SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Deutschland und die nukleare Abschreckung: zwischen Ächtung und Aufwertung von Atomwaffen

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. (2015). *Deutschland und die nukleare Abschreckung: zwischen Ächtung und Aufwertung von Atomwaffen.* (SWP-Aktuell, 97/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-457410

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.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Deutschland und die nukleare Abschreckung

Zwischen Ächtung und Aufwertung von Atomwaffen

Oliver Meier

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts waren die internationale Gemeinschaft und Europa nicht mehr so tief in der Frage gespalten, welche Rolle Atomwaffen in der Sicherheitspolitik spielen sollen. In den Vereinten Nationen (VN) wird darüber gestritten, ob Verhandlungen über einen nuklearen Verbotsvertrag aufgenommen werden sollen. Gleichzeitig haben die russische Aggression gegen die Ukraine und die damit verbundenen nuklearen Drohgebärden Moskaus eine neue Diskussion über die Aufwertung atomarer Abschreckung in der Nato ausgelöst. Beide Debatten sind für Berlin schwierig und unangenehm, weil sie den von Deutschland bevorzugten schrittweisen Ansatz in der Rüstungskontrolle unterminieren. Für Juli 2016 ist der Nato-Gipfel in Warschau geplant und im Laufe des Jahres soll sich eine Arbeitsgruppe zur nuklearen Abrüstung in Genf konstituieren. Angesichts dessen muss sich Berlin klar zur nuklearen Abschreckung positionieren, will es den Ausgang der Diskussion zu diesem Thema aktiv mitbestimmen.

Am 7. Dezember 2015 stimmten 138 Staaten in der VN-Generalversammlung für die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die 2016 über weitere nukleare Abrüstungsschritte beraten wird. Diese Open-ended Working Group (OEWG) soll sich in Genf drei Wochen lang unter anderem mit konkreten rechtlichen Maßnahmen, Verfahren und Normen befassen, um dem Ziel einer atomwaffenfreien Welt näherzukommen. Eine ähnliche Arbeitsgruppe hatte bereits 2013 in Genf getagt, ohne dass damals substantielle Fortschritte erreicht worden waren.

Die unter anderem von Brasilien, Irland und Österreich unterstützte Initiative ist heftig umstritten. Viele Nato-Mitglieder fürchten, dass die Arbeitsgruppe den Weg für eine Aufnahme von Verhandlungen über einen nuklearen Verbotsvertrag ebnen soll. Daher votierten die drei Nato-Atomwaffenstaaten Frankreich, Großbritannien und USA ebenso gegen die betreffende VN-Resolution wie fast alle mitteleuropäischen Verbündeten. Deutschland und sämtliche anderen »alten« Nato-Mitglieder enthielten sich.

Eine ähnliche Spaltung kennzeichnet auch die Debatte um eine mögliche Revision der Nato-Atomwaffenpolitik. Einige mitteleuropäische Länder verlangen, die Kernwaffen aufzuwerten, um Russland glaubwürdiger von weiteren Aggressionen in

Dr. Oliver Meier ist stellvertretender Leiter der SWP-Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Europa abzuschrecken. Westeuropäische Verbündete hingegen möchten überwiegend am Status quo festhalten. Sie befürchten eine nukleare Aufrüstungsspirale in Europa und bezweifeln, dass die Drohung mit Atomwaffen Russlands Verhalten positiv beeinflussen wird.

Die Bewegung für einen nuklearen Verbotsvertrag

Seit dem Abschluss des New-Start-Vertrages 2010, in dem sich Moskau und Washington zur Reduzierung der strategischen Atomwaffen verpflichteten, herrscht Stillstand in der nuklearen Rüstungskontrolle. Daher wird die Diskussion um weitere Abrüstungsschritte in den letzten zwei Jahren von der sogenannten Humanitären Initiative dominiert. Hinter diesem Begriff verbirgt sich eine schillernde und schwer greifbare Interessenkoalition von Regierungen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Zusammengehalten wird sie von der Überzeugung, dass nukleare Abrüstung kaum mehr schrittweise zu erreichen ist, sondern prinzipieller begründet und über eine Delegitimierung von Atomwaffen angegangen werden muss. Ausgangspunkt der Debatte um die Humanitäre Initiative waren drei internationale Konferenzen, auf denen eine wachsende Anzahl von Staaten und NGOs hervorhoben, dass die Folgen eines Atomwaffeneinsatzes von keinem Staat und keiner internationalen Organisation zu bewältigen seien.

An der letzten Konferenz im Dezember 2014 in Wien nahmen mehr als 150 Staaten teil, darunter erstmals zwei Atomwaffenstaaten, nämlich Großbritannien und USA. Die meisten Teilnehmer leiten aus der Sorge über die humanitären Folgen von Atomwaffen die Forderung ab, diese umfassend zu ächten.

Gastgeber Österreich initiierte vor dem Hintergrund der Wiener Tagung die »Humanitarian Pledge«, in der behauptet wird, das Fehlen eines Atomwaffenverbots im nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) stelle eine »rechtliche Lücke« dar. Mittlerweile unterstützen 121 Staaten den Aufruf und geloben damit, für Stigmatisierung, Verbot und Abschaffung von Nuklearwaffen einzutreten. Allerdings enthält die Stellungnahme kein klares Bekenntnis zu einem Verbotsvertrag. Kein Nato-Mitglied hat den Aufruf unterschrieben.

Die Debatte im Ersten Ausschuss der VN-Generalversammlung im Herbst 2015 zeigte dann allerdings, dass die Unterstützer durchaus unterschiedliche Ziele mit der Humanitären Initiative verfolgen. Insgesamt vier ähnliche Resolutionen lagen zur Abstimmung vor, bei denen die »ethische Dimension« oder eine Delegitimierung von Kernwaffen im Mittelpunkt standen. Der von Mexiko initiierte Antrag, eine OEWG einzurichten, bildete dabei den kleinsten gemeinsamen Nenner im Hinblick auf die nächsten Schritte. Die Arbeitsgruppe soll über »effektive Maßnahmen« und Normen beraten, um das Ziel einer atomwaffenfreien Welt zu erreichen.

Die sonst in der Rüstungskontrolle sakrosankte Konsensregel wird in der OEWG nicht angewandt. Scharf haben die Atomwaffenstaaten dagegen protestiert. Sie werden Beratungen in Genf auch deshalb fernbleiben, weil sie fürchten, ohne Veto keine Kontrolle über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zu haben. Offen ist, ob Staaten wie Deutschland, die sich enthalten haben, an der OEWG teilnehmen werden. Berlin hat jedenfalls klargestellt, Verhandlungen über einen Verbotsvertrag seien nur dann sinnvoll, wenn auch die Atomwaffenstaaten beteiligt sind.

Eine neue Nukleardebatte in der Nato

Während in den VN über eine nuklearwaffenfreie Welt geredet wird, hat der Ukraine-Konflikt eine Debatte in der Nato ausgelöst, ob und inwiefern Atomwaffen dazu beitragen könnten und sollten, Russland von weiteren Aggressionen abzuschrecken, vor allem gegen die Nato selbst.

Die Interessenlage ist ein umgekehrtes Spiegelbild jener Diskussion, die Deutschland zusammen mit anderen westeuropäi-

schen Staaten 2009 über eine Reduzierung der Rolle von Atomwaffen in der europäischen Sicherheit in Gang gesetzt hatte. Ermutigt durch US-Präsident Obamas Rede im April 2009, in der er eine amerikanische Führungsrolle bei der Abschaffung aller Atomwaffen angekündigt hatte, versprach die schwarz-gelbe Bundesregierung damals im Koalitionsvertrag, sich »im Bündnis sowie gegenüber den amerikanischen Verbündeten dafür ein[zu]setzen, dass die in Deutschland verbliebenen Atomwaffen abgezogen werden«. Der Vorstoß scheiterte jedoch am Widerstand Frankreichs und mitteleuropäischer Verbündeter sowie der fehlenden Unterstützung durch die USA.

Heute fordern eben jene Mitteleuropäer, die nuklearen Abschreckungsinstrumente vis-à-vis Russland besser sichtbar zu machen. So sollen die Nukleardoktrin und die nukleare »Erklärungspolitik«, also die Beschreibung möglicher Einsatzszenarien für Atomwaffen, angepasst werden. Möglich wäre es, frühere Abschreckungsinstrumente wieder hervorzuholen. Das 1999 verabschiedete Strategische Konzept der Nato enthielt beispielsweise die Feststellung, dass »einzig Nuklearwaffen« das Risiko einer Aggression »unkalkulierbar und unannehmbar« machen. Außerdem hatte die Allianz erklärt, Nuklearstreitkräfte müssten angemessene Flexibilität und Überlebensfähigkeit besitzen, um glaubwürdig abzuschrecken. Im Zuge der 2010 beschlossenen Neufassung des Strategischen Konzepts wurden diese Formulierungen gestrichen. Abschreckung wurde zwar weiter als »Kernelement« der Nato-Gesamtstrategie bezeichnet. Die Umstände aber, unter denen ein nuklearer Einsatz erfolgen könnte, wertete die Allianz als »höchst unwahrscheinlich«.

Denkbar ist auch eine engere Einbindung von Kernwaffen in die Verteidigungsplanung, indem konventionelle und nukleare Fähigkeiten stärker verknüpft werden. Nach außen ließe sich die gestiegene Bedeutung der Kernwaffen dokumentieren, indem nuklearwaffenfähige Systeme in Übungsszenarien einbezogen sowie häufigere und realitätsnähere Manöver abgehalten würden. Genau dies hatte der britische Verteidigungsminister Michael Fallon nach einem Treffen des Nato-Rats im Oktober gefordert. Darüber hinaus könnte auch der Zeitraum verkürzt werden, innerhalb dessen die in Europa stationierten US-Atomwaffen einsatzbereit sind. Gegenwärtig bemisst die Allianz diese Zeitspanne in Wochen. Durch solche Schritte würde die Nato dem russischen Beispiel folgen, denn Moskau hat seit der Annexion der Krim in mehreren Manövern die Verzahnung konventioneller und nuklearer Streitkräfte demonstriert.

Am weitesten gehen Überlegungen, die Stationierungspraxis der Nato zu ändern. Zurzeit sind im Kontext der nuklearen Teilhabe vermutlich etwa 180 US-Kernwaffen in Belgien, Deutschland, Italien, den Niederlanden und der Türkei stationiert. Für Aufsehen sorgte der frischgebackene stellvertretende polnische Verteidigungsminister Tomasz Szatkowski, als er Anfang Dezember anzudeuten schien, dass Warschau Interesse an einer Dislozierung von US-Atomwaffen auf polnischem Territorium haben könnte. Damit stellte Szatkowski die Nato-Russland-Grundakte in Frage, auch wenn das Verteidigungsministerium in Warschau die Aussagen später relativierte. In diesem politisch verbindlichen Dokument hatte die Nato 1997 unter anderem zugesagt, keine Atomwaffen auf dem Staatsgebiet der neuen Nato-Mitglieder zu stationieren. Deutschland möchte die Nato-Russland Grundakte nicht aufkündigen.

Was tun?

Im Jahr 2016 wird Deutschland zur Diskussion über die Rolle von Atomwaffen in der OEWG in Genf und in der Nato Position beziehen müssen. Zudem dürfte das Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, das 2016 fertiggestellt werden soll, eine Funktionsbeschreibung der nuklearen Teilhabe enthalten. Und im Zuge der Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie werden die abrüstungspolitischen

Ziele der EU vermutlich bis zum Sommer neu justiert werden.

Deutschland könnte auf die gegensätzlichen Erwartungen reagieren, indem es sich Forderungen nach einer Aufwertung von Atomwaffen oder den Befürwortern eines Verbotsvertrags anschließt. Beides liefe allerdings auf einen Bruch in der deutschen Abrüstungs- und Nuklearpolitik hinaus. Dann droht die Gefahr, dass Berlin sich von Partnern und Verbündeten isoliert und die Glaubwürdigkeit deutscher Rüstungskontrollpolitik Schaden nimmt.

Zweckmäßiger scheint es, die Grundsätze der deutschen Haltung klar zu benennen und auf dieser Basis dann den Diskurs über die nächsten Schritte in der nuklearen Abrüstung und die Neujustierung der Nato-Atomwaffenpolitik mitzubestimmen. In den Vereinten Nationen würde ein solcher Ansatz bedeuten, aktiv an der OEWG teilzunehmen. Klar ist, dass ein Verbotsvertrag, der atomare Abschreckung per se in Frage stellt, im Widerspruch zur Rolle der Nato als »nukleare Allianz« steht.

Unterhalb dieser Schwelle gibt es aber Themen, über die in der OEWG sinnvoll diskutiert werden könnte. Dazu zählen etwa die Frage nach sicherheitspolitischen Voraussetzungen für weitere Abrüstungsschritte, der Stellenwert von Sicherheitsgarantien oder Möglichkeiten für mehr Offenheit und Transparenz bei Kernwaffen.

Eine Teilnahme an der OEWG ist nicht ohne Risiko. Das Mehrheitsprinzip birgt die Gefahr, dass der Abschlussbericht der OEWG abweichende Meinungen nicht angemessen widerspiegelt. Öffentlichkeitswirksame Stellungnahmen hochrangiger Vertreter der Bundesregierung zur nuklearen Abrüstung können verhindern helfen, dass Deutschland von den Befürwortern eines Verbotsvertrags vereinnahmt wird. Der Unterausschuss des Deutschen Bundestages für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung könnte zudem die deutsche Beteiligung an der Arbeitsgruppe durch Anhörungen und Beschlüsse kritisch begleiten.

Es dürfte sich kaum vermeiden lassen, dass bei und nach dem Warschauer Nato-Gipfel Mitte 2016 eine Auseinandersetzung über die Anpassung der Nukleardoktrin geführt werden wird. Deutschland sollte auch hier versuchen, im Verbund mit gleichgesinnten Staaten die eigenen Positionen energisch zu vertreten. Vor allem gilt es herauszustellen, welche Risiken eine Aufwertung von Atomwaffen für Krisenstabilität, Zusammenhalt in der Allianz und globale Nichtverbreitungsbemühungen mit sich bringt. Kurzfristig könnte gerade solchen Themen Vorrang eingeräumt werden, die sowohl Verfechter stärkerer nuklearer Abschreckung als auch Befürworter von mehr Abrüstung für besonders wichtig halten. Von mehr Transparenz bei den Atomwaffen erhoffen sich die einen glaubwürdigere Abschreckung, die anderen Fortschritte bei der Vertrauensbildung. Einig sind sich beide Seiten auch darin, dass die Umstände eines möglichen Kernwaffeneinsatzes präziser beschrieben werden müssen. Davon versprechen sich die einen wirksamere Abschreckung, während die anderen die Rolle von Atomwaffen auf diese Weise reduzieren möchten.

Eine Revision der nuklearpolitischen Grundsätze, wie sie 2012 im Bericht zur Überprüfung des Abschreckungs- und Verteidigungsdispositivs der Allianz festgeschrieben wurden, sollte allenfalls nach einer gründlichen und inklusiven Diskussion im Bündnis in Angriff genommen werden. Eile ist schon wegen des Zeitpunkts der US-Wahlen nicht geboten. Die neue US-Administration dürfte frühestens Mitte 2017 in der Lage sein, ihre Ziele im Hinblick auf eine angepasste Nukleardoktrin der Nato zu formulieren. Es bleibt also genug Zeit, um in den Nato-Mitgliedstaaten eine breit angelegte gesellschaftliche Debatte darüber zu führen, ob Atomwaffen zu mehr Sicherheit in Europa beitragen können.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die 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

Lektüreempfehlungen

Rainer L. Glatz / Martin Zapfe
Nato-Verteidigungsplanung zwischen Wales und Warschau. Verteidigungspolitische Herausforderungen der Rückversicherung gegen Russland
SWP-Aktuell 95/2015

Margarete Klein / Claudia Major
Perspektiven der Nato-Russland-Beziehungen. Spielarten der Konfrontation dominieren – schließen Dialog aber nicht aus
SWP-Aktuell 81/2015