauf, dass Russland alle SSC-8 Systeme

me zerstören müsse. Bei einem bilateralen Treffen in Genf am 15. Januar 2019 lehnten sie das russische Angebot einer technischen Lösung und gegenseitiger Transparenzmaßnahmen ab.<sup>08</sup> Versuche des deutschen Außenministers, beide Seiten zum Einlenken zu bewegen, hatten keinen Erfolg. Mittlerweile soll Russland vier Verbände mit SSC-8 stationiert haben.

Moskau weist den Vorwurf der Vertragsverletzung zurück und beklagt, es habe Washington vergeblich vorgeschlagen, das Problem durch technische Konsultationen zu lösen. Russische Delegierte räumen allerdings ein, dass Russland zu lange gezögert habe, die nun angebotene Transparenz zu zeigen. Jedoch erhebt Moskau seit 2014 seinerseits den Vorwurf, die USA hätten den INF-Vertrag mehrfach gebrochen. Erstens hätten sie verbotene Mittelstreckenraketen verwendet, um die Raketenabwehr zu testen. Zweitens hätten sie Überschallkampfdrohnen eingeführt, die über die technischen Eigenschaften von Marschflugkörpern im verbotenen Reichweitespektrum verfügen. Und drittens verwendeten sie für die landgestützten Raketenabwehrstellungen in Rumänien – und künftig Polen – das gleiche vertikale Startsystem Mk-41, das auf Aegis-Schiffen für den Start von SM-3 Abwehrraketen und von Marschflugkörpern des Typs „Tomahawk“ mit einer Reichweite von etwa 2500 Kilometern

benutzt wird. Dieses könne somit zum Einsatz von Marschflugkörpern gegen Ziele im europäischen Teil Russlands verwendet werden.<sup>09</sup> Washington hält dem entgegen, dass Kampfdrohnen keine Marschflugkörper seien und dass die Testraketen für die Raketenabwehr nicht unter die Verbotsnormen des INF-Vertrags fallen. Die landgestützten Aegis-Systeme (*Aegis ashore*) seien wegen ihrer modifizierten Software und Verkabelung sowie ihrer spezifischen Feuerleitrichtung nur für den Start von Abwehrraketen geeignet.<sup>10</sup> Dies habe man auch im bilateralen Stationierungsvertrag mit Rumänien so vereinbart.

## VERIFIKATIONSLÜCKEN UND -OPTIONEN

Während es bei den russischen Vorwürfen um Fragen der Vertragsinterpretation geht, unterstellen die USA Russland einen heimlichen Vertragsbruch, dessen geheimdienstliche Erkenntnisgrundlage sich der öffentlichen Nachprüfung entzieht. Die Solidaritätsbekundungen der Verbündeten lassen jedoch darauf schließen, dass diese Informationen überzeugend waren. Gleichwohl wäre eine breitere Erkenntnislage eine wichtige Voraussetzung für weitreichende Folgeentscheidungen der Nato. Am besten ließen sich die Vorwürfe mit den bewährten Mitteln der kooperativen Verifikation prüfen. Sie ist das Kernstück aller Rüstungskontrollabkommen, auf das der Westen traditionell besonderen Wert legt. Da sich beide Seiten gegenseitig beschuldigen, den Vertrag gebrochen zu haben, wäre eine wechselseitige Verifikation in Russland und in den *Aegis-ashore*-Stellungen auch aus politischen Gründen angezeigt, um die Krise für beide Seiten gesichtswahrend zu beenden.

Das INF-Verifikationsregime sah vor, 13 Jahre lang mit gegenseitigen Vor-Ort-Inspektionen zu überprüfen, ob die im Vertrag gelisteten ballistischen Raketen und Marschflugkörper sowie ihre Starteinrichtungen und Infrastruktur wie vereinbart zerstört wurden. Mit Kameras an den

**01** Vollständiger Name: Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles, unterzeichnet am 8. 12. 1987, in Kraft seit 1. 6. 1988.

**02** Im Mai 1991 war die vereinbarte Zerstörung der 846 amerikanischen und 1846 sowjetischen INF-Systeme abgeschlossen. Vgl. Daryl Kimball/Kingston Reif, The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance, 22. 10. 2018, [www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty](http://www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty).

**03** Vgl. U.S. Department of State, Press Availability at NATO Headquarters, 4. 12. 2018 [www.state.gov/secretary/remarks/2018/12/287873.htm](http://www.state.gov/secretary/remarks/2018/12/287873.htm).

**04** Vgl. Congressional Research Service, Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress, 8. 2. 2019, <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf>, S. 2 ff.

**05** Vgl. NATO Brussels Summit Declaration, Press Release, 11. 7. 2018, [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_156624.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm).

**06** Vgl. Congressional Research Service (Anm. 4), S. 7; Ulrich Kühn, Geht es eigentlich um China?, 26. 10. 2018, [www.faz.net/-15857880.html](http://www.faz.net/-15857880.html).

**07** Vgl. NATO Statement on the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty Issued by the NATO Foreign Ministers, Press Release, 4. 12. 2018, [https://nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_161122.htm](https://nato.int/cps/en/natohq/official_texts_161122.htm).

**08** Vgl. Congressional Research Service (Anm. 4), S. 6.

**09** Vgl. Alexey Arbatov, The Danger of Withdrawing from the INF-Treaty, 26. 10. 2018, <https://carnegie.ru/commentary/77589>; Botschafter Sergej J. Netschajew, „Wie wir den INF-Vertrag retten“, 16. 12. 2018, <https://rp-online.de/35164837>.

**10** Vgl. U.S. Department of State, Bureau of Arms Control, Verification and Compliance Fact Sheet – Refuting Russian Allegations of U.S. Non-Compliance with the INF-Treaty, 8. 12. 2017, [www.state.gov/t/avc/rls/2017/276360.htm](http://www.state.gov/t/avc/rls/2017/276360.htm).

Werktoeren wurde zudem überwacht, ob die Produktion beendet wurde. Auch frühere Raketenstellungen in Deutschland wurden regelmäßig inspiziert. Das Verifikationsregime endete 2001. Um Fragen der Vertragsumsetzung im Dialog zu klären, ist eine Special Verification Commission (SVC) eingerichtet worden. Allerdings enthält der Vertrag keine Mechanismen, mit denen sich vermutete Vertragsumgehungen beweisen ließen, etwa kurzfristig angekündigte Inspektionen nicht erklärter Stationierungsorte oder Infrastruktureinrichtungen. Um dies zu ermöglichen, müssten sich die USA und Russland bilateral oder in der SVC darauf verständigen, das INF-Verifikationsregime wiederzubeleben und zu modifizieren.

Wichtig wäre es, zunächst Daten und Fakten auszutauschen, um die Vorwürfe zu konkretisieren und technische Fragen zu klären. Die Möglichkeiten zu einer kooperativen Lösung der Streitfragen sind keineswegs erschöpft. Expertinnen und Experten könnten erörtern, ob technisch bedingte Interpretationsunterschiede durch klarstellende Protokolle aus der Welt geschafft werden können. So hängen die operativen Reichweiten von ballistischen Raketen und Marschflugkörpern von mehreren Variablen ab, insbesondere von den Massen der Hüllen, der Betriebsstoffmenge und des Gefechtskopfes, der Steuereinrichtungen und Motoren sowie von der Schubkraft und den aerodynamischen Eigenschaften. Im INF-Vertrag ist daher von der Maximalentfernung die Rede, die der Flugkörper in seiner „Standardausführung“ zurücklegen kann, bis der Treibstoff völlig verbraucht ist. Für neue Systeme könnte diese Standardausführung, sofern sie vertragskonform ist, in Zusatzprotokollen vereinbart werden.

Klarheit ließe sich am besten durch den Austausch telemetrischer Daten, die Vorführung der fraglichen Systeme vor Ort und Beobachtungen von Flugtests herstellen. Dabei wäre auch festzustellen, ob es sich um Tests von Systemen handelt, die zwar im INF-Reichweitespektrum liegen, aber dennoch nicht vom Vertrag erfasst werden. Denn er erlaubt es, Flugkörper oder Raketenstufen von festen Starteinrichtungen aus auch über mittlere Reichweiten zu testen, sofern diese Elemente nicht für bodengestützte INF-Systeme verwendet werden. Dies gilt zum Beispiel für seegestützte Marschflugkörper oder Raketenstufen von Interkontinentalraketen. Diese Klärung wäre dringlich, steht doch der amerikanische Vor-

wurf im Raum, Russland habe das gleiche System SSC-8 einmal von einer festen Starteinrichtung aus im verbotenen Reichweitespektrum getestet und anschließend von einem landmobilen Träger aus unterhalb der kritischen 500-Kilometer-Schwelle, um die wahre Reichweite zu verschleiern.<sup>11</sup>

Im Gegenzug sollten die USA in Abstimmung mit Rumänien und künftig auch Polen russische Vor-Ort-Inspektionen in *Aegis-ashore*-Stellungen zulassen. Moskau könnte sich davon überzeugen, dass die dort verwendeten Mk-41-Launcher technisch nur für den Start von SM-3 Abwehrraketen vorgesehen sind und für sie keine Marschflugkörper gelagert werden. Auch diese technische Konfiguration könnte in Zusatzprotokollen vereinbart werden. Dabei sollte die neue Hybridrakete SM-6 mitbetrachtet werden, die sowohl für die Abwehr als auch für den Angriff auf See- und Bodenziele verwendet werden kann. Ihre Stationierung würde den Charakter von *Aegis-ashore* als reines Defensivsystem ändern und auch offensive Einsätze zulassen.

Damit die Verifikation langfristig wirksam bleibt, müsste sie wiederholt und nach kurzen Ankündigungsfristen stattfinden. Ihre multilaterale Gestaltung würde die Faktenfeststellung transparenter machen und vorzugsweise die früheren und potenziellen Stationierungsländer von INF-Systemen in Europa einbinden. Politische Folgeentscheidungen der Nato könnten dann auf einer breiteren Informationsbasis getroffen werden.

#### STRATEGISCHE INTERESSEN UND FOLGEN FÜR DIE GLOBALE RÜSTUNGSKONTROLLE

Dass die Möglichkeiten der Verifikation nicht ausgeschöpft werden, lässt den Schluss zu, dass der politische Wille nicht mehr besteht, den INF-Vertrag zu erhalten. Aber welches Interesse verfolgt das Weiße Haus mit seiner doppelten Begründung, die sowohl auf Russland als auch auf China verweist?

Der Begründung, Russland habe den Vertrag gebrochen und so seine Wirksamkeit untergraben, sind die Nato-Partner gefolgt. Die Kündigung jedoch zerstört die Verbotsnorm und legitimiert somit eine ungebremste Aufrüstung dieser Waffenkategorie. Um dies zu verhindern, müssten alle Mittel ausgeschöpft werden, um die Ver-

<sup>11</sup> Vgl. Congressional Research Service (Anm. 4), S. 3.

botsnorm zu bewahren und den Vertragspartner zu bewegen, zur Vertragstreue zurückzukehren. Die Sicherheit Europas erwähnte Präsident Trump bei seiner Ankündigung vom Oktober 2018 jedoch nicht. Ihm zufolge seien vielmehr die USA durch die russische Vertragsverletzung und das chinesische Mittelstreckenpotenzial in eine nachteilige strategische Position geraten. Doch bedrohen INF-Systeme nicht das Kernland der USA, sondern derzeit vor allem Ziele in Ostasien. Offenbar gilt Trumps Hinweis der regionalen Lage im Süd- und Ostchinesischen Meer, das sich in der Reichweite chinesischer Mittelstreckenwaffen befindet.<sup>12</sup>

Gleichwohl ist zu bezweifeln, dass die Trump-Administration den Vorschlag, China müsse einem künftigen trilateralen INF-Vertrag beitreten, ernsthaft verfolgt. Denn bisher haben die USA weder konkrete Vorstellungen geäußert noch China überhaupt konsultiert. Nur die deutsche Bundesregierung hat diese Option gegenüber chinesischen Regierungsvertretern informell zur Sprache gebracht und ist dabei auf unverblühte Zurückweisung gestoßen.<sup>13</sup> Der Grund dafür ist, dass China – ähnlich wie das Vereinigte Königreich und Frankreich – die Multilateralisierung bilateraler Nuklearabkommen schon seit den 1990er Jahren ablehnt, solange die nukleare Dominanz der USA und Russlands fortbesteht. Denn China, Großbritannien und Frankreich verfügen jeweils über knapp 200 bis 300 nukleare Sprengköpfe, die USA und Russland gemeinsam jedoch über mehr als 90 Prozent der weltweiten Bestände von rund 15 000 Nuklearwaffen.<sup>14</sup> Vor diesem Hintergrund haben sich die USA und Russland schon 2007 in den Vereinten Nationen vergeblich darum bemüht, eine Multilateralisierung des INF-Vertrags zu erreichen.

**12** Aussagen russischer Teilnehmer an Rüstungskontrollworkshops in Oslo am 1.11.2018 und Brüssel am 15.11.2018 zufolge hat US-Sicherheitsberater John Bolton im Gespräch mit seinem russischen Amtskollegen Nikolai Patruschew am 23.10.2018 unterstrichen, dass es den USA vor allem um China gehe.

**13** Vgl. Statement von Shengkun Ma, Stellv. Generaldirektor für Rüstungskontrolle, Außenministerium der VR China, auf der Internationalen Rüstungskontrollkonferenz am 15.3.2019 in Berlin; China Slams Trump Nuclear Treaty „Blackmail“, 23.10.2018, <https://yahoo.com/news/china-slams-trump-nuclear-treaty-blackmail-115339899.html>.

**14** Vgl. Auswärtiges Amt, Jahresabrüstungsbericht 2017, Berlin 2018, S. 19 (mit Hinweis auf SIPRI-Daten). Zu INF vgl. auch Hans M. Kristensen, INF-Weapons: Status, Modernisations, and Arms Control Prospects, in: Toda Peace Institute, Policy Brief 25/2018, S. 3f.

Zudem sind Chinas mehr als 1600 landgestützte ballistische Raketen überwiegend für eine konventionelle Rolle vorgesehen, um im Falle eines Konflikts das Ost- und Südchinesische Meer gegen das Eindringen amerikanischer Flugzeugträgergruppen abzuriegeln. Etwa 90 Prozent davon würden unter die Verbotsnormen des INF-Vertrags fallen, würde China ihm angehören.<sup>15</sup> China müsste also auf dieses Potenzial fast völlig verzichten, wenn es einem INF-Verbotsvertrag beitreten würde. Dagegen müssten die USA nichts aufgeben, da sie für die erweiterte Abschreckung in Ostasien seegestützte (SLCM) und luftgestützte Marschflugkörper (ALCM) verwenden, die den Verbotsnormen des INF-Vertrags nicht unterliegen. Auch das INF-Potenzial Indiens und Pakistans bliebe unberücksichtigt. Die Erwartung, China werde einem INF-Verbotsvertrag beitreten, erscheint daher unrealistisch.

Konzeptionell lassen die beiden konkurrierenden Begründungen Washingtons für die Kündigung des INF-Vertrags kaum einen gangbaren Ausweg. Denn selbst wenn Russland den INF-Vertrag einhalten oder China einem trilateralen Vertrag beitreten sollte, wäre der jeweils andere Kündigungsgrund nicht automatisch behoben. Vielmehr ist zu vermuten, dass langfristige politische Überzeugungen die amerikanische Haltung dominieren. So hat der US-Sicherheitsberater John Bolton sich schon seit zwei Dekaden darum bemüht, bi- und multilaterale „Rüstungskontrollfesseln“ abzuschütteln, um den Handlungsspielraum der USA zu erweitern.<sup>16</sup> Nach Washingtons Kündigung des Abkommens über die Begrenzung der strategischen Raketenabwehr (ABM) 2001 und Trumps Rückzug aus dem Iran-Deal von 2016 würde mit dem Kollaps des INF-Vertrags ein weiterer Eckpfeiler der globalen nuklearen Ordnung und der europäischen Sicherheitsordnung wegbrechen. Dies würde auch einen Schatten auf das verbleibende Abkommen über die Begrenzung strategischer Nuklearwaffen (New START) werfen. Wenn es bis 2021 nicht verlängert wird, wären Nuklearwaffen zum ersten Mal seit 1971 keinen vertraglichen Begrenzungen

**15** Vgl. Kristensen (Anm. 14), S. 3.

**16** Vgl. Ricardo Alcaro, Ideology, Not Russia or China, Explains US Pullout from the INF, 5.2.2019, [www.iaii.it/en/print/9951](http://www.iaii.it/en/print/9951); Ramesh Thakur, The Collapse of the US-Russia INF Treaty Makes Arms Control a Global Priority, 6.2.2019, <https://theconversation.com/the-collapse-of-the-us-russia-inf-treaty-makes-arms-control-a-global-priority-111251>.

unterworfen. Das internationale Vertrauen in den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) würde weiter erodieren – mit unkalkulierbaren Konsequenzen für die globale Stabilität.

### FOLGEN FÜR DIE SICHERHEIT EUROPAS

Militärisch hat der INF-Vertrag heute nicht mehr die gleiche Bedeutung wie 1987, als die Westeuropäer eine Abkopplung von der erweiterten nuklearen Abschreckung der USA befürchteten. Erstens verbietet der Vertrag nicht die luft- und seegestützten Marschflugkörper, die schon seit Jahren eine Reichweite und Präzision erreichen, die den landgestützten Varianten ähnlich sind. Zweitens dominiert heute der konventionelle Einsatz solcher Marschflugkörper, wie die Interventionskriege der USA und westlicher Verbündeter in den vergangenen zwei Dekaden zeigen. Auch Russland hat vom Kaspischen Meer und vom Mittelmeer aus Ziele in Syrien über weite Entfernungen mit SLCM erfolgreich angegriffen. China und westliche Staaten wie Frankreich haben ebenfalls luft- und seegestützte Marschflugkörper entwickelt und in ihre Streitkräfte eingegliedert. Drittens haben seit den 1990er Jahren mehrere südasiatische und arabische Staaten landgestützte ballistische Kurz- und Mittelstreckenraketen getestet und in ihre Arsenale eingeführt, die in das Reichweitemenspektrum des INF-Vertrags fallen würden.

Man mag daher einwenden, dass der militärische Mehrwert bodengestützter nuklearfähiger Mittelstreckenraketen gegenüber den aus der Luft oder von See her gestarteten SLCM und ALCM gering ist und die strategische Bedrohungslage Europas qualitativ kaum verändern würde. Auch heute schon könnten russische oder Nato-Kampfflugzeuge weitreichende Abstandswaffen über eigenem Territorium rasch regional verschieben und aus einem geschützten Luftraum abfeuern. Amerikanische Aegis-Schiffe, die in der Ostsee oder im Schwarzen Meer operieren, sind in der Lage, mit ihren „Tomahawk“-Raketen Moskau zu erreichen. Dass russische landmobile Varianten in Feldstellungen außerhalb ihrer Friedensstandorte schwerer zu orten sind, erhöht nicht die Bedrohung, sondern erschwert ihre präventive Zerstörung.

Generell können die tieffliegenden Marschflugkörper durch die Radarsysteme der Flug- und Raketenabwehr nicht flächendeckend und nur sehr spät erfasst werden. Damit wäre auch

heute schon die Reaktionszeit gegenüber einem überraschenden Angriff mit Marschflugkörpern sehr gering. Die Abschreckung dagegen beruht nicht auf einem vorbeugenden Angriff oder einem *launch on warning*,<sup>17</sup> sondern auf der Fähigkeit zum Gegenschlag. Um ihn zu gewährleisten, ist eine Stationierung von landgestützten Systemen in Europa nicht erforderlich.

Im Unterschied zu den universell einsetzbaren SLCM und ALCM würde sich eine regionale Stationierung landgestützter Mittelstreckenwaffen allerdings eindeutig auf europäische (oder ostasiatische) Ziele richten. Sie könnten reaktionsschneller eingesetzt werden und wären weniger aufwändig in der Herstellung und im Einsatz. Für Russland könnten sie dem Zweck dienen, eine künftige erweiterte Raketenabwehrfähigkeit der USA in Europa unter Risiko zu halten, um die eigene Fähigkeit zum strategisch-nuklearen Zweitschlag abzusichern. Zudem könnte ihr Einsatz beabsichtigen, Truppenbewegungen der Nato nach Osten zu unterbrechen. Dazu eignen sich allerdings auch ballistische Raketen und Marschflugkörper kürzerer Reichweite sowie die vorhandenen SLCM und ALCM.

Aber selbst wenn der militärische Mehrwert landgestützter Mittelstreckenraketen gegenüber den see- und luftmobilen Varianten nur gering wäre, so wäre es doch kontraproduktiv, die Verbotsnorm für eine Waffenklasse nur deswegen aufzuheben, weil es auch andere Trägersysteme gibt. Vielmehr käme es auf zusätzliche Rüstungskontrollmaßnahmen an, um die Stabilität zu erhalten. Sollte der Hinweis Trumps auf einen trilateralen Vertrag jedoch nicht auf ein Verbot landgestützter nuklearfähiger Mittelstreckenwaffen abzielen, sondern auf nationale Spielräume für eine regionale Stationierung, so würde dies auch die Einführung russischer Mittelstreckenraketen in Europa legitimieren und so die Sicherheit Europas noch mehr gefährden.

### WAS KANN EUROPA TUN?

Im europäischen Interesse ist es jedoch, einen neuen Stationierungswettkampf in Europa zu verhindern.

<sup>17</sup> Konzept zur Sicherung der strategisch-nuklearen Zweitschlagfähigkeit von Nuklearmächten: Sofortiges Auslösen eines nuklearen Gegenschlags bei Erkennung eines strategischen Angriffs, um der Zerstörung eigener strategischer Nuklearwaffen (vor allem Interkontinentalraketen) durch den gegnerischen Erstschatz zuvorzukommen.

dern. Am besten wäre es, in der verbleibenden Kündigungsfrist eine kooperative Lösung zu erreichen, um den INF-Vertrag zu erhalten. Daher wäre Europa gut beraten, die Bemühungen des deutschen Außenministers um eine solche Lösung zu unterstützen. Allerdings schwindet die Hoffnung, dass dies bis August 2019 gelingen wird.

Das Interesse, einen Raketenwettkampf zu verhindern, endet jedoch nicht an dem Tag, an dem der INF-Vertrag außer Kraft tritt. Innerhalb der Nordatlantischen Allianz sollten die Europäer daher für Zurückhaltung und Dialog eintreten. Die Nato sollte Russland signalisieren, dass sie keine INF-Systeme in Europa stationieren wird, solange Russland ebenfalls darauf verzichtet. Solange dies der Fall ist, sollten die Europäer keine Zustimmung zur Aufstellung landgestützter INF-Systeme auf ihrem Territorium geben. Die Presidential Nuclear Initiatives der Jahre 1991/92 zeigen, dass eine Politik reziproker Zurückhaltung auch ohne formale Vereinbarung realisiert werden kann. Damals hatten die Präsidenten der USA und Russlands parallele Erklärungen abgegeben, ihre taktischen Nuklearwaffen zurückzuziehen und zu reduzieren.

Vorzuziehen wären formellere Vereinbarungen, wie sie in der Nato-Russland-Grundakte 1997 und in der KSE-Schlussakte 1999 im Kontext der ersten Osterweiterung der Nato niedergelegt wurden. Dort hatte die Allianz erklärt, keine zusätzliche permanente Stationierung substanzieller Kampftruppen vorzunehmen. Russland reagierte mit einer gleichlautenden Erklärung für die Gebiete Kaliningrad und Pskow, die an die baltischen Staaten und Polen grenzen. Eine ähnliche Vereinbarung traf Russland bilateral mit Norwegen, die den ehemaligen Militärbezirk Leningrad an der finnisch-norwegischen Grenze einschloss. Zugleich erklärte die Nato, keine Absicht, keinen Plan und keinen Grund zu haben, Nuklearwaffen nach Osten zu verschieben.<sup>18</sup> Die Allianz sollte sich erneut zu dieser Verpflichtung in dem Verständnis bekennen, dass auch Russland seine taktischen Nuklearwaffen nicht nach Westen verlegt.

Auch ein informelles Einvernehmen bedarf der Verifikation. Hier könnten sich die Europäer mit ihrer Inspektionsexpertise einbringen. Zudem könnten sie neben der Satellitenbeobach-

tung den Vertrag über den Offenen Himmel von 1992 nutzen, um eine etwaige INF-Stationierung in Europa kooperativ zu überwachen. Zum anderen könnten sie darauf drängen, Russland ein reziprokes Angebot zu machen, die Stellungen der Nato-Raketenabwehr in Europa zu inspizieren. Denn sie ist ein gemeinsames Bündnisprojekt, auch wenn die Stellungen in Rumänien und künftig in Polen von der US-Navy betrieben werden.

Darüber hinaus kann Europa darauf hinwirken, dass die weltweite unregelmäßige Raketenrüstung durch universelle Regelungen eingedämmt wird. Um mehr globale Transparenz für die Einführung und den Test ballistischer Raketen und Marschflugkörper zu erreichen, müsste die Wirksamkeit des Haager Verhaltenskodex gegen die Proliferation ballistischer Raketen erhöht werden. Dazu wäre es nötig, ihn zu universalisieren, seine Definitionen um Marschflugkörper zu erweitern und verbindliche Informationspflichten im Hinblick auf Planungen und Bestände einzuführen. Die Verpflichtung zur Ankündigung bevorstehender Starts sollte gestärkt werden. Auch das Waffenregister der Vereinten Nationen bietet einen Ansatzpunkt, um die Transparenz von Exporten und Beständen ballistischer Raketen und ihrer Startsysteme zu erhöhen. Es bedarf jedoch ebenfalls eindeutiger Definitionen, um Marschflugkörper erfassen, Reichweiten differenzieren und Raketen von Startsystemen unterscheiden zu können.

Um eine solche Politik zu realisieren, müsste Europa allerdings mit einer Stimme sprechen. Angesichts der unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen und des Misstrauens einiger „Frontstaaten“ gegen kooperative Lösungen erscheint dies derzeit wenig wahrscheinlich. Vielmehr könnte die Versuchung, die Stationierung landgestützter INF-Systeme bilateral zu vereinbaren, die Nato spalten und Europa destabilisieren. Deutschland, Frankreich und andere europäische Staaten werden nachdrücklich und auf höchster Ebene ihr Gewicht in die Waagschale werfen müssen, um eine gemeinsame europäische Antwort auf die INF-Krise zu formulieren und zu verhindern, dass Europa wieder zum Schauplatz des Wettrüstens zweier nuklearer Supermächte wird.

#### WOLFGANG RICHTER

ist Oberst a.D. und wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. wolfgang.richter@swp-berlin.org

<sup>18</sup> Vgl. NATO/Russian Federation, Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security Between NATO and the Russian Federation Signed in Paris, 27.5.1997, [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25468.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm).

# CHINA ALS RÜSTUNGSAKTEUR

## Von Maos Papiertigern zu robusten Regenbögen

*Nele Noesselt*

Als die USA und Russland im Februar 2019 jeweils unilateral ankündigten, den INF-Vertrag von 1987 zur Abrüstung von atomar bestückbaren Mittelstreckenraketen im Sommer auslaufen zu lassen, wurde dies auch in der Volksrepublik (VR) China besorgt zur Kenntnis genommen. Umbrüche und Veränderungen des regionalen und globalen sicherheitspolitischen Umfeldes beobachtet Beijing mit großer Skepsis. So erklärt sich, dass die chinesische Regierung – obwohl China selbst zu keinem Zeitpunkt ein INF-Vertragspartner war und multilaterale Abkommen ablehnt, die sein Agieren als Rüstungsakteur und die Modernisierung seiner Streitkräfte einschränken könnten – die USA und Russland bis zuletzt gedrängt hatte, den Vertrag nicht aufzugeben. Denn hierdurch verschärft sich aus chinesischer Sicht nicht nur die Sicherheitslage in Kerneuropa, auch im asiatischen Raum wären damit Raketenstationierungen und weitere Rüstungsspiralen möglich.<sup>01</sup> Die „Büchse der Pandora“, des Rüstungswettlaufs und der offenen militärischen Konfrontation, könnte damit erneut geöffnet werden.<sup>02</sup>

Nicht nur der INF-Vertrag steht unmittelbar vor dem Aus, auch der New-START-Vertrag zur Reduzierung der strategischen Offensivwaffen zwischen den USA und Russland könnte 2021 endgültig auslaufen, da bislang keine Schritte zur Verlängerung eingeleitet worden sind. Während die USA in ihren sicherheitsstrategischen Dokumenten und Erklärungen die gewachsene Bedrohung durch Russland, China und Nordkorea betonen und vor diesem Hintergrund eine neuerliche Aufrüstung eingeleitet haben,<sup>03</sup> sieht sich Beijing durch die Waffensysteme und jüngst erneuerten Verteidigungsbündnisse der USA im Indopazifik bedrängt, wenn nicht sogar eingekreist. Der Plan der USA, ein Raketenabwehrschild mit Stützpunkten in Südkorea – offiziell zum Schutz vor Nordkorea – aufzubauen, erfordert aus Sicht chinesischer Militärstrategen eine Anpassung der eigenen Sicherheitsstrategie. Diese setzt bislang

auf das Prinzip der Abschreckung, betont wird der Verzicht auf einen (nuklearen) Erstschlag. Wenn aber das Zweitschlagpotenzial durch den Aufbau effektiver Abwehrsysteme der USA relativiert wird, stellt sich die Frage, inwiefern dann noch für China das bisherige sicherheitsstrategische Gleichgewicht der Drohpotenziale gegeben ist.<sup>04</sup> Dies erklärt die partielle Neuausrichtung der nuklearen Waffensysteme der VR China – die gemessen an jenen der USA und Russlands, die weiterhin über 90 Prozent der weltweiten Atomwaffenbestände verfügen, verhältnismäßig überschaubar sind. Eine Aufstockung der atomaren Sprengköpfe Chinas ist zwar im Gange, im Mittelpunkt aber steht die Aufrechterhaltung der Zweitschlag- und somit der „Vergeltungsschlag“-Kapazitäten durch eine Verlagerung weg von stationären, landbasierten Stützpunkten und Abschussbasen, hin zu mobilen Basen und seegestützten Einheiten (insbesondere U-Booten).<sup>05</sup> Auch die Erforschung und Entwicklung neuer IT-gestützter Waffensysteme läuft auf Hochtouren. Erklärtes Ziel der chinesischen Verteidigungs- und Sicherheitsstrategie ist es, „(lokale) Kriege im Informationszeitalter gewinnen zu können“.<sup>06</sup>

Die Modernisierung der chinesischen Streitkräfte, der Ausbau der maritimen Verteidigungseinheiten zu einer Hochseemarine (*blue water navy*) und Chinas Aufstieg zum Rüstungsexporteur sollten jedoch nicht allein als Reaktion auf den sich zuspitzenden Konflikt zwischen Washington und Beijing gedeutet werden.

### NEUE AKTIONSRÄUME UND AUSWEITUNG DER MILITÄRSTRATEGIE

Im März eines jeden Jahres sorgt die Verabschiedung des Verteidigungsetats durch den Nationalen Volkskongress der VR China für Diskussionen über eine weitere Aufrüstung. 2019 wurde eine Erhöhung von 7,5 Prozent gegenüber dem

Vorjahresetat beschlossen. Allerdings ist zu bedenken, dass die USA weiterhin den höchsten Verteidigungshaushalt der Welt haben: 2017 betrug er 610 Milliarden US-Dollar, das zweitplatzierte China gab im selben Jahr 228 Milliarden US-Dollar für sein Militär aus.<sup>07</sup> Die Erhöhungen des Verteidigungshaushalts ergeben sich nicht zuletzt aus den neuen Aufgaben der chinesischen Streitkräfte und der damit verbundenen Professionalisierung und Modernisierung.

So sind der chinesischen Regierung aus ihrer *Going-global*-Strategie, die zur weltweiten Präsenz chinesischer Unternehmen und Banken geführt hat, neue Handlungsimperative erwachsen. Sie hat nun verstärkt sicherheitspolitische Entwicklungen in anderen Ländern und Weltregionen zu kalkulieren. Seit 2013 unter dem Slogan der „Neuen Seidenstraße“ vorangetrieben, arbeiten chinesische Staatsunternehmen am Auf- und Ausbau von Transportinfrastruktur (Häfen, Flughäfen, Straßen, Eisenbahnverbindungen) sowie Energie- und Telekommunikationsnetzen in Afrika, Asien, Lateinamerika und im Nahen Osten sowie in Europa. Krisen, Rebellionen, Kriege und antichinesische Protestbewegungen erfordern – ungeachtet des formalen Festhaltens am Prinzip der Nichteinmischung in die internen Angelegenheiten anderer Staaten – eine neue Positionierung Beijings. 2011 setzte China seine Marineeinheiten ein, um chinesische Staatsangehörige aus den Krisenregionen in Libyen und dem Sudan zu evakuieren. Bereits zuvor war das Mandat

der Marine auf neue Räume ausgeweitet worden: Seit Dezember 2008 beteiligt sich China in Koordination mit der internationalen Staatengemeinschaft an der Bekämpfung der Piraterie im Golf von Aden vor der Küste Somalias – zur Sicherung chinesischer Schiffe wie auch zur Eskortierung von internationalen Hilfsgüterlieferungen. Im 2013 vorgelegten Weißbuch zum „vielseitigen Einsatz der chinesischen Streitkräfte“<sup>08</sup> wurden diese Aufgaben formal dokumentiert und mit den sicherheitspolitischen Herausforderungen jenseits der eigenen Hoheitsgewässer ex post legitimiert. Seitdem wird unter anderem mit dem Begriff der „umfassenden Sicherheit“ operiert, der eng zusammenhängt mit der Idee, die eigenen Fähigkeiten für Militäroperationen jenseits klassischer Kriegseinsätze (*military operations other than war*, MOOTW) auszubauen.

Dem Aspekt der „maritimen Sicherheit“ kommt hierbei ein besonderes Gewicht zu. Die 2015 veröffentlichte chinesische „Militärstrategie“<sup>09</sup> – ein Novum in der Geschichte der VR China, waren doch zuvor die entsprechenden Weißbücher unter dem Obertitel „Nationale Verteidigung“ geführt worden – fixiert den Ausbau der chinesischen Marine zu einer *blue water navy*, die zur Sicherung der strategischen Seerouten und in internationalen maritimen Kooperationsprojekten weltweit eingesetzt werden soll. Als Referenz der chinesischen Strategieüberlegungen zum Aspekt der maritimen Macht gilt ausgerechnet das vom US-Navy-Admiral Alfred Thayer Mahan 1890 veröffentlichte Standardwerk „The Influence of Sea Power upon History“, das Anfang des 19. Jahrhunderts nicht zuletzt den Aufbau der US-amerikanischen Pazifikflotte inspiriert hatte.<sup>10</sup> Mittlerweile hat China seine maritime Strategie auch auf die Erschließung der Arktis ausgeweitet.<sup>11</sup> Neben dem Aufbau maritimer Macht wird in der Militärstrategie von 2015 ferner der Aspekt der

**01** Vgl. Sina, Zhang Zhaozhong tan Mei tuichu zhongdao tiaoyue yingxiang: dui Zhongguo gaocheng yanzhong weixie (Zhang Zhaozhong zum Austritt der USA aus dem INF-Vertrag: Ein ernstes Risiko für China), 10.2.2019, <http://mil.news.sina.com.cn/china/2019-02-10/doc-ihrfzka4612222.shtml>.

**02** Vgl. Xinhua, Meiguo tuichu „Zhong dao tiaoyue“ huo kaiqi „Panduola mohe“ (Der Austritt der USA aus dem INF-Vertrag könnte erneut die Dose der Pandora öffnen), 2.2.2019, [www.xinhuanet.com/world/2019-02/02/c\\_1124080928.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-02/02/c_1124080928.htm).

**03** Vgl. National Security Strategy of the United States of America, Dezember 2017, [www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf](http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf).

**04** Vgl. Li Nan, China's Evolving Nuclear Strategy: Will China Drop „No First Use?“, in: China Brief 1/2018, S. 10.

**05** Vgl. Sun Xiangli, The Development of Nuclear Weapons in China, in: Li Bin/Tong Zhao (Hrsg.), Understanding Chinese Nuclear Thinking, Washington, D.C. 2016, S. 79–101.

**06** M. Taylor Fravel, China's New Military Strategy: „Winning Informationized Local Wars“, in: China Brief 13/2015, S. 3–7.

**07** Vgl. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), World Military Spending in 2017 was \$ 1.74 Trillion, 2018, <http://visuals.sipri.org>.

**08** Presseamt des Staatsrats der VR China, Zhongguo wuzhuang lilian de duoyanghua yunyong (Zum vielseitigen Einsatz der chinesischen Streitkräfte), 2013, <http://military.people.com.cn/GB/8221/74407/361666/index.html>.

**09** Vgl. dass., Zhongguo de junshi zhanlue (Chinas Militärstrategie), 2015, [www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2015/Document/1435161/1435161.htm](http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2015/Document/1435161/1435161.htm).

**10** Vgl. James R. Holmes/Toshi Yoshihara, The Influence of Mahan upon China's Maritime Strategy, in: Comparative Strategy 1/2005, S. 23–51.

**11** Vgl. Staatsrat der VR China, Zhongguo de Beiji zhengce (Chinas Arktis-Policy), 2018, [www.scio.gov.cn/zfbps/32832/document/1618203/1618203.htm](http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/document/1618203/1618203.htm).

nuklearen Macht und der wechselseitigen nuklearen Bedrohung thematisiert. Aus der vielzitierten Aussage Maos, dass die Atombombe ein Papiertiger sei, folgt allerdings, dass die chinesische Sicherheits- und Verteidigungsstrategie bis heute nicht primär auf nukleare Machtdurchsetzung abzielt.

Mit dem Weltraum und dem Cyberspace wurden 2015 zudem zwei neue Aktionsräume chinesischer Militär- und Sicherheitspolitik festgeschrieben. Gerade in diesen beiden Bereichen zeichnet sich ein neuer Wettlauf zwischen den Großmächten, diesmal primär zwischen den USA und der VR China, um die technologische Innovationsüberlegenheit ab. Im Juli 2017 veröffentlichte der chinesische Staatsrat zudem eine Aktualisierung der chinesischen Strategie im Bereich der Künstlichen Intelligenz (KI), in der das Ziel formuliert wird, die USA bis 2030 an der Spitze der KI-Entwicklung abzulösen.<sup>12</sup> Dass die chinesischen Aktivitäten auf diesem Feld wahr- und ernst genommen werden, zeigt der Blick auf die amerikanische Seite: Die US-Regierung hat den entsprechenden Forschungsinstituten in den Vereinigten Staaten weitreichende Freiheiten bei der Erforschung und Entwicklung defensiver und offensiver Instrumente im Bereich der Cybersicherheit eingeräumt. Zudem kündigte US-Präsident Trump an, eine Weltraumarmee aufbauen zu wollen.<sup>13</sup>

Die gewachsene Relevanz Chinas als Rüstungsakteur zeigt sich nicht nur an den erhöhten Ausgaben für die eigenen Streitkräfte, sondern auch am verstärkten Export von in China produzierten Waffen. Dem Stockholmer Forschungsinstitut SIPRI zufolge ist China inzwischen der fünftgrößte Rüstungsexporteur mit einem Weltmarktanteil von 5,7 Prozent im Zeitraum von 2013 bis 2017.<sup>14</sup> Gemessen an den Anteilen an den weltweiten Waffenexporten der USA (34 Prozent) und Russlands (22 Prozent) scheint dies zwar vergleichsweise gering. Aber gegenüber dem Zeitraum von 2008 bis 2012 sind Chinas Waffenexporte um 34 Prozent gestiegen. Die Volksrepublik ist damit offensiv in den weltweiten Wettbewerb im Bereich der Rüs-

tungsindustrie eingetreten. Der Großteil der chinesischen Rüstungsexporte geht dabei nach Asien und Ozeanien (zwischen 2013 und 2017 waren es 72 Prozent) sowie nach Afrika (21 Prozent). In Asien ist Pakistan einer der Hauptabnehmer chinesischer Waffen, in Afrika ist Algerien der größte Importeur, gefolgt von Tansania, Marokko, Nigeria und dem Sudan.<sup>15</sup> Zum einen sind die chinesischen Waffenangebote oftmals deutlich günstiger als die der großen westlichen Waffenschmieden, zum anderen folgt China nur wenigen Verbreitungseinschränkungen und liefert seine Waffen weitgehend unabhängig von internen Regimekonstellationen oder lokalen Entwicklungen.

## NEUE BÜNDNISSTRUKTUREN UND SICHERHEITSSPIRALEN

Auf die verstärkte Rüstungskoooperation zwischen China und Pakistan haben die USA mit einer Intensivierung ihrer Waffenlieferungen an Indien und Vietnam reagiert.<sup>16</sup> Insgesamt zeichnet sich eine neue Rüstungsspirale in Asien ab, die sich mit wachsendem Misstrauen zwischen den USA und der VR China immer weiter zuzuziehen scheint. Auf die *Pivot-to-Asia*-Politik, die Verstärkung der militärischen Sichtbarkeit der USA im asiatisch-pazifischen Raum unter der Präsidentschaft Barack Obamas,<sup>17</sup> folgte ein Ausbau der konzentrierten Koordination in sicherheitspolitischen Fragen zwischen China und Russland. Die Sanktionierung des Vorgehens Russlands in der Ukraine-Krise 2014 durch die internationale Staatengemeinschaft sowie die Positionierung der USA im Inselstreit zwischen China und Japan im Ostchinesischen Meer begünstigten den neuerlichen Schulterchluss zwischen Beijing und Moskau. Dieser wurde symbolisch bekräftigt durch das gemeinsame Gedenken an den Zweiten Weltkrieg in der chinesischen Hauptstadt im September 2015,<sup>18</sup>

**12** Vgl. Nele Noesselt, Chinas Antworten auf den neuen „Sputnik-Schock“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. 12. 2018, S. 7.

**13** Vgl. Fabio Tronchetti/Hao Liu, The Trump Administration and Outer Space: Promoting US Leadership or Heading Towards Isolation?, in: Australian Journal of International Affairs 5/2018, S. 418–432.

**14** Vgl. Pieter D. Wezeman et al., Trends in International Arms Transfers, 2017, SIPRI Fact Sheet, März 2018, [www.sipri.org/sites/default/files/2018-03/fssipri\\_at2017\\_0.pdf](http://www.sipri.org/sites/default/files/2018-03/fssipri_at2017_0.pdf).

**15** Siehe hierzu auch die vom Center for Strategic and International Studies vorgenommene Analyse der SIPRI-Daten: How Dominant Is China in the Global Arms Trade?, 2018, <https://china-power.csis.org/china-global-arms-trade>.

**16** Vgl. SIPRI Yearbook 2018: Armaments, Disarmament and International Security, Summary, Solna 2018, [www.sipri.org/sites/default/files/2018-06/yb\\_18\\_summary\\_en\\_0.pdf](http://www.sipri.org/sites/default/files/2018-06/yb_18_summary_en_0.pdf).

**17** Vgl. David Shambaugh, Assessing the US „Pivot“ to Asia, in: Strategic Studies Quarterly 2/2013, S. 10–19.

**18** Vgl. Laura Zhou, China, Russia to Mark 70th Anniversary of the End of Second World War in Show of Unity, 17. 2. 2015, [www.scmp.com/news/china/article/1716237/china-russia-mark-70th-anniversary-end-second-world-war-show-unity](http://www.scmp.com/news/china/article/1716237/china-russia-mark-70th-anniversary-end-second-world-war-show-unity).

den gegenseitigen Besuch von Militärparaden sowie gemeinsame Militärmanöver.

Mit der Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ),<sup>19</sup> die sich 2001 als Nachfolgeorganisation der Shanghai Fünf formierte, ist in Asien eine Bündnisstruktur im Bereich der Sicherheitspolitik entstanden, die sich dem Zugriff Europas und der USA entzieht. 2018 lehnte Moskau den Vorstoß der USA ab, vom G7-Format wieder zu G8-Gipfeltreffen mit Russland zurückzukehren. Das 18. Gipfeltreffen der SOZ wurde medienwirksam als Alternativbündnis zu den G7 in Szene gesetzt.<sup>20</sup> Auch in wirtschaftsstrategischen Fragen sind die Kooperationsstrukturen zwischen Russland und China ausgeweitet worden. So wird auf eine Verbindung und Interessenkoordination zwischen der von Beijing initiierten „Neuen Seidenstraße“ und der von Moskau vorangetriebenen „Eurasischen Wirtschaftsunion“ hingearbeitet.<sup>21</sup>

Die „Neue Seidenstraße“ – in erster Linie ein wirtschaftsstrategisches Projekt, um die Export- und Importrouten Chinas zu diversifizieren und entlang der Routen durch die Übernahme großflächiger Infrastrukturprojekte Überkapazitäten zu exportieren und hierbei Arbeitsaufträge für chinesische Staatsunternehmen zu sichern – ist explizit nicht auf einen exklusiven Club bestimmter Staaten limitiert. Chinas Vorstoß, in Afrika, Lateinamerika und im Nahen Osten transkontinentale Transportnetze und Logistikzentren aufzubauen, bedingt, dass Verhandlungen mit einzelnen Staaten, aber auch mit regionalen Bündnissen wie der Afrikanischen Union (AU) oder der Arabischen Liga erforderlich sind. In Regionen mit fragiler staatlicher Struktur kommen für die chinesische Seite weitere Verhandlungspartner hinzu: Um beispielsweise Investitionen und Infrastrukturprojekte in Afrika umzusetzen und abzusichern, sind mitunter neben Gesprächen

mit der offiziellen Regierung auch Abstimmungen mit lokalen Machthabern und Guerillagruppen erforderlich.

Gerade am Beispiel Afrikas zeigt sich deutlich, dass sich spätestens im Zuge der Ausweitung der Seidenstraßen-Routen auch das chinesische Sicherheitskonzept gewandelt hat. Im Rahmen des Forums für China-Afrika-Kooperation (FOCAC) wurden 2012 in Beijing erstmals Fragen jenseits von wirtschaftlichen und kulturellen Aspekten der Kooperation thematisiert: Im „Ministerial Action Plan (2013–2015)“ des FOCAC wurde die offizielle Selbstverpflichtung der VR China festgehalten, mit den afrikanischen Staaten und der AU in den Bereichen Konfliktprävention, Konfliktmanagement und Konfliktlösung sowie Wiederaufbau (nach Konfliktbeilegung) zusammenarbeiten zu wollen.<sup>22</sup> Aus chinesischer Sicht hat sich die Sicherheitslage in Afrika seitdem jedoch nicht verbessert. 2015 kündigte der chinesische Staatspräsident Xi Jinping in einer Rede vor den Vereinten Nationen an, dass China zusätzlich 8000 Soldaten für die schnelle Eingreiftruppe der UN zur Verfügung stellen und die AU mit zusätzlichen 100 Millionen US-Dollar für friedenssichernde Initiativen unterstützen werde.<sup>23</sup>

Auf dem FOCAC-Gipfel im September 2018 in Beijing führte Xi dann aus, dass China die AU-Initiative „Silencing the Guns in Africa by 2020“ unterstütze, zugleich aber an der Grundidee festhalte, dass die Herstellung von Frieden und Stabilität in Afrika in erster Linie eine Aufgabe der afrikanischen Akteure sei. China distanziert sich hiermit symbolisch von den Interventionen der „westlichen“ Staaten – und betont seine Identität als Entwicklungsland und Teil des „Globalen Südens“. Zugleich betonte Xi, dass Chinas „Neue Seidenstraße“ mit den Inhalten und Zielen der „Agenda 2063“ der AU, der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ der UN sowie den lokalen Entwicklungsplänen der afrikanischen Staaten kompatibel sei, und stellte 50 neue Projekte zur integrierten Kooperation im Bereich Sicherheit und Stabilität in Aussicht, mit besonde-

**19** Mitglieder sind die VR China, Russland, die zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Usbekistan sowie Indien und Pakistan. Beobachterstatus haben Afghanistan, Iran, die Mongolei und Belarus.

**20** Vgl. Catherine Putz, *A West in Crisis, an East Rising? Comparing the G7 and the SCO*, 12.6.2018, <https://thediplomat.com/2018/06/a-west-in-crisis-an-east-rising-comparing-the-g7-and-the-sco>.

**21** Vgl. Alexander Gabuev, *Eurasian Silk Road Union: Towards a Russia-China Consensus?*, 5.6.2015, <https://thediplomat.com/2015/06/eurasian-silk-road-union-towards-a-russia-china-consensus>.

**22** Vgl. David H. Shinn, *China's Growing Security Relationship with Africa: For Whose Benefit?*, in: *African East Asian Affairs* 3–4/2015, S. 124–143.

**23** Vgl. Xi Jinping, *Working Together to Forge a New Partnership of Win-Win Cooperation and Create a Community of Shared Future for Mankind*, Rede vor der UN-Vollversammlung, 29.9.2015, [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/zyjh\\_665391/t1305051.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1305051.shtml).

rem Fokus auf Friedenssicherung, Bekämpfung von Piraterie und Terrorismus.<sup>24</sup>

In der offiziellen Politrhetorik werden die Investitionsangebote an afrikanische Staaten als Win-win-Deals und „Partnerschaften auf Augenhöhe“ angeboten. Die chinesische Seite operiert dabei mit dem Konzept des *developmental peace*<sup>25</sup> – der Idee, dass Entwicklungsmöglichkeiten und eine Erhöhung des allgemeinen Wohlstands Konfliktpotenziale reduzieren oder auch beseitigen können. Kritiker halten der VR China jedoch vor, dass die günstigen Kredite, Waffenverkäufe und die Unterstützung für autoritäre Staatslenker die Konflikte in Afrika weiter angefacht hätten und ihre Lösung oft erschweren.

Wie erwähnt, wird inzwischen über ein Fünftel der chinesischen Waffen nach Afrika exportiert. Die vorsichtigen Äußerungen der chinesischen Regierung hinsichtlich der Notwendigkeit, den globalen Waffenhandel zu regulieren, deuten jedoch auf einen neuen Blick auf regionale und globale bewaffnete Konflikte hin. Dies überrascht kaum, sind in den vergangenen Jahren chinesische Arbeiter und Mitarbeiter von chinesischen Staatsunternehmen doch immer wieder Opfer von Geiselnahmen und Entführungen geworden. Im November 2015 wurden Vertreter der beiden großen chinesischen Eisenbahnkonzerne CRCC und CREC bei einem Angriff von Dschihadisten auf ein Hotel in Bamako, Mali, getötet. In Mali sowie im Sudan beteiligt sich China mit Kampftruppen an UN-Friedensmissionen – ein Bruch mit der zuvor bestehenden Praxis, die chinesische Beteiligung auf medizinisch-technisches Personal und Unterstützung beim Wiederaufbau der durch Kriege und Konflikte zerstörten Infrastruktur zu begrenzen. Chinesische Unternehmen und Projekte im Ausland, insbesondere jene in Afrika, werden zudem durch private chinesische Sicherheitsdienste geschützt, deren zahlenmäßige Stärke internen Berichten zufolge die der offiziellen Friedenstruppen deutlich übersteigen soll.<sup>26</sup>

**24** Vgl. Xinhua, Full Text of Chinese President Xi Jinping's Speech at Opening Ceremony of 2018 FOCAC Beijing Summit, 3.9.2018, [www.xinhuanet.com/english/2018-09/03/c\\_137441987.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/03/c_137441987.htm).

**25** Vgl. Xuejun Wang, Developmental Peace: Understanding China's Policy Towards Africa in Peace and Security, in: Chris Alden et al. (Hrsg.), *China and Africa: Building Peace and Security Cooperation on the Continent*, Cham 2018, S. 67–82.

**26** Vgl. Andrea Ghiselli, Market Opportunities and Political Responsibilities: The Difficult Development of Chinese Private Security Companies Abroad, in: *Armed Forces & Society*, online first: 5.11.2018, <https://journals.sagepub.com/home/afsa>.

## MEDIATIONSVERSUCHE UND „ROBUSTE REGENBÖGEN“

Die Positionierung Chinas in Fragen der Reform der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen lassen deutlich den Anspruch auf Mitsprache und Mitgestaltung regionaler und globaler Abkommen erkennen. So ist auch zu erklären, dass sich Beijing hinsichtlich der Denuklearisierung und Abrüstung Nordkoreas hinter Pjōngjang stellt und zugleich seine Rolle als zentraler Mediator unterstreicht – und Lösungen, die von den USA und Südkorea abgestimmt und unilateral vorgebracht werden, zurückweist. Chinas Einfluss zeigte sich etwa Anfang 2019: Hatte der nordkoreanische Staatschef Kim Jong-Un in seiner Neujahrsansprache noch harte Töne gegenüber den USA angeschlagen, meldete die chinesische Nachrichtenagentur nach dessen China-Reise zu Beginn des Jahres, dass ein zweites Treffen zwischen Trump und Kim angestrebt werde. Xi Jinping betonte, so die chinesischen Medienberichte, das generelle Interesse Chinas an einer Denuklearisierung Nordkoreas.<sup>27</sup> Die zweite Gesprächsrunde zwischen Trump und Kim in Hanoi im Februar 2019 führte jedoch zu keinem abschließenden Verhandlungserfolg.

Das von der Air University der US-Luftwaffe entwickelte Horrorszenario, dass China mit Russland und Nordkorea einen umfassenden Cyberkrieg oder einen auf elektromagnetische Impuls- waffen gestützten Angriff auf die USA und ihre Verbündeten beginnen könnte,<sup>28</sup> ist aktuell nicht realistisch. Die Positionierung Chinas in regionalen und globalen Konflikten sowie sein Aufstieg zum Rüstungsexporteur haben jedoch auf einer ganz anderen Ebene die Karten der Weltsicherheitspolitik neu gemischt: China setzt auf technologische Innovation – auch im Bereich der Sicherheits- und Militärforschung. Bislang verfügt die Volksrepublik nur über einen einsatzfähigen Flugzeugträger, weitere sind erst im Bau beziehungsweise noch in der Testphase. Im Bereich der Drohnenforschung zeichnen sich aber neue Erfolge ab – die zu einem erneuten Rüstungswett-

**27** Vgl. Xinhua, Tong Jin Zheng'en si du huiwu, Xi Jinping fanfu jiang le zhe san jian shi (Beim vierten Treffen mit Kim Jong-Un hat Xi Jinping wiederholt drei Punkte angesprochen), 11.1.2019, <http://world.huanqiu.com/article/2019-01/14037952.html>.

**28** Vgl. Electromagnetic Defense Task Force, 2018 Report, November 2018, [www.airuniversity.af.edu/Portals/10/AUPress/Papers/LP\\_0002\\_DeMaio\\_Electromagnetic\\_Defense\\_Task\\_Force.pdf](http://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/AUPress/Papers/LP_0002_DeMaio_Electromagnetic_Defense_Task_Force.pdf).

lauf führen könnten. Die von China entwickelte Kampfdrohne „Caihong 5“ („Regenbogen 5“) verschiebt jedoch nicht nur das fragile „Gleichgewicht des Schreckens“ in Ostasien. Moderne Drohnen gelten als einer der Hauptexportartikel Chinas im Bereich der Rüstungstechnologie.<sup>29</sup>

Das ursprüngliche INF-Abkommen von 1987 bezog sich nur auf landbasierte Raketen, nicht jedoch auf seegestützte Marschflugkörper oder Drohnen. China ist bereits in zahlreiche internationale Verträge und Abkommen zur Nichtverbreitung und Abrüstung eingebunden – unter anderem in den Atomwaffensperrvertrag, das Übereinkommen für den physischen Schutz von Kernmaterial sowie die Bio- und Chemiewaffenkonventionen. Auch wenn China kein Mitglied des internationalen Raketentechnologie-Kontrollregimes ist, orientiert es sich doch an dessen Richtlinien. Ebenso wenig beteiligt sich China am Haager Kodex gegen die Verbreitung ballis-

tischer Raketen; das 2005 vorgelegte chinesische Weißbuch zur Rüstungskontrolle und Abrüstung enthält jedoch eine Selbstverpflichtung zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. In die Kritik gerät Beijing dennoch weiterhin regelmäßig aufgrund seiner Waffen- und Technologielieferungen an Saudi-Arabien, Iran, Libyen, Syrien und Nordkorea. Mit Blick auf die globalen Entwicklungen und angesichts des bevorstehenden Auslaufens der INF- und New-START-Verträge wäre ein neues multilaterales Abkommen erforderlich, das nicht nur sämtliche neue Technologien umfasst, sondern auch alle gegenwärtig relevanten Akteure beteiligt und damit neuerliche regionale und globale Spiralen des Wettrüstens verhindert.

### NELE NOESSELT

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und Sinologin und Inhaberin des Lehrstuhls für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt China/Ostasien an der Universität Duisburg-Essen.  
nele.noesselt@uni-due.de

<sup>29</sup> Vgl. Richard A. Bitzinger, *Armed Drones: A Bright Spot in Chinese Arms Exports*, 17. 10. 2018, [www.asiatimes.com/2018/10/opinion/armed-drones-a-bright-spot-in-chinese-arms-exports](http://www.asiatimes.com/2018/10/opinion/armed-drones-a-bright-spot-in-chinese-arms-exports).

# Politisch, aktuell und digital

APuZ – auch im ePub-Format  
für Ihren E-Reader. Kostenfrei auf  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)



# ZWISCHEN COMEBACK UND ZERRISSENHEIT – HAT DIE NATO BESTAND?

*Johannes Varwick*

Die Nato hat sich in den vergangenen Jahren grundlegend verändert. Wurde der Bündnisverteidigung nach 1990 gut zwei Jahrzehnte lang kaum Bedeutung beigemessen, ist die Frage der kollektiven Verteidigung seit Beginn des Krieges in der Ukraine 2014 und der Neubewertung der Rolle Russlands wieder auf der Agenda und hat zu weitreichenden und noch nicht abgeschlossenen Veränderungen geführt. Zudem bleibt die Nato, die am 4. April 2019 ihren 70. Jahrestag begangen hat, im Bereich des militärischen Krisenmanagements aktiv und widmet sich außerdem neueren Themen wie Cyberkrieg, hybride Kriegsführung, Kontrolle der Migration über das Mittelmeer oder Stabilisierung von Partnern im Süden (etwa im Rahmen von Partnerschafts- oder Ausbildungsprogrammen wie in Afghanistan, Irak oder Jordanien). Gleichzeitig positionieren sich die USA unter Präsident Donald Trump neu und fordern von den Europäern nach wie vor einen wesentlich größeren Beitrag in der Nato ein – wobei bisweilen zweifelhaft ist, ob die Trump-Administration formalisierten Allianzen wie der Nato überhaupt noch einen hohen Stellenwert einräumt.

Die Bedeutung der Nato in der internationalen Sicherheitspolitik unterliegt damit einem erheblichen Wandel, und die transatlantische Sicherheitspartnerschaft wird derzeit unter heftigen Spannungen neu austariert. Die Allianz ist mithin nicht so sakrosankt, wie dies jahrzehntelang empfunden wurde. Daraus resultieren grundsätzliche Fragen für den Bestand der Nato.

## IN INTERNATIONALER (UN-)ORDNUNG

Eine Analyse der unterschiedlichen Entwicklungsetappen der Nato von 1949 bis 2019 zeigt, dass die Allianz in den sieben Jahrzehnten ihres Bestehens stets eine erhebliche Wandlungsfähig-

keit unter Beweis gestellt hat. Inzwischen gleicht sie einer lockeren Plattform für eine breite Palette an sicherheitspolitischen Themen und ist nicht (mehr) nur ein eher eindimensionales Militärbündnis zur Abwehr konkreter sicherheitspolitischer Bedrohungen. Die Nato hat sich mithin zu einer „Sowohl-als-auch-Allianz“ entwickelt.<sup>01</sup>

Sie muss diese Veränderungen in einem überaus dynamischen internationalen Umfeld vollziehen. Sie ist nicht nur die zentrale vertragliche Grundlage zwischen den Partnern auf den beiden Seiten des Atlantiks, sondern bildet trotz aller Unterschiede der Mitgliedstaaten auch weiterhin eine Wertegemeinschaft, selbst wenn innenpolitische Entwicklungen, etwa in der Türkei, in Ungarn und auch in den USA, diesem Fundament durchaus Schaden zufügen können. Die Nato ist zudem einer der wenigen handlungsfähigen sicherheitspolitischen Akteure, die zu komplexen militärischen Operationen im gesamten Aufgabenspektrum – von der Bündnisverteidigung bis zur vollen Bandbreite von Einsätzen im internationalen Krisenmanagement – in der Lage sind. Zugleich wirkt sie über den gemeinsamen militärischen Planungsprozess und die integrierte Militärstruktur einer Renationalisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik entgegen.

Allerdings hat der „Trump-Schock“ – die Abkehr der USA vom Multilateralismus in den vergangenen zwei Jahren – allen Staaten nochmals vor Augen geführt, dass in der Sicherheitspolitik auch eine gewisse Rückbesinnung auf die eigene nationale Handlungsfähigkeit geboten ist und Bündnisse in aller Regel nur Zweckbündnisse auf Zeit und niemals unantastbar sind. Die USA können ihre Interessen und Ziele in (fast) jedem Fall auch unilateral verfolgen, und für die kleineren Bündnispartner scheidet rein nationales militärisches Handeln als Alternativoption aus. Aber für die größeren Mitgliedstaaten – Deutschland, Türkei, Frankreich, Großbritannien, Spanien, Italien,

Polen – sieht das schon anders aus. Auch wenn in allen genannten Fällen der transatlantische oder zumindest der europäische Verbund das Handlungspotenzial vervielfältigt (oder bei Lichte betrachtet: erst schafft) und es deshalb in ihrem Interesse bleibt, diese Dimension zu stärken, kann erwartet werden, dass notfalls über die Bündnisbelange hinaus – und möglicherweise künftig sogar verstärkt – auch national gedacht und agiert wird.

## STRUKTURPROBLEME DER ALLIANZ

Für die Nordatlantische Allianz ergeben sich mehrere militärische und politische Funktionen, die über das hinausgehen, was sie in der Zeit des Ost-West-Konflikts an Aufgaben zu erfüllen hatte. Doch trotz der neuen Aufgaben und der ungebrochenen Attraktivität für alte wie neue Mitglieder<sup>02</sup> befindet sich die Nato in einem vielschichtigen Dilemma: Die neuen militärischen Aufgaben könnten rasch zu einer Überforderung führen, die bereitgestellten Mittel und Fähigkeiten bleiben in vielen Mitgliedstaaten hinter den gemeinsam vereinbarten Zielen zurück,<sup>03</sup> und ob die innere Kohärenz für die neuen politischen Aufgaben in dem Maße gegeben ist, wie sie durch die gemeinsame Bedrohungswahrnehmung durch einen klar definierbaren Gegner gegeben war, ist fraglich. Stattdessen könnten Ad-hoc-Koalitionen und „Koalitionen der Willigen“ an Attraktivität gewinnen und den Zusammenhalt im Bündnis untergraben. Zudem ist es nicht ausgemacht, dass sich wichtige Staaten dauerhaft innerhalb der Nato und für die Nato engagieren – die Wahl Trumps und die damit verbundenen Zweifel an der Rolle der USA sind hier nur ein besonders drastisches Beispiel. Die Zukunft der Allianz als handlungsfähiges Bündnis und sicherheitspolitischer Kristallisationspunkt ihrer Mitgliedstaaten ist mithin so offen wie nie. Der

Grund für diese These ist letztlich in zwei zentralen Strukturproblemen der Allianz verankert.

An erster Stelle steht die Frage, ob es noch eine gemeinsame oder zumindest eine vorherrschende Bedrohungswahrnehmung in der Allianz gibt. Divergierende Einschätzungen bei zentralen Themen wie Gewichtung der unterschiedlichen Aufgaben, Blick nach Osten versus Blick nach Süden, Zuständigkeit für neue sicherheitspolitische Fragen wie Terrorismusbekämpfung, Cyber- und Energiesicherheit und andere mehr lassen es fraglich erscheinen, ob alle Partner noch das gleiche Verständnis von Sicherheit und der daraus ableitbaren Prioritäten der Bündnisaufgaben haben. Beides ist jedoch entscheidend für eine gemeinsame Sicherheitspolitik. Generell lässt sich sagen, dass zwischen den Mitgliedstaaten nicht nur unterschiedliche Auffassungen darüber herrschen, was eine Bedrohung ist – ob also eine Bedrohung vorliegt oder nicht –, sondern auch die Wahl der Mittel höchst unterschiedlich beurteilt wird. Hinzu kommt die Frage, welche Lehren die Allianz aus ihren zahlreichen Einsätzen nach 1990 ziehen soll. Aus den Nato-Operationen von Afghanistan bis Libyen ergibt sich eine große Zurückhaltung, was neue Verpflichtungen im Rahmen des internationalen Krisenmanagements angeht – unabhängig davon, ob diese durch ein UN-Mandat legitimiert sind oder nicht. Denn Erfolg und Dauer des Engagements sind fraglich, die Mittel sind knapp, und die Konzentration darauf führt rasch zu Fähigkeitsdefiziten bei der Vorsorge zur Bündnisverteidigung im engeren Sinne.

Ein zweites, mit dem ersten Punkt eng verbundenes Strukturproblem der Allianz zielt auf die Frage, was die Mitgliedstaaten der Nato gemeinsam machen können beziehungsweise wollen und was sie entsprechend finanzieren möchten. Insbesondere wird vielfach die Forderung erhoben, allen Mitgliedern verstärkt die Möglichkeit einer flexiblen Teilnahme an Nato-Missionen einzuräumen. Diese ist zwar faktisch schon heute gegeben, denn die Beistandspflicht gilt nur bei Artikel 5 des Nato-Vertrags (Bündnisfall) – und liegt in seiner praktischen Ausgestaltung auch dann im Ermessen jeder Regierung. Sollte die Möglichkeit zur flexiblen Teilnahme aber die generelle Entwicklung der Nato widerspiegeln, würde es auf eine deutliche Änderung der Bündnisgrundlagen hinauslaufen: Das Konsensprinzip könnte aufgegeben und die integrierte Militärstruktur modifiziert werden; zugleich würden Nichtmitglieder stärker am Entscheidungsprozess der Allianz beteiligt. Aus solchen Ad-hoc-Koali-

**01** Vgl. Johannes Varwick, Nato in (Un-)Ordnung. Wie transatlantische Sicherheit neu verhandelt wird, Schwalbach/Ts. 2017.

**02** Nach dem Beitritt Montenegros 2018 wird voraussichtlich 2020 mit Nordmazedonien der 30. Staat der Allianz beitreten.

**03** Gleichwohl sind die Verteidigungsausgaben der Nato-Staaten seit 2014 erheblich angestiegen, alleine die der europäischen Nato-Staaten und Kanada seit 2016 um zusammengenommen rund 40 Milliarden US-Dollar; der deutsche Verteidigungshaushalt ist seit 2014 um 36 Prozent erhöht worden. Zu den Zahlen vgl. Nato, Pressemitteilung zu Verteidigungsausgaben der Mitgliedstaaten 2011–2018, 10.7.2018, [www.nato.int/nato\\_static\\_f2014/assets/pdf/pdf\\_2018\\_07/20180709\\_180710-pr2018-91-en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_f2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180709_180710-pr2018-91-en.pdf).

tionen, die die Nato-Ressourcen nutzen möchten, würden aber – so notwendig sie im Einzelfall sein mögen – unerwünschte Konsequenzen entstehen, denn der *casus foederis* wäre damit unscharf.

Daraus resultierte, dass die „kollektive Rationalität“ von Bündnisentscheidungen kein stabilisierendes Element der internationalen Ordnung mehr bliebe, sondern vielmehr das Sicherheitsdilemma verschärft würde. Denn allein die gegenwärtige Art der Entscheidungsfindung in der Nato sichert ein hohes Maß einer solchen kollektiven Rationalität und lässt hegemonialen Missbrauch (trotz einer im Inneren quasi hegemonialen Struktur) kaum zu. Wenn aber Ad-hoc-Handeln nicht nur im Einzelfall denkbar, sondern bereits konzeptionell eingeplant ist, resultiert daraus bei anderen Akteuren auch außerhalb des Bündnisses Misstrauen mit der Folge möglicherweise neuer Konfliktformationen.

Bis zu einem gewissen Grad dürfte eine Flexibilisierung des Entscheidungsprozesses unumgänglich sein, wenn aber eine Entwicklung hin zu einem „Werkzeugkasten für Ad-hoc-Koalitionen“ erfolgen würde, wäre der Zusammenhalt des Bündnisses extrem gefährdet. Denn ein Entscheidungsprozess, an dem alle Mitglieder – zumindest im Grundsatz – mitwirken können, ist die Voraussetzung dafür, dass sich Staaten an dem Bündnis beteiligen und ihre Politik an ihm ausrichten. Sinnvoll wäre es, die Bedingungen für das Handeln in wechselnden „Koalitionen der Willigen“ genauer zu definieren und damit einen verbindlichen Handlungsrahmen zu schaffen. So wäre es denkbar, über die bereits bestehenden und ja auch bereits praktizierten Möglichkeiten<sup>04</sup> hinaus einen formalisierten Mechanismus zu entwickeln, bei dem der Nordatlantikrat einzelnen Staaten oder Staatengruppen die Nutzung von Nato-Ressourcen gestattet oder aber einen Einsatz politisch absegnet, ohne dass sich alle Staaten beteiligen müssen. Vorstellbar wäre auch die Einführung von Verfahren der konstruktiven Enthaltung oder der verstärkten Zusammenarbeit einzelner Staaten unter dem Dach der Nato.

### DREI THEMEN FÜR DIE GRUNDSÄTZLICHE AUSRICHTUNG

Für die Rolle der Nato in der internationalen Sicherheitspolitik und in der internationalen (Un-)

Ordnung ist eine Reihe von Themen zu beachten, die nicht immer gleichermaßen in gebührender Weise im Zentrum der politischen Aufmerksamkeit stehen, die aber bei einer umfassenden Bestandsaufnahme berücksichtigt werden sollten. Hierzu gehören insbesondere die drei folgenden Themen: der Umgang mit einem zunehmend revisionistischen Russland, die ungeklärte Rolle der EU beziehungsweise Europas in der Nato sowie die Erwartungsverlässlichkeit des Bündnisses.

#### Russland

Spätestens seit 2014 steht die Nato vor einem Spagat: einerseits Russland – das zunehmend machtbewusst in der internationalen Politik auftritt – durch eine Neubewertung des Themas Bündnisverteidigung von (weiterem) militärischem „Abenteuerum“ abzuschrecken, ohne damit die Chancen auf eine Rückkehr zu einem konstruktiveren Verhältnis zu untergraben, und andererseits die grundsätzliche Fähigkeit zum internationalen Krisenmanagement auch *out of area* aufrechtzuerhalten oder gar auszubauen. Den Verbündeten wird in dieser Situation viel abverlangt. Die Bedrohungsanalyse mit Blick auf Russland ist der bestimmende Faktor der Nato-Ausrichtung, entweder in Richtung Entspannung und Öffnung (etwa nach Ende des Ost-West-Konflikts bis zur Georgien-Krise 2008) oder in Richtung Verschärfung und Fokussierung (während des Ost-West-Konflikts in unterschiedlicher Ausprägung und spätestens wieder seit 2014). Die Nato definiert sich also de facto wesentlich durch ihr Verhältnis gegenüber Russland. Es lässt sich sogar mit einigem Recht argumentieren, dass die Ausweitung auf neue Aufgaben jenseits der kollektiven Verteidigung immer nur dann trägt, wenn die Lage als hochkomplex und vergleichsweise ungewiss eingeschätzt wird. Sobald aber konkrete Bedrohungen (wieder) auftauchen, wird diese Aufgabenausweitung zugunsten eines eher „bedrohungsorientierten Ansatzes“ im Sinne klarer Prioritäten aufgegeben.<sup>05</sup>

Das politische Ziel mit Blick auf Russland war und ist richtig: die Gegnerschaft überwinden und Russland zur Kooperation ermutigen. Das ist jedoch einstweilen gescheitert. Unbeantwortet bleibt insbesondere die Frage nach den Grenzen des russischen Einflusses im postsowjetischen Raum: Sollten „russische Einflusszonen“ akzeptiert und

<sup>04</sup> Musterbeispiel dafür ist die Nato-Operation „Unified Protector“ in Libyen 2011, an der sich nur eine Minderheit der Nato-Mitglieder beteiligte, die aber dennoch von allen mitgetragen wurde.

<sup>05</sup> Vgl. Kersten Lahl/Johannes Varwick, Sicherheitspolitik verstehen, Frankfurt/M. 2019.

etwa Staaten wie Georgien oder der Ukraine eine Nato-Beitrittsperspektive abgesprochen werden, weil Russland dadurch einen Einflussverlust befürchtet? Anders und allgemeiner gwendet: Wie viel destruktive Politik Russlands kann und soll akzeptiert werden, ohne dass dies Konsequenzen für die Beziehungen zueinander hätte? Die ab 2014 in Reaktion auf die russische Annektierung der Krim und die Destabilisierung der Ostukraine eingeleitete moderate, aber dennoch ohne Zweifel ernst gemeinte Rückversicherungspolitik der Nato ist insofern ein richtiger Ansatz. Gleichwohl wird im Rückblick möglicherweise deutlicher, von wie vielen Fehlannahmen die Beziehungen zwischen der Nato und Russland geleitet wurden. „Die Ukraine-Krise ist schlicht die Rechnung dafür, dass wir unser Klassenziel bei der Anbindung Russlands an den Westen und das westliche Bündnis nicht erreicht haben“,<sup>06</sup> urteilte der ehemalige Botschafter und Leiter der Münchner Sicherheitskonferenz, Wolfgang Ischinger, bereits 2014.

Realistische Theoretiker warnten schon früh, dass die Nato mehr auf russische Befindlichkeiten Rücksicht zu nehmen hätte, und brachten vielfach Verständnis für vermeintliche Einkreisungsängste durch eine Ausdehnung des Westens unter der Führung der USA auf. Tatsächlich hat sich das Nato-Territorium seit 1999 um etwa 1000 Kilometer in Richtung russische Grenze ausgedehnt. So argumentierte der amerikanische Politikwissenschaftler John Mearsheimer, dass der Dreischritt des Westens aus Nato- und EU-Erweiterung sowie Demokratieförderung Nahrung für ein Feuer gewesen sei, das nur noch entzündet werden musste.<sup>07</sup> In Deutschland wiederum mahnte der Politikwissenschaftler Christian Hacke bereits früh, die Nato könne eine sicherheitspolitische Partnerschaft mit Russland und die Sicherheit der Nachbarstaaten nicht zugleich herstellen; er sah darin das zentrale strukturelle Dilemma der Erweiterung.<sup>08</sup>

Natürlich ist an der Analyse der Realisten – wie stets – etwas dran; Russland hat frühzeitig klargemacht, dass es die westliche Politik als massive Verletzung seiner Interessen versteht. Und ebenso

natürlich muss der Westen selbstkritisch sein und prüfen, ob er bei seiner Strategie seit 1990 von falschen Voraussetzungen ausgegangen ist. Wie ein Ausgleich dieser Interessen zu erreichen ist, bleibt indes eine offene Frage. Es spricht wenig dafür, dass dies auf dem Wege eines Entgegenkommens gegenüber den selbst definierten russischen Sicherheitsinteressen gehen könnte. Denn das würde bedeuten, dass das mit militärischer Gewalt geschaffene Denken in Einflusszonen akzeptiert und auf die 1990 in der Charta von Paris festgehaltenen Prinzipien – unter anderem freie Bündniswahl und Beachtung der territorialen Integrität der Staaten – verzichtet würde. Insbesondere das Prinzip der territorialen Integrität ist dabei von strategischer Bedeutung für die Stabilität in Europa. Russland ist insofern auf dem Irrweg und wird das eines Tages auch erkennen (müssen). Die Nato kann dabei auf Basis der eigenen Stärke beziehungsweise gesicherter Abschreckungsfähigkeit handeln, denn ihre militärischen Fähigkeiten und auch ihre absoluten Ausgaben für Rüstung sind trotz mancher Defizite um ein Vielfaches höher als die russischen.

Nicht zuletzt aber zwingen die zunehmenden Fähigkeiten Russlands im Bereich der (auch nuklearen) Raketentechnik die Nato-Mitgliedstaaten dazu, sich systematischer damit auseinanderzusetzen, welche Rolle Kernwaffen in der künftigen Strategie der Nato einnehmen sollen.<sup>09</sup> Die Nato bleibt eine nukleare Allianz, solange es Kernwaffen geben wird, aber Moskaus Nuklearwaffenarsenal, das zudem derzeit massiv modernisiert wird, richtet sich unzweifelhaft gegen die Mitgliedstaaten der Allianz. Das lässt sich nicht zuletzt daran festmachen, dass Russland den Einsatz von Nuklearwaffen unter anderem gegen Polen übt, jüngst unter Verletzung des nunmehr aufgekündigten INF-Vertrages neue nukleare bestückbare Mittelstreckenraketen in Dienst gestellt hat<sup>10</sup> und damit droht, weitere Atomwaffen in Kaliningrad zu stationieren. Ratsam wäre es trotzdem, intensiver darüber nachzudenken, wie es gelingen kann, Russland aus diesem konfrontativen antiwestlichen Kurs wieder herauszuführen. Es sollten insbesondere Themen identifiziert werden, an denen sowohl die Nato

**06** Wolfgang Ischinger, Baumängel am gemeinsamen Haus, in: *Internationale Politik* 3/2014, S. 19 ff., hier S. 19.

**07** Vgl. John Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault*, in: *Foreign Affairs* 5/2014, S. 77–89.

**08** Vgl. Christian Hacke, *Die Haltung der Bundesrepublik zur Nato-Osterweiterung*, in: August Pradetto (Hrsg.), *Ostmitteleuropa, Russland und die Osterweiterung der Nato*, Opladen 1997, S. 235–257.

**09** Vgl. Karl-Heinz Kamp, *Nuclear Reorientation of Nato*, *Nato Defense College Commentary* 1/2018.

**10** Vgl. Congressional Research Service, *Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress*, 9.2.2019, <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf>.

als auch Russland gleichermaßen Interesse haben – Terrorbekämpfung, Rüstungskontrolle und die Vermeidung von unbeabsichtigter Eskalation sind trotz aller Schwierigkeiten Beispiele dafür.

### Europa in der Nato

Der ungeklärte gemeinsame Status der EU-Staaten im Bündnis und die absehbar erodierende Rolle der USA für europäische Sicherheit haben einen Selbstfindungsprozess Europas in Sicherheitsfragen ausgelöst – mit offenen Konsequenzen für die Allianz.<sup>11</sup> Der Grad der europäischen Eigenständigkeit in der Nato beziehungsweise der Europäer insgesamt gehört zu den schwierigsten Themenfeldern innerhalb des Bündnisses. Dabei geht es im Wesentlichen darum, inwieweit die immer noch weitgehend mit sich selbst beschäftigte EU Aufgaben, die bisher die Nato wahrnimmt, übernehmen kann und will. Mit der Konkretisierung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) stellt sich die Frage nach ihrem Verhältnis zur Nato neu. Die zentrale Frage ist, ob die EU eine Art Zweigstelle der Allianz für besondere Aufgaben wird oder ob ein großer Teil dessen, was an sicherheitspolitischen Aufgaben auf eine um die GSVP bereicherte EU zukommt, nicht doch besser, schneller und effizienter von der Nato geleistet werden kann. Diese Frage kann nach heutigem Stand noch nicht endgültig beantwortet werden, denn es ist offener denn je, ob es die EU schafft, sich zu einem einheitlichen politischen Akteur zu entwickeln. Auch ist noch nicht ausgemacht, ob die USA dauerhaft eine „europäische Macht“ bleiben wollen und an formalen Allianzen mit ihren europäischen Partnern interessiert sind.<sup>12</sup>

Die Beziehungen zwischen Nato und EU dürften also auch in Zukunft nicht einfach oder konfliktfrei sein. Allerdings wäre es angesichts der weitgehenden Mitgliederkongruenz beider Organisationen, der Tatsache des *single set of forces* (das heißt, trotz vermehrter Aufgaben stehen nur einmal vorhandene Mittel und Streitkräfte zur Verfügung) wie auch der anspruchsvollen internatio-

nalen sicherheitspolitischen Problemagenda völlig unangemessen, wenn sich beide in Selbstbeschäftigung üben, statt wirksame Impulse zur Stabilisierung des internationalen Systems wie auch effektive Beiträge zur Lösung sicherheitspolitischer Probleme zu leisten. Eine konstruktive „Zwei-Pfeiler-Allianz“ wird sich aber nicht einfach so ergeben, sondern es hängt in erster Linie vom europäischen Gestaltungswillen ab, wie relevant die Nato bleiben wird. Ohne eine annähernd hälftige Verteilung der Lasten und Risiken zwischen Europa und den USA wird die Allianz wohl keinen Bestand haben.

Angesichts dessen, dass der Anteil der Verteidigungsausgaben bei etwa 70 (USA) zu 30 (Europa) liegt<sup>13</sup> (nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU wird sich der EU-Anteil sogar auf rund 21 Prozent reduzieren), ist der Weg weit, aber er sollte entschlossen und abgewogen beschritten werden. Zwei US-Sicherheitsexperten formulierten dies treffend so: „There will be a tangible change in Nato member states’ behavior, or there will be a tangible change in US support for Nato. If the second scenario takes shape, Nato will be replaced by a greater emphasis on important bilateral relationships.“<sup>14</sup>

### Erwartungsverlässlichkeit

Die Nato hat sich über ihren ursprünglichen Zweck der Abwehr einer Bedrohung hinaus zu einer Institution entwickelt, die allgemeine Risiken bewältigt und trotzdem weiterhin ihre ursprüngliche Aufgabe zu erfüllen hat – ein notwendiger Prozess, allerdings mit Nebenwirkungen. Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation hat sich auch das Profil von Allianzen verändert. Schon bei ihrer Gründung benutzte die Nato den Begriff „kollektive Selbstverteidigung“ unter Berufung auf die UN-Charta. Damit rückte auch die internationale Sicherheit – und nicht nur die Sicherheit des Bündnisgebiets – in den Fokus ihres Interesses. Die Konsequenzen aus den nicht immer konfliktfreien Beziehungen zwischen Nato und Vereinten Nationen sollten auch unter dem Aspekt der Erwartungsverlässlichkeit mit großer Sensibilität diskutiert werden.

Das Dilemma ist gleichwohl, dass es durchaus Fälle geben kann, in denen militärisches Handeln nicht auf Grundlage eines klaren Mandats des UN-

**11** Vgl. Varwick (Anm. 1), S. 123–138.

**12** Aufgrund des erraticen Verhaltens von US-Präsident Trump ist hier keine solide Prognose möglich. Fest steht aber, dass beide Häuser des US-Kongresses Beschlüsse getroffen haben, die es dem Präsidenten untersagen, einen Rückzug aus der Nato anzuordnen (Senats-Resolution 557 vom 27. 6. 2018 mit 92 zu 2 Stimmen, Repräsentantenhaus-Resolution 676 vom 22. 1. 2019 mit 357 zu 22 Stimmen). Dass dies überhaupt nötig war, zeigt allerdings die Dramatik der Lage.

**13** Zu den Zahlen vgl. Nato (Anm. 3).

**14** George Friedman/Jacob L. Shapiro, The Evolving Nato Alliance, This Week in Geopolitics, 20. 2. 2017, <https://geopoliticalfutures.com/evolving-nato-alliance>.

Sicherheitsrats erfolgt. Davon abgesehen, dass es immer klüger ist, auf der Grundlage eines solchen Mandats zu agieren, kann es Situationen geben, in denen der Sicherheitsrat durch Vetodrohungen oder tatsächliche Vetos gelähmt ist – und trotzdem die Bewertung einer Krise unabweislichen Handlungsbedarf signalisiert. Anders formuliert: Im Spannungsfeld zwischen realpolitisch begründetem Handeln im Nato-Rahmen und strikter Befolgung der völkerrechtlichen Spielregeln der UN-Charta muss sich die Nato auch künftig (wie im Fall Kosovo 1999 geschehen) die Option für Ersteres offenhalten. Dies kann sich natürlich immer nur auf einen eng definierten Ausnahmefall beziehen und bedarf neben intensiven Diskussionen in allen Mitgliedstaaten eines transparenten öffentlichen Diskurses. Aber nur in einer völkerrechtlichen Idealwelt bietet die UN-Charta einen stets funktionsfähigen Rechtsrahmen.

Hinzu kommt, dass die Entscheidungsprozesse in der Allianz bei „hybriden Bedrohungen“, die naturgemäß ein nicht eindeutiges Lagebild implizieren, unter besonderem Druck stehen. Ziel der Diskussionen und Entscheidungen in der Nato sollte es daher sein, die Voraussetzungen für eine systematische gemeinsame Lagebeurteilung und darauf basierende transparente Entscheidungsprozesse in der Allianz – und zwar für Mitglieder wie für Nichtmitglieder – zu stärken und dabei nach Möglichkeit auch Indikatoren und Parameter für eine Entscheidung über eine angemessene Reaktion zu entwickeln. Nur so wäre im Falle einer sich abzeichnenden hybriden Bedrohung rasch ein breiter allianzinterner Konsens bis hin zur möglichen Aktivierung von Artikel 5 des Nato-Vertrags zu erzielen. Die Folge wäre eine bessere Vorhersehbarkeit des Handelns der Allianz, die zu mehr internationaler Stabilität beitragen könnte. All dies erfordert eine intensivere politische und militärische Kooperation im Bündnis. Ebenso denkbar ist jedoch, dass sich daraus der Trend zu jeweils wechselnden „Koalitionen der Willigen“ innerhalb oder außerhalb der Nato verstärkt, mit der internationale Stabilität und Erwartungsverlässlichkeit unterminiert werden könnten.

## ZUKUNFT DER NATO

Das alles sind komplexe Baustellen. Die weitere Entwicklung der Nato hängt neben der Entwicklung des Sicherheitsumfeldes sowie der ge-

nannten Strukturprobleme und Problembereiche wesentlich von der Interessenlage ihrer Mitglieder ab, insbesondere von Schlüsselstaaten wie den USA, Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Polen, aber auch der Türkei, die in einer der brisantesten Krisenzonen der Gegenwart liegt. All dies zusammengenommen bedeutet, dass der Rollenfindungsprozess der Nato in dem neuen sicherheitspolitischen Umfeld zwar vorangeschritten, aber alles andere als abgeschlossen ist.

Da ist es wohl symptomatisch, dass der Jubiläumsgipfel zum 70. Geburtstag der Nato Anfang April 2019 in Washington eher unfestlich ausfiel und ohne die Beteiligung der meisten Staats- und Regierungschefs auskam. Diese werden routinemäßig wieder im Dezember 2019 in London zusammenkommen. Die Nato bleibt dennoch eines der wenigen ordnenden Elemente in der internationalen Un-Ordnung – selbstverständlich kein hinreichendes, aber doch im militärpolitischen Bereich ein von der überwiegenden Mehrzahl der relevanten Akteure als notwendig erachtetes. Ihre grundsätzliche Befähigung zur Konfliktregulierung nach innen, zur Verteidigung des Bündnisgebietes wie auch ihre Handlungsmöglichkeiten im militärischen Krisenmanagement nach außen machen sie für ihre Mitglieder wie für die internationale Stabilität gleichermaßen wichtig.

Wie immer gilt in der Politik, dass strukturprägende Ereignisse letztlich nicht vorhersehbar sind. Aber die Erfahrungen aus sieben Jahrzehnten Nordatlantischer Vertragsorganisation sprechen letztlich dafür, dass die Allianz keine schlechte Chance hat, auch weiterhin relevant zu bleiben, und ihr das Schicksal einer Reihe von Bündnissen und politischen Organisationen erspart bleibt: der Abstieg in die Bedeutungslosigkeit. Allerdings sollte der Lehrsatz aller Außenpolitiker in den Strategiedebatten der Allianz stärker Berücksichtigung finden: „Außenpolitik bedeutet immer, mit den Augen der anderen zu sehen“.

## JOHANNES VARWICK

ist Professor für Internationale Beziehungen und europäische Politik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Zu seinen Schwerpunkten gehören sicherheitspolitische Grundfragen und internationale Organisationen.

[www.johannes-varwick.de](http://www.johannes-varwick.de)

Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn  
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 18. April 2019

#### REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash  
Anne-Sophie Friedel  
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Frederik Schetter (Volontär)  
Anne Seibring  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
twitter.com/APuZ\_bpb

APuZ  
Nächste Ausgabe  
20/2019, 13. Mai 2019

## ABTREIBUNG

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.

Im Ausland zzgl. Versandkosten.

FAZIT Communication GmbH

c/o InTime Media Services GmbH

fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)