

Die Ukraine-Krise und die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen: Auswirkungen auf deutsche Ziele in der Rüstungskontrolle

Meier, Oliver

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meier, O. (2014). *Die Ukraine-Krise und die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen: Auswirkungen auf deutsche Ziele in der Rüstungskontrolle*. (SWP-Aktuell, 42/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-396384>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Ukraine-Krise und die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen

Auswirkungen auf deutsche Ziele in der Rüstungskontrolle

Oliver Meier

Die russische Annexion der Krim wird die Erreichung der Ziele erschweren, die Deutschland bei der Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen verfolgt. Gemeinsame Schritte Russlands und der USA zur Reduzierung strategischer Atomwaffen dürften mittelfristig unwahrscheinlich sein. Damit sinken die Chancen, dass taktische Atomwaffen wie von Deutschland gewünscht in die Rüstungskontrolle einbezogen werden. Auch wenn geltende nukleare Rüstungskontrollabkommen bislang nicht offen in Frage gestellt wurden, können sie immer noch Opfer der aktuellen Ukraine-Krise werden. Berlin sollte dafür eintreten, dass die Nato ihr Raketenabwehrsystem nicht auf Bedrohungen ausrichtet, die von Russland ausgehen. Um einer weiteren Schwächung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags entgegenzuwirken, kann Deutschland den Wert von Sicherheitsgarantien für Nichtatomwaffenstaaten hervorheben.

Im Koalitionsvertrag tritt die Bundesregierung für die weltweite Rüstungskontrolle und Abrüstung von Massenvernichtungswaffen ein. Insbesondere verweist sie darauf, dass die Nato im November 2010 beschlossen hat, die Bedingungen für eine Welt ohne Kernwaffen zu schaffen. Russland hat durch die Annexion der Krim den Glauben an eine enge Kooperation bei der nuklearen Rüstungskontrolle erschüttert.

Nukleare Rüstungskontrolle

Schon lange vor der Ukraine-Krise allerdings war der russisch-amerikanische Dialog über nukleare Abrüstung festgefahren.

Nach Abschluss des New-START-Vertrags 2010 erörterten beide Seiten zwar auf Arbeitsebene weitere Abrüstungsschritte. Tatsächlich aber lagen und liegen amerikanische und russische Positionen zu Umfang, Ziel, Format und Zeitpunkt einer fortgesetzten Reduzierung strategischer Atomwaffen weit auseinander.

Präsident Barack Obama hatte Russland im Juni 2013 in seiner Rede vor dem Brandenburger Tor angeboten, die Zahl der strategischen Atomwaffen erneut um rund ein Drittel zu reduzieren. Auf dieses Angebot aber ging Moskau nicht ein. Russland will über weitere nukleare Abrüstungsschritte nur dann reden, wenn ihm die USA rechts-

verbindlich garantieren, dass US-Raketenabwehrsysteme nicht gegen Russland eingesetzt würden. Außerdem möchte Moskau die amerikanische Überlegenheit bei weitreichenden modernen konventionellen Waffen zum Gesprächsgegenstand machen. Russland argumentiert, dass diese Systeme seine nukleare Zweitschlagfähigkeit bedrohten. Die Obama-Administration hingegen ist, auch wegen entsprechender Vorgaben des US-Kongresses, zu solchen Konzessionen nicht bereit.

Die Ukraine-Krise hat die Aussichten für neue Abrüstungsschritte weiter verschlechtert. Die USA setzten bereits Anfang März jegliche Militärkooperation mit Russland aus und suspendierten den Dialog über eine mögliche Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr. Klare Bedingungen für eine Revision dieser Entscheidung hat die Obama-Administration bisher nicht genannt. Sie kündigte aber an, ihre bilateralen Abkommen zum Aufbau von Raketenabwehrkapazitäten in Drittstaaten im Lichte der russischen Politik gegenüber der Ukraine zu überprüfen.

Russland drohte daraufhin am 8. März zunächst damit, die Inspektionen unter dem New-START-Vertrag sowie unter dem Wiener Dokument über Transparenz bei den konventionellen Streitkräften zu beenden. Wenige Tage später ruderte Moskau jedoch zurück. Der stellvertretende russische Verteidigungsminister Anatoli Antonov erklärte nun, dass Moskau alle Rüstungskontrollverpflichtungen einhalten werde, jedenfalls solange dies Russlands nationalen Interessen diene.

Unklar ist, ob dieser Status quo Bestand haben wird. Am 25. März hatte Präsident Obama Russland als Regionalmacht bezeichnet, die in der Ukraine aus Schwäche handle. Dies könnte den Dialog über die Rüstungskontrolle erschweren, denn mit schwachen Regionalmächten führen die USA bisher keine bilateralen Verhandlungen über nukleare Rüstungskontrolle. In der amerikanischen Presse, in konservativen Think-Tanks und von einzelnen Abgeordneten im US-Kongress wird die Forde-

rung gestellt, die USA sollten in Reaktion auf die Okkupation der Krim bestehende Rüstungskontrollvereinbarungen aufkündigen. Gelegentlich wird dabei argumentiert, die USA seien in einer besseren Position als Russland und könnten daher ein neues Wettrüsten gewinnen.

Die USA fordern vom Kreml zudem eine Klärung, ob die Entwicklung eines neuen russischen Marschflugkörpers eine Verletzung des INF-Vertrages aus dem Jahr 1987 darstellt, mit dem der Besitz und die Produktion von Mittelstreckenwaffen verboten wurden. Sollte sich Moskau dieser Forderung verweigern, droht eine weitere Belastung der nuklearen Rüstungskontrolle.

Taktische Atomwaffen und die Nato

Im Koalitionsvertrag verspricht die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, »dass zwischen den USA und Russland Verhandlungen zur verifizierbaren, vollständigen Abrüstung« taktischer Atomwaffen beginnen. Nach ihrer Ansicht ist ein Erfolg solcher Verhandlungen Voraussetzung für einen Abzug der in Deutschland und Europa stationierten taktischen Atomwaffen.

Taktische Atomwaffen gefährden wegen ihrer kurzen Reichweite die europäische Sicherheit. Besonders die vermutlich rund 2000 einsatzfähigen russischen strategischen Waffen könnten ein Sicherheitsproblem darstellen, weil nicht klar ist, wie gut sie gegen Diebstahl oder Unfälle gesichert sind. Die Zukunft der wahrscheinlich rund 180 bis 200 in Europa stationierten amerikanischen taktischen Atomwaffen war immer wieder Streitpunkt in der Nato. Vor diesem Hintergrund setzt sich Deutschland seit langem für eine Reform der Nato-Atomwaffenpolitik ein, auch wenn die Nato weitere Reduzierungen von russischen Gegenleistungen abhängig macht.

Die russische Annexion der Krim hat die ohnehin geringen Chancen weiter geschmälert, dass die Rolle taktischer Atomwaffen begrenzt wird. Bereits im November 2013 hatte Russland Gespräche über nukleare Rüstungskontrolle im Nato-Russland-Rat

ausgesetzt. Damit war der Plan der Nato zunächst gescheitert, mit Russland eine Reihe von Transparenz- und vertrauensbildenden Maßnahmen zu diskutieren, um so die Voraussetzungen für eine Reduzierung taktischer Atomwaffen zu verbessern.

Am 1. April beschlossen die Nato-Mitglieder, die zivile und militärische Zusammenarbeit mit Russland zu suspendieren, ließen die Möglichkeit aber explizit zu, politische Diskussionen im Nato-Russland-Rat zu führen.

Im Zuge der Ukraine-Krise droht die Nato-interne Diskussion über den Wert und die Zukunft der nuklearen Abschreckung neu aufzuflammen. Aus einigen mittel- und osteuropäischen Staaten sind Forderungen laut geworden, die Nato solle US-Atomwaffen nicht mehr nur in den »alten« Nato-Mitgliedsländern Belgien, Deutschland, Italien, Niederlande und Türkei stationieren, sondern auch in neuen Mitgliedstaaten. Ein solcher Schritt wäre ein Bruch der politischen Zusage, die 1997 in der Nato-Russland-Grundakte gegeben wurde. Danach haben die Allianzmitglieder »nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlass [...], nukleare Waffen im Hoheitsgebiet neuer Mitglieder zu stationieren«. Da schon die Forderung nach dauerhafter Stationierung konventioneller Streitkräfte an den Grenzen Russlands kontrovers zwischen den Verbündeten diskutiert wurde, dürfte eine Verlegung nuklearer Kräfte noch umstrittener sein.

Raketenabwehr

Beim Thema Raketenabwehr setzte die Bundesregierung vor der Ukraine-Krise auf die Kooperation mit Russland. Leitend war die Hoffnung, dass gemeinsame und kooperative Lösungen das Aufkommen neuer Spannungen und Rüstungswettläufe verhindern.

Bisher begründet die Nato den Aufbau eines Raketenabwehrsystems ausschließlich mit der (Gefahr der) Proliferation von Raketen und Massenvernichtungswaffen. Die USA führten jüngst explizit die Bedrohung

durch Iran und Syrien an, gegen die sich die Nato im Rahmen des European Phased Adaptive Approach (EPAA) schützen müsse.

Einige Nato-Mitglieder, vor allem mittel- und osteuropäische Verbündete, sehen die Stationierung amerikanischer Raketenabwehrkapazitäten auch als Rückversicherung der Allianz und insbesondere der USA. So forderten polnische und litauische Vertreter eine Revision der Raketenabwehrpläne, beispielsweise durch eine Änderung der Fähigkeiten des Systems, um ein Zeichen an die Adresse Russlands zu setzen. Bisher gab es für diese Linie in der Nato wenig Unterstützung. Der amerikanische Verteidigungsminister Chuck Hagel betonte jüngst erneut, dass die Nato-Raketenabwehrpläne keine Bedrohung für Russland darstellten. Eine Anpassung des Zeitplans für den Aufbau der Einrichtungen – gegenwärtig ist eine Fertigstellung bis 2018 vorgesehen – sei aber durchaus möglich. Die Raketenabwehr richte sich gegen reale Bedrohungen, nicht gegen theoretische, so Hagel zur Begründung.

Moskau ist sich der Ambivalenzen in der Nato-Position bewusst. Als die USA Mitte April den ersten Raketenabwehrkreuzer, der im Rahmen des EPAA im Mittelmeer stationiert worden war, in das Schwarze Meer verlegten, beschuldigte Antonov die Nato des Wortbruchs. Die Verlegung der »Donald Cook« bestätigte, dass sich die geplante Raketenabwehr gegen das russische Nukleararsenal richte.

Insgesamt war Moskaus Reaktion auf die Suspendierung des Raketenabwehrdialogs durch USA und Nato zwiespältig. Russische Rüstungskontrollexperten taten die Entscheidung zunächst schulterzuckend als »heiße Luft« ab. Der stellvertretende russische Außenminister Sergei Ryabkov schlug in die gleiche Kerbe und argumentierte, eine Kooperation mit den USA wäre ohnehin nicht zustande gekommen. Mitte April jedoch betonte der russische Präsident explizit, Moskau sei bereit, auch zu Fragen der Raketenabwehr Gespräche zu führen. Schon in seiner Rede vor der Duma am 18. März hatte Vladimir Putin trotz aller

Klagen über die Politik der Nato erklärt, Russland bleibe offen für einen Dialog mit dem Bündnis.

Kooperation zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen

Die Ukraine-Krise hatte bislang kaum Auswirkungen auf gemeinsam mit Russland angestrebte Bemühungen, die Verbreitung von nuklearen, biologischen und chemischen Massenvernichtungswaffen zu verhindern. Aus deutscher Sicht wäre es wichtig, dass Russland und die USA auch weiterhin bei der Lösung von Nichtverbreitungsproblemen kooperieren. Gerade die Abrüstung der syrischen Chemiewaffen und eine diplomatische Beilegung des Konflikts um das iranische Atomprogramm wären bedeutsame Erfolge.

Die Fortsetzung der Zusammenarbeit Russlands und der USA in der Nonproliferation ist keine Selbstverständlichkeit. Das wurde in den ersten Wochen der Ukraine-Krise deutlich. Am 5. März verkündete Nato-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen nach einer Sitzung des Nato-Russland-Rates, dass die Allianz die Vorbereitung eines gemeinsamen Einsatzes von Marineschiffen der Nato und Russlands auf hoher See unterbreche, der dem Schutz der Vernichtung syrischer Chemiewaffen dienen soll.

Am 19. März drohte Ryabkov, dass Russland in Reaktion auf westliche Sanktionen als »Vergeltungsmaßnahme« die Gespräche der E3/EU+3 mit dem Iran über dessen Atomprogramm torpedieren könne.

Bisher aber wirkt Russland weiterhin an den Bemühungen um eine Vernichtung der syrischen Chemiewaffen mit. Ein russisches Marineschiff ist nach wie vor Teil des multinationalen Verbandes, der zwei dänischen und norwegischen Schiffen Schutz bietet, die die syrischen Chemiewaffenbestände abtransportieren. Noch sind auch keine negativen Folgen des Konflikts in der Ukraine für die Atomgespräche mit dem Iran erkennbar. Im Gegenteil: Die Verhandlungen unter Beteiligung Russlands verlaufen positiver, als viele das erwartet hätten.

Die Obama-Administration hat dezidiert kein Interesse, die Zusammenarbeit mit Russland bei der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen zu beenden. Sie trotzte scharfer Kritik einzelner republikanischer Abgeordneter und bestätigte Anfang April, dass sie Verhandlungen mit Moskau über ein Nachfolgeabkommen zum »Cooperative Threat Reduction«-Programm erfolgreich abgeschlossen habe, das der Sicherung nuklearer, biologischer und chemischer Altlasten in Russland dient. Die US-Regierung hat im Kongress 100 Millionen US-Dollar für entsprechende Programme beantragt. Am 12. Mai verteidigte die für Rüstungskontrolle zuständige Staatssekretärin im State Department, Rose Gottemoeller, diese Kooperation. Sie argumentierte, die USA würden sich selbst »in den Fuß schießen«, sollten sie Programme einstellen, die die Gefahr reduzieren, dass Nuklearmaterial in die Hände von Terroristen falle.

Offen ist, wie nach der Suspendierung der russischen Mitgliedschaft in der G8 mit den Bemühungen um Nichtverbreitung in dieser Gruppe verfahren werden soll. Bis dahin hatte Russland im Rahmen der sogenannten Globalen Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (GP) aktiv mitgewirkt. In den ersten Jahren der 2002 gestarteten Initiative konzentrierten sich die Programme der GP darauf, die Hinterlassenschaften der Massenvernichtungsprogramme der Sowjetunion zu sichern und abzurüsten. Im Laufe der Jahre wurde Russland vom Nehmer zum Geberland. Der Schwerpunkt der GP verlagerte sich zusehends auf andere Themen, etwa Maßnahmen zur Verbesserung der Biosicherheit in den Ländern des Südens. Es ist zu erwarten, dass sich diese Umorientierung nun weiter beschleunigt.

Sicherheitsgarantien und nuklearer Nichtverbreitungsvertrag (NVV)

Die russische Besetzung eines Teils der Ukraine hat gravierende Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit von Garantien für die Sicherheit jener Staaten, die auf Atom-

waffen verzichtet haben. Mit der Annexion der Krim hat Moskau Zusagen gebrochen, die es der Ukraine 1994 im sogenannten Budapester Memorandum gegeben hatte. Die Garantien waren Teil eines Tauschgeschäfts: Die Ukraine trat als Nichtatomwaffenstaat dem NVV bei und versprach, jene Atomwaffen nach Russland zu transportieren, die sich nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion auf ihrem Staatsgebiet befanden. Im Gegenzug sicherten Frankreich, Großbritannien und Russland der Ukraine zu, deren Unabhängigkeit und Souveränität ebenso zu achten wie deren Grenzen. Explizit versprachen die drei Verwahrer des NVV, der Ukraine weder Gewalt anzudrohen noch ihr gegenüber Gewalt einzusetzen und auf das Land auch keinen wirtschaftlichen Druck auszuüben. Sollte die Ukraine Opfer einer Aggression werden, sicherten die drei Staaten zu, unverzüglich den UN-Sicherheitsrat anzurufen.

Die russische Annexion der Krim sowie die fortdauernde Androhung militärischer Gewalt gegen die Ukraine sind klare Verletzungen des Budapester Memorandums. Aus deutscher Sicht ist dies vor allem aus einem Grund beklagenswert: Staaten, die auf Atomwaffen verzichtet haben oder dies nach dem Willen der internationalen Gemeinschaft tun sollen, könnten den Schluss ziehen, dass im Tausch gegen diesen Verzicht gewährte Sicherheitsgarantien wenig wert sind. Träte dieser Effekt ein, hätten die Bemühungen um die Nichtverbreitung schweren Schaden genommen. Denn gerade bei den Anstrengungen zur Lösung der aktuell brisantesten Konflikte, Iran und Nordkorea, spielen solche Sicherheitsgarantien eine zentrale Rolle.

Zwei Umstände können den Schaden für globale Nonproliferationsbemühungen möglicherweise begrenzen, der durch die russische Verletzung des Budapester Memorandums entstanden ist. Zum einen sehen Iran und Nordkorea ihre Atompotenziale vor allem als sicherheitspolitische Gegengewichte zu den Vereinigten Staaten – und nicht zu Russland. In Pjöngjang und Teheran fürchtet man die

amerikanische Aggression sicher mehr als die russische.

Die USA aber haben in Reaktion auf die russische Verletzung des Budapester Memorandums den Wert positiver Sicherheitsgarantien erneut betont. Außerdem haben sie, wie in diesem Memorandum festgelegt, den UN-Sicherheitsrat angerufen. Wichtig ist hervorzuheben, dass Moskau Versprechen gebrochen hat – nicht der Westen. Das Verhalten der Vertragsstaaten könnte dazu beitragen, dass Sicherheitsgarantien künftig nicht in Bausch und Bogen als wertlos verworfen werden. Ganz nebenbei verlöre Russland an Ansehen und es würde eine geringere Rolle als Partner bei der Lösung regionaler Sicherheitsprobleme spielen.

Der Schaden, den die Nonproliferationsbemühungen durch die Verletzung der Sicherheitsgarantien des Budapester Memorandums erleiden, wird zum anderen dadurch begrenzt, dass sich der ukrainische Fall prinzipiell von anderen akuten Proliferationsfällen unterscheidet. Iran und Nordkorea etwa, die ihre Atomprogramme über viele Jahre und zu erheblichen Kosten aufgebaut haben, sehen diese Programme als Beleg für die eigene Leistungsfähigkeit. Ob und unter welchen Bedingungen sie zu einer Beschränkung ihrer Nuklearaktivitäten bereit sind, bleibt offen.

Die Ukraine hingegen gehört in die Sonderkategorie jener Nachfolgestaaten, die 1991 einen Teil des sowjetischen Atomarsenals geerbt haben. Das Argument, eine nuklear bewaffnete Ukraine wäre kein – oder zumindest kein so leichtes – Opfer russischer Aggression geworden, entbehrt der Grundlage. Schon 1992 waren ukrainische Entscheidungsträger zu dem Schluss gekommen, dass es keine realistische Option wäre, auch nur einen Teil jener 1900 nuklearen Sprengköpfe für strategische Trägersysteme zu behalten, die sich in der Ukraine befanden. Die Beibehaltung dieser Sprengköpfe hätte erhebliche finanzielle und politische Folgekosten verursacht, und das bei unsicherem Sicherheitsgewinn. Der Schritt zum Atomwaffenstaat hätte Milliarden von Dollar gefordert und die Beziehungen zu

Russland, aber auch zu den USA und anderen westlichen Staaten nachhaltig belastet. Schließlich besaß die Ukraine nie die vollständige Kontrolle über die auf ihrem Staatsgebiet stationierten Atomwaffen, sondern teilte sich diese mit Russland. Im Kern ging es also zwischen 1992 und 1994 nicht darum, ob die Ukraine Atomwaffenstaat bleiben würde, sondern nur um die Bedingungen seines Verzichts auf Nuklearwaffen.

Diese Tatsache schmälert nicht den Wert der Sicherheitsgarantien, die Russland gegeben hat. Allerdings lassen sich die Konsequenzen des Bruchs dieser Garantien nicht direkt auf heutige Proliferationskandidaten extrapolieren.

Die Rolle Deutschlands

Die russische Annexion der Krim hat an den grundsätzlichen deutschen Zielen in der Rüstungskontrolle nichts geändert. Ein erneutes atomares Wettrüsten der beiden nuklearen Großmächte, die mehr als 90 Prozent der weltweit über 17 000 Atomwaffen besitzen, könnte all die Gefahren für die europäische Sicherheit wieder heraufbeschwören, die seit nunmehr 25 Jahren überwunden sind. Für Deutschland bleibt daher eine Stärkung vorhandener Instrumente und Verträge zur Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen ein fundamentales Interesse. Die Proliferation atomarer, biologischer und chemischer Waffen lässt sich nur verhindern, wenn international auf der Grundlage klarer Regeln kooperiert und gegen Regelbrecher vorgegangen wird. Im Vorfeld der NVV-Überprüfungskonferenz, die im Frühjahr 2015 stattfinden soll, werden Fortschritte – oder zumindest Erfolge bei der Verhinderung von Rückschritten – in der nuklearen Abrüstung an Bedeutung gewinnen. Denn viele Nichtatomwaffenstaaten knüpfen ihren Verzicht auf Kernwaffen an Schritte in Richtung einer atomwaffenfreien Welt.

Für Deutschland ist es allerdings schwieriger geworden, Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung und bei der Kontrolle ande-

rer Massenvernichtungswaffen zu erreichen. Das Vertrauen in die Zuverlässigkeit und Berechenbarkeit Russland ist dauerhaft und tiefgreifend erschüttert. Vertrauen ist zwar keine unabdingbare Voraussetzung für Rüstungskontrolle, aber es erleichtert die Aus handlung und Umsetzung von Rüstungskontrollabkommen.

In der Folge der Ukraine-Krise muss Deutschland seine auf die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen zielende Politik daher neu justieren.

Rüstungskontrollabkommen bewahren

In der näheren Zukunft wird sich die nukleare Rüstungskontrolle auf ihre Wurzeln besinnen müssen, die in die Zeit des Kalten Krieges zurückreichen. Kooperative Rüstungssteuerung statt strategischer Partnerschaft dürfte das Motto für den Dialog sein, der mit Russland über die Reduzierung von Atomwaffen zu führen ist.

Priorität sollte die Sicherung vorhandener nuklearer Rüstungskontrollinstrumente wie des INF-Vertrages und des New-START-Vertrages haben. Beide Verträge verhindern einen unbegrenzten nuklearen Rüstungswettlauf. Die Erfahrung lehrt zudem, wie schwer es ist, den Schaden zu reparieren, der durch eine Aufkündigung geltender Abkommen entsteht. Seit die USA 2002 den ABM-Vertrag über eine Begrenzung von Raketenabwehrsystemen aufgekündigt haben, steht der Streit über die amerikanischen Raketenabwehrpläne einer Verständigung zwischen Moskau und Washington im Wege. 2007 setzte Moskau die Implementierung des Vertrags über die Begrenzung konventioneller Streitkräfte in Europa aus. Bis heute ist kein Ersatz gefunden.

Die Sicherung des Status quo sollte auch bei den taktischen Atomwaffen Priorität haben. Eine Ausweitung der Stationierung von US-Atomwaffen in Europa dürfte zumindest mittelfristig unwahrscheinlich sein, nachdem die Nato-Verteidigungsminister am 3. und 4. Juni beschlossen haben, weiterhin auf der Grundlage der Nato-Russland-Akte zu handeln.

Langfristig sollten Nato und Russland weiter darauf hinarbeiten, einen Dialog über die Reduzierung des Stellenwerts nuklearer Abschreckung in der europäischen Sicherheit aufzunehmen. Taktische Atomwaffen spielen in den operativen Planungen der Nato keine Rolle mehr, während amerikanische Pläne zur Modernisierung der in Europa stationierten Atombomben und der Trägersysteme immer wieder für politische Kontroversen sorgen.

Bis auch Russland bereit ist, einen solchen Dialog über Transparenz- und Vertrauensbildende Maßnahmen zu führen, hat die Nato vielfältige Hausaufgaben zu erledigen. Dazu gehören eine Revision überholter Geheimhaltungsvorschriften und eine Diskussion möglicher technischer Maßnahmen zur Überprüfung eines Abkommens über die Reduzierung taktischer Atomwaffen. Schließlich sollten die Allianzmitglieder die Pause in den Gesprächen mit Russland nutzen, um sich klar zu werden, unter welchen Umständen sie prinzipiell bereit wären, die nukleare Teilhabe zu reformieren oder ganz auf sie zu verzichten.

Raketenabwehr überdenken

Mit der Ukraine-Krise drängt sich auch die Frage nach dem Zweck der Raketenabwehrpläne der Nato in den Vordergrund. Deutschland hat seine Unterstützung für diese Pläne im Vorfeld des Gipfels von Lissabon wesentlich auch mit dem Argument begründet, die Zusammenarbeit bei diesem Vorhaben mit Moskau könne ein »game changer« im Verhältnis zu Russland sein. Dieses Argument ist jedoch überholt, denn eine Sicherheitspartnerschaft mit Russland, die auch eine Kooperation in einem sensiblen Bereich wie der Raketenabwehr ermöglichen würde, ist durch die Ukraine-Krise in weite Ferne gerückt.

Andererseits wäre eine Ausrichtung des Raketenabwehrvorhabens auf Russland unsinnig und politisch kontraproduktiv. Aus technischer Sicht wäre das geplante System nicht in der Lage, einen wirksamen Schutz gegen russische Raketen zu bieten.

Dies gilt insbesondere seit März 2013, als die USA die vierte Phase des Projekts aufgegeben haben. In dieser Phase war die Stationierung solcher Interzeptoren vorgesehen, die schnell genug sein sollten, um Interkontinentalraketen abzufangen. Politisch würde eine Neuausrichtung des EPAA in Russland jenen Hardlinern in die Hände spielen, die auf eine Verschärfung der Konfrontation mit der Nato setzen. Auch die unbeantwortete Frage nach der Teilung der finanziellen Lasten, die mit der Raketenabwehr verbunden sind, dürften die USA schärfer stellen, wenn sie den EPAA an europäischen und nicht primär an globalen Bedrohungen ausrichten. Ob die europäischen Verbündeten bereit wären, einen Teil der amerikanischen Ausgaben – über die nächsten 25 Jahre sind dies nach Schätzungen immerhin rund 20 Milliarden US-Dollar – für den Aufbau und Betrieb eines europäischen Abwehrsystems zu übernehmen, darf bezweifelt werden.

Deutschland hat ein Interesse daran, dass die Allianz vor Angriffen mit Massenvernichtungswaffen besser geschützt wird. Fast vier Jahre nach dem Beschluss über den Aufbau eines Raketenabwehrsystems wäre es angesichts der veränderten Sicherheitslage angebracht, die Leistungsfähigkeit, Ausrichtung und Finanzierbarkeit des Nato-Projekts zu evaluieren. Eine entsprechende Diskussion ist im Übrigen auch vor dem Hintergrund einer sich möglicherweise abzeichnenden diplomatischen Lösung des Nuklearkonflikts mit Teheran angebracht, war doch ein nuklear bewaffneter Iran bislang die wichtigste Grundlage für die Legitimation des EPAA.

Nichtverbreitung stärken

Kooperativer könnte sich das Verhältnis zu Russland bei gemeinsamen Bemühungen gestalten, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen vorzubeugen. Beide Seiten wollen verhindern, dass weitere Staaten oder gar terroristische Gruppen Verfügungsgewalt über Massenvernichtungskapazitäten erlangen. Bisher jedenfalls

scheint dieses gemeinsame Interesse einen Abbruch der Zusammenarbeit vereitelt zu haben.

Deutschland ist an den Verhandlungen über das iranische Atomprogramm direkt beteiligt und kann bei allen Verhandlungspartnern dafür werben, dass auch Russland Teilnehmer bleibt. Sicher, Russland war immer ein unangenehmer Partner in den Gesprächen mit Teheran. Aber ohne aktive Beteiligung Moskaus dürfte es schwieriger sein, einen Kompromiss mit dem Iran zu erreichen. Nur Russland unterstützt gegenwärtig das iranische Nuklearenergieprogramm. Das einzige im Iran operierende Atomkraftwerk wird mit russischem Nuklearenbrennstoff betrieben. Der Iran und Russland haben zudem erklärt, ihre zivile Atomkooperation ausbauen zu wollen. Blicke Russland bei den Verhandlungen außen vor, wäre der Wert eines Nuklearabkommens mit dem Iran geringer.

Nuklearisierung verhindern

Bisher hat die Ukraine-Krise wenig Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit Russland bei Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung gehabt. Dieser Befund spiegelt erstens die Tatsache wider, dass die Aussichten auf weitere Abrüstungsschritte schon vor der Ukraine-Krise schlecht waren.

Zweitens haben alle wichtigen Akteure ein Interesse daran, die Kooperation mit Russland weiterzuführen, wo die konkrete Gefahr einer Proliferation nuklearer, biologischer oder chemischer Waffen besteht, etwa in Syrien oder Iran.

Drittens hat die Krise selbst bislang keine nukleare Dimension gehabt. Weder die Nato noch Russland haben ihre nuklearen Fähigkeiten ins Spiel gebracht, um den Verlauf des Konflikts zu beeinflussen. Die Gefahr einer Nuklearisierung ist allerdings nicht gänzlich auszuschließen. Die USA wie auch Russland haben seit Ausbruch des Konflikts Manöver abgehalten, in denen auch nukleare Trägersysteme eine Rolle hatten. Die USA, die ihre Übungen ausdrücklich nicht in den Kontext der

Ukraine-Krise gestellt hatten, verlegten nuklearfähige Langstreckenbomber nach Europa. Russland hat Anfang Juni im westlichen Militärdistrikt Übungen mit nuklearfähigen Kurzstreckenwaffen durchgeführt. Moskau hat diese Aktivitäten auch mit ähnlichen Drohgebärden im letzten Dezember in Verbindung gebracht. Damals hatte Russland in Reaktion auf die Raketenabwehrpläne der Nato damit gedroht, nuklearfähige Iskander-M-Raketen in Kaliningrad zu stationieren.

Eine Vereinbarung zwischen der Nato und Russland, solche Übungen und Verlegungen nuklearfähiger Trägersysteme bis auf weiteres zu unterlassen, wäre eine wichtige vertrauensbildende Maßnahme. Daran anknüpfend könnten beide Seiten das rüstungskontrollpolitische Instrumentarium nutzen, um auch einen politischen Dialog zu fördern. Unter einem Zusammenbruch der rüstungskontrollpolitischen Architektur hätte Europa am meisten zu leiden. Schon zu Zeiten des Kalten Krieges war die Rüstungskontrolle immer wieder Ausgangsbasis und Rahmen für einen politischen Dialog zwischen den Konkurrenten. Nato und Russland sollten gemeinsam darauf hinarbeiten, dass diese Basis in der aktuellen Krise nicht leichtfertig zerstört wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364