

Schwarz, Klaus-Dieter

Research Report

Amerikas "New Strategic Framework"

SWP-Aktuell, No. 2/2002

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schwarz, Klaus-Dieter (2002) : Amerikas "New Strategic Framework", SWP-Aktuell, No. 2/2002, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254359>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Amerikas »New Strategic Framework«

Klaus-Dieter Schwarz

Ende des vergangenen Jahres hat US-Präsident Bush zwei wichtige Entscheidungen getroffen, die für die Zukunft der Sicherheit und Weltpolitik von weitreichender Bedeutung sein können: am 13. November die mit Rußland auf dem Gipfel in Crawford vereinbarte Reduzierung der strategischen Kernwaffen und am 13. Dezember die einseitige Kündigung des ABM-Vertrages. Beide Entscheidungen sollen den im Kalten Krieg geschaffenen Zustand der Mutual Assured Destruction beenden und zu einer neuen Regulierung des strategischen Kräfteverhältnisses zwischen offensiven Kernwaffen und defensiven Raketensystemen führen. Beide Entscheidungen sind Ausdruck des neuen amerikanischen Unilateralismus, der vertragliche Rüstungskontrollpolitik weitgehend als überholt und hinderlich für Lösungen künftiger Sicherheitsprobleme betrachtet. An ihrer Stelle fördert die Bush-Administration nukleare Abrüstung zu amerikanischen Bedingungen und neue militärische Optionen, die Amerikas Handlungsmöglichkeiten als Solo-Supermacht vermehren.

Präsident Bush hat die Reform der amerikanischen Abschreckungsstrategie zu einer Priorität seiner Politik gemacht. Dies kommt in zwei Reden zum Ausdruck, die er vor und nach Übernahme seines Amtes gehalten hat: »Wir brauchen Abschreckungskonzepte, die auf offensiven und defensiven Streitkräften beruhen. Abschreckung kann nicht länger allein aus der Drohung mit nuklearer Erwidern bestehen ... Wir benötigen einen neuen Rahmen, der es uns erlaubt, eine Raketenverteidigung zur Abwehr der verschiedenen Bedrohungen in unserer heutigen Welt zu bauen«. In derselben Rede vom 1. Mai 2001 an der National Defense University räumt Bush ein: »Nukleare Waffen haben noch

eine wichtige Rolle in unserer Sicherheit und der unserer Verbündeten zu spielen«. Doch: »Die Annahmen der nuklearen Zielplanung des Kalten Krieges dürfen nicht länger den Umfang unseres Arsenal bestimmen« (zitiert aus einer Rede am 23.5.2000 in Washington). Und weiter: »Ich will die niedrigstmögliche Zahl erreichen, die mit unserer nationalen Sicherheit vereinbar ist. Es sollte möglich sein, die amerikanischen Nuklearwaffen deutlich stärker zu reduzieren, als bereits für START II vereinbart worden ist ... Zusätzlich sollten die USA so viele Kernwaffen wie möglich aus der hohen Alarm- und Feuerbereitschaft entfernen«. Kurzum: »Mein Ziel ist, die nuklearen Streitkräfte rasch zu redu-

zieren. Die Vereinigten Staaten werden durch Beispiel führen, um unseren Interessen und denen des Friedens in der Welt zu dienen«.

Die interessante Frage ist, ob Bushs Reden mit den jüngst bekanntgegebenen Resultaten der Nuclear Posture Review (NPR) übereinstimmen. Daraus ergeben sich weitere Fragen: Welche Bedeutung hat die NPR für Rüstungskontrolle und Abrüstung? Was bedeutet die Kündigung des ABM-Vertrages? Was folgt aus der neuen strategischen Konstellation für die internationale Ordnung und für Europa?

Nuclear Posture Review

Der Kongreß hat die Regierung in einer Anlage zum Verteidigungshaushalt 2001 beauftragt, Nuklearstrategie und -streitkräfte zu überprüfen und das Ergebnis bis Ende Dezember 2001 vorzulegen. Er hat auch festgelegt, was zu untersuchen sei:

- ▶ die Rolle der Kernwaffen in der US-Strategie und -Streitkräfteplanung,
- ▶ die politischen Forderungen und Zielsetzungen, die zur Gewährleistung einer sicheren, zuverlässigen und glaubwürdigen Abschreckung erforderlich sind,
- ▶ die Beziehungen zwischen nuklearer Abschreckung, Zielplanung und Rüstungskontrolle,
- ▶ Umfang und Zusammensetzung der Trägersysteme,
- ▶ der technische und industrielle Nuklearwaffenkomplex,
- ▶ der aktive und inaktive Nuklearwaffen-vorrat.

Aus den Fragestellungen der NPR wird klar, daß neben dem Pentagon auch Präsident, Außenministerium, Nationaler Sicherheitsrat und Energieministerium an der Untersuchung zu beteiligen waren. Folglich befaßt sich der Bericht mit der nuklearen Militärstrategie, Infrastruktur, Rüstungskontrolle und Abrüstung. Der Präsident hatte also die Gelegenheit, seine oben zitierten Ansichten auch in den Resultaten der NPR deutlich zum Ausdruck zu bringen. Er hat sie, um es vorwegzuneh-

men, nicht genutzt, wie die am 9. Januar 2001 in einem Briefing des Pentagon mitgeteilten Ergebnisse des geheimen NPR-Berichts an den Kongreß belegen. Sie enthalten wenig Neues. Doch was darin neu ist, gibt Anlaß zu Besorgnis und Kritik. Die Kernpunkte sind:

- ▶ Verminderung der operativ einsetzbaren strategischen Sprengköpfe von gegenwärtig rund 6000 auf 3800 bis 2007 und auf 1700–2200 bis 2012;
- ▶ die deaktivierten Sprengköpfe werden als »responsive force« in Reserve gehalten;
- ▶ die strategische Triade aus ICBMs, SLBMs und Bombern wird verkleinert; sie bleibt erhalten und wird Teil einer »neuen Triade« aus gesteigerten konventionellen Fähigkeiten, Raketenabwehr und Infrastruktur, sämtlich vernetzt durch C²I und anpassungsfähige Planung;
- ▶ die nukleare Zielplanung wird flexibler, das Einsatzspektrum breiter;
- ▶ die Option für Nukleartests zur Gewährleistung der Sicherheit und Zuverlässigkeit der Atomwaffen bleibt erhalten; dazu gehört auch die Beibehaltung vorhandener technischer Kapazitäten;
- ▶ die Anstrengungen zum Aufbau einer begrenzten, effektiven Raketenabwehr werden durch ein robustes Forschungs- und Entwicklungsprogramm fortgesetzt.

Reduzierung: Im Vergleich zum START-I-Abkommen von 1991, das eine Absenkung der amerikanischen und russischen strategischen Nuklearpotentiale von über 10 000 auf rund 6000 Sprengköpfe gebracht hat, und im Vergleich zum nicht in Kraft getretenen START-II-Vertrag von 1993, der eine weitere Reduzierung auf 3000–3500 bis 2007 vorsah, führt die im NPR empfohlene und in Crawford angekündigte Reduzierung zu einer Verminderung der operativ einsetzbaren strategischen Kernwaffen um zwei Drittel bis 2012. Das ist nicht wenig, aber auch nicht mehr, als bereits zwischen Clinton und Jelzin 1997 als Rahmen für ein drittes START-Abkommen verabredet worden war: 2000–2500 anrechenbare Gefechtsköpfe.

Die Differenz von 300 im Ergebnis von Crawford macht guten Eindruck, beruht aber auf bloßer Zahlenkosmetik, denn die USA wollen sich in Abweichung von bisher üblichen Zählregeln nicht mehr die Waffensysteme anrechnen lassen, die sich in Reparatur oder Inspektion befinden, also nicht »operationally deployed« sind. Das betrifft insbesondere die Trident-U-Boote, die die Masse des nuklearstrategischen Potentials der USA tragen und von denen in der Regel nur zwei Drittel der Flotte im Einsatz sind. Faktisch kann das bedeuten, daß die Gesamtzahl der dislozierten Sprengköpfe die in START III anvisierte Höchstgrenze deutlich überschreitet.

Präsident Putin hatte im November 2000 eine beiderseitige Verminderung der Offensivwaffen auf jeweils weniger als 1500 Sprengköpfe vorgeschlagen, vor allem aus finanziellen Gründen, weil Rußland nicht mehr in der Lage ist, die überalterten Trägersysteme zu erneuern. Auch in Amerika plädiert die liberale Arms Control Community für eine drastische Absenkung der Höchstgrenze auf rund 1000 Sprengköpfe. Sie will damit nicht nur die Abschreckungsstrategie verändern, sondern vor allem die Ziele vermindern, auf die die Atomarsenale beider Seiten noch immer gerichtet sind. Diese sind für die US-Nuklearstreitkräfte im Single Integrated Operation Plan (SIOP) festgelegt, eines der bestgehüteten Geheimdokumente der US-Regierung. Gleichwohl ist aus verlässlicher Quelle bekannt, daß die Zahl der im SIOP erfaßten Ziele gegenwärtig bei rund 2500 liegt, etwa 2000 in Rußland, 300 bis 400 in China und 100 bis 200 in anderen Ländern. Das erstaunt, ist doch – wie Präsident Bush häufig betont – »das heutige Rußland nicht unser Feind«.

Grund genug also, das nuklearstrategische Konzept den heutigen Bedingungen anzupassen. Dazu hätte Bush die von seinem Vorgänger erlassene Direktive für die US-Nuklearpolitik (PDD-60) ändern müssen, die 1997 die nukleare Gewinnstrategie aus der Reagan-Ära abgeschafft, aber ansonsten wenig verändert hat. Bush besitzt gewiß mehr Autorität im Pentagon

als Clinton, die nötig ist, um sich dort gegen altes Denken durchzusetzen. Er hat jedoch die geltende Nukleardoktrin nicht in Frage gestellt, sondern ist der Auffassung der Militärführung gefolgt, daß bei einer Verringerung der Offensivwaffen auf weniger als 2000–2500 Gefechtsköpfe die Flexibilität der Zielplanung und der Bestand der Triade nicht mehr gewährleistet sei. Diese Triade spielt in der US-Nuklearstrategie wegen ihrer verschiedenen Fähigkeiten (Reaktionsfähigkeit der ICBMs, Überlebensfähigkeit der SLBMs, Flexibilität der Bomber) eine zentrale Rolle. Ob sie mit geringerer Obergrenze der Sprengköpfe, als für START III vorgesehen, aufrechterhalten werden kann, ist weniger von Belang. Entscheidend ist, daß der Präsident keine neue Nukleardoktrin formuliert hat und die militärische Führung ihre Forderungen in der NPR folglich danach richtete, was die gültige Zielplanung verlangte.

Die angekündigte Überprüfung der alten Prämissen der MAD-Logik über glaubwürdige Abschreckung, Triade und »Counterforce targeting« hat also nicht stattgefunden. Diese Logik orientiert sich unverändert am Bedarf der gesicherten Zerstörung des russischen Nuklearpotentials. Zwar wird im NPR-Bericht behauptet, Struktur und Umfang des eigenen Potentials definierten sich nicht aus den strategischen Fähigkeiten Rußlands. Doch läßt die Festlegung einer hohen Obergrenze für das amerikanische Potential, die sich Rußland finanziell gar nicht leisten kann, vermuten, daß die USA nuklearstrategische Überlegenheit herstellen wollen. Darüber kann auch die Tatsache nicht hinwegtäuschen, daß in den nächsten Jahren ein weiterer Abbau von »overkill«-Kapazitäten stattfindet.

Implementierung: Die USA verfügen derzeit über 550 ICBMs (50 Peacekeeper und 500 Minuteman III), 18 Trident-U-Boote, jedes mit 24 SLBMs bewaffnet, 76 B-52- und 21 B-2-Bomber, insgesamt mit rund 6000 Gefechtsköpfen bestückt (Stand Dezember 2001 nach Abschluß von START I). Die Ausmusterung der Peacekeeper mit Zehnfach-Sprengköpfen und der Verzicht auf die

nukleare Rolle von 4 U-Booten, die auf konventionelle Cruise Missiles umgerüstet werden sollen, war seit langem geplant, wurde aber vom Kongreß per Gesetz verhindert, das gegenwärtig revidiert wird. Weitere 1000 Sprengköpfe sollen aus den Minuteman III entfernt werden, die größtenteils noch mit drei Sprengköpfen ausgerüstet sind. Dies erfüllt eine Auflage von START II, das landgestützte Raketen mit mehr als einem Sprengkopf verbietet. Bis 2007 soll die Zahl der Gefechtsköpfe auf rund 3800 gesenkt werden. Wie weiter verfahren wird, um die Zielgröße von 1700 bis 2200 im Jahr 2012 zu erreichen, ist bisher nicht entschieden. Beschlossen aber ist, sämtliche Angriffssysteme (ICBMs, SLBMs, B-52, B-2), die nach Abzug der genannten übrig bleiben, mindestens bis 2020 im Dienst zu behalten. Sie können also mit Gefechtsköpfen wieder aufgerüstet werden.

Nicht geklärt ist auch, wie der Reduzierungsprozeß für beide Seiten verbindlich geregelt und vollzogen werden soll. Wie bekannt haben sich die unilateralistischen Tendenzen in der amerikanischen Politik unter Bush verstärkt, besonders in der Rüstungskontrollpolitik. Sie bevorzugt unilaterales Vorgehen, nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen mit START II und III, die Opfer innenpolitischer Machtkämpfe bzw. der Verknüpfung mit dem ABM-Vertrag geworden sind. Außerdem seien Rüstungskontrollverhandlungen ein Relikt des Kalten Krieges, zeitraubend und kompliziert: »Rüstungskontrollverträge sind nichts für Freunde«, wie Verteidigungsminister Rumsfeld glaubt. In Zukunft sollen Fragen der Rüstung und Abrüstung im Rahmen der neu entstandenen Partnerschaft mit Rußland »nach Art von Gesprächen über Verteidigungsplanung« behandelt werden. Dies gewährleiste schnellen Fortschritt der Abrüstung und eine Verbesserung der politischen Beziehungen.

Präsident Bush hätte das seinem Gast in Crawford mitgeteilte Reduzierungsergebnis der NPR und Putins Zusage, »in gleicher Weise zu reagieren«, am liebsten mit einem Handschlag besiegelt: »Ich habe dem Mann

in die Augen geschaut und seine Hand geschüttelt, und wenn wir das auf ein Stück Papier schreiben müssen, bin ich gern dazu bereit«. Putin war das zu wenig. Man einigte sich darauf, die Implementierung der beiderseitigen Reduzierungen zu vereinbaren – ob als Vertrag oder als informelles Dokument, ist noch offen. Die Außenminister wurden beauftragt, »schriftliche Vereinbarungen« bis zum nächsten Gipfeltreffen im Mai vorzubereiten. Das dürfte nicht schwierig sein, da man Elemente der START-Verträge übernehmen oder sich darauf beziehen, vor allem die eingespielten Verifikationsverfahren nutzen und anpassen kann. Im übrigen sind für den Vollzug dieses Abrüstungsprozesses zehn Jahre vereinbart – Zeit genug also, einen Vertrag auszuhandeln und zu ratifizieren. Darin sollte auch geklärt werden, was mit dem ausgemusterten Sprengköpfen geschieht.

Vorsorge (hedging): Präsident Bush sprach bei einem öffentlichen Auftritt mit seinem Staatsgast in Crawford am 15. November von einer »Reduzierung und Zerstörung der Sprengköpfe«. Diese Aussage korrigierte Sicherheitsberaterin Rice noch am gleichen Tag, indem sie erklärte, daß die reduzierten Sprengköpfe lediglich aus den Trägersystemen bzw. vom Einsatzort entfernt würden. Dieses Verfahren ist nicht neu, aber kaum bekannt. Es ist entstanden, weil die SALT- und START-Abkommen die nuklearen Gefechtsköpfe nur indirekt über die Begrenzung bzw. Reduzierung der Trägermittel erfassen. Den Vertragspartnern stand es frei, die ausgemusterten Gefechtsköpfe einzulagern – mit dem Ergebnis, daß sich seit dem INF- und START-I-Vertrag die Lagerbestände fortlaufend vermehren.

Die USA halten laut jüngst offengelegten Quellen rund 5000 Gefechtsköpfe in Reserve, einer aktiven (2500) und inaktiven (2500), aus der sie nach unterschiedlichen Vorbereitungszeiten den Einsatzkräften wieder zugeführt werden können. Dies hat zur Folge, daß die USA nach Abschluß von START I ungefähr so viele Gefechtsköpfe in Reserve haben wie im einsatzbereiten Arse-

nal und nach Ablauf des neuen Reduzierungsabkommens im Jahre 2012 etwa 9000 Sprengköpfe gegenüber rund 2000 im operativen Bestand. Mit tatsächlicher Reduzierung – geschweige Abrüstung – hat diese Praxis also nichts zu tun, allenfalls mit »de-alerting« von Nuklearwaffen, und mit Rüstungskontrolle nur zum Teil, da die nuklearen Reserven bisher nicht Gegenstand der Verträge sind und keiner internationalen Kontrolle unterliegen.

Hintergrund dieser sogenannten Abrüstung ist die Erhaltung der Fähigkeit zur schnellen Rekonstitution der Nuklearstreitkräfte im Fall eines neuen Kalten Krieges oder einer dramatischen Steigerung des strategischen Potentials Chinas. Sie war eine Vorsichtsmaßnahme und wurde in der NPR 1994 von Clinton als »Schutz gegen eine Umkehr der Reform in Rußland« gebilligt. Auch die Russen verwahren ihre außer Dienst gestellten Nuklearwaffen, und zwar in weitaus größerer Menge (nach US-Angaben zur Zeit rund 13 500), zudem in mangelhaft gesicherten Lagerstätten.

Damit aus dieser nuklearen Hinterlassenschaft der Sowjetunion nicht neue Gefahren entstehen, leisten die USA seit 1991 Abrüstungshilfe zur Sicherung und Kontrolle der außer Dienst gestellten Kernwaffen und des freigewordenen spaltbaren Materials. Trotz wirksamer Fortschritte des Cooperative Threat Reduction (CTR)-Programms und trotz für START III verabredeter Absicht, die Abrüstung kontrollierbar und unumkehrbar zu machen, konnten sich bisher beide Seiten nicht darauf verständigen, in ihren Nuklearkomplexen Transparenz herzustellen und die gelagerten Gefechtsköpfe sowie das besonders gefährliche Spaltmaterial aus den zerlegten Sprengköpfen zu vernichten. Die USA hätten nicht einmal dann Interesse an der Beseitigung ihrer strategischen Nuklearreserven, wenn Moskau reziprok reagieren würde, wofür es bisher allerdings keine Anzeichen gibt. Damit bleibt Abrüstung unvollständig und können Reduzierungen jederzeit rückgängig gemacht werden.

Dieser Stand der Dinge erklärt, warum

die neue amerikanische Abrüstungsinitiative ein kritisches Echo in der politischen und öffentlichen Debatte findet. Sie verschiebt lediglich rund 4000 strategische Nuklearsprengköpfe aus dem verifizierten operativen Arsenal in die nicht überprüfbare Reserve, aus der sie je nach Bedarf laut Auskunft des NPR-Berichterstatters innerhalb von »Wochen, Monaten, sogar Jahren« reaktiviert werden können. Nur noch ein Viertel des nuklearstrategischen Potentials der USA wird künftig nachprüfbar sein, die Masse lagert im geheimgehaltenen »hedge«-Vorrat. Dies erhöht zwangsläufig den Aufwand für Sicherheit und Wartung der stillgelegten Gefechtsköpfe im Rahmen des Stockpile Stewardship Program. Auch Tests zur Überprüfung ihrer Zuverlässigkeit schließen die USA nicht mehr aus. Zwar wird versichert, daß es noch keine konkreten Pläne dafür gebe, doch gleichzeitig bestätigt der NPR-Bericht, daß man an eine Modifizierung vorhandener »sauberer« Kernwaffen zur Bekämpfung verbunkelter oder tief vergrabener Ziele denkt. Schon seit einiger Zeit wird von Experten die Entwicklung von »Mini-Nukes« gefordert. Dazu paßt, daß das Energieministerium Haushaltsmittel zur Verkürzung der Vorbereitungszeit zur Durchführung unterirdischer Tests beantragt hat. Mithin dürfte die Aufkündigung des einseitig erklärten Teststopp-Moratoriums auch nicht mehr lange auf sich warten lassen.

Internationale Reaktion: In Europa nahm man die Ergebnisse der NPR lediglich zur Kenntnis, abgesehen von vereinzelt Pressekommentaren. Nur Moskau reagierte offiziell, und zwar mit verständlicher Enttäuschung. Man spricht auch von »Täuschung«, entsprächen die Resultate doch kaum dem Geist der »neuen strategischen Partnerschaft«. Rußland wolle wirkliche und »irreversible« Reduzierung, »nicht bloß auf dem Papier«, ließ das Außenministerium wenige Stunden nach Bekanntgabe der Ergebnisse mitteilen. Ob es die in den »schriftlichen Vereinbarungen« noch erreichen kann, ist nicht zu erwarten, da sich selbst der amerikanische Präsident mit

dieser Forderung bei seinem Militär nicht durchsetzen kann oder will. So wird Moskau vermutlich dem amerikanischen Beispiel folgen und die zu reduzierenden Kernwaffen ebenfalls einlagern. Dies verschärft zwangsläufig die Probleme der mangelhaft gesicherten russischen Lagerstätten und erhöht die Gefahr, daß nukleares Material in den Besitz von »rogue states« oder Terrorgruppen gelangt. Deshalb will die Administration die Mittel für das CTR-Programm deutlich erhöhen, abweichend von ihrer ursprünglichen Kürzungsabsicht. Nach gründlicher Überprüfung des Programms hat sie die Bedeutung der Abrüstungshilfe erkannt, ohne die Rußland nicht in der Lage gewesen wäre, den START-I-Vertrag zeitgerecht zu erfüllen.

ABM im NPR-Kontext

Der offensive und defensive Teil des neuen strategischen Konzepts der USA sind unlösbar miteinander verknüpft. Das betrifft militärstrategisch und rüstungskontrollpolitisch die künftige Gestaltung des Verhältnisses von Abschreckung und Verteidigung einerseits und die Anpassung der amerikanisch-russischen Beziehungen an die neuen internationalen Bedingungen andererseits. Beides versuchte Washington, sachlich und zeitlich in einem »grand bargain« mit Moskau zustande zu bringen. Während sich der parallele unilaterale Ansatz im ersten Teil bewährte, erwies er sich im zweiten Teil als erfolglos. Denn der Kreml wollte am ABM-Vertrag als »Eckstein der strategischen Stabilität« festhalten. Er gab Rußland Status, Partnerschaft und Sicherheit. Die Bush-Administration hingegen betrachtete den ABM-Vertrag zurecht als ein Produkt der MAD-Logik, die es zu überwinden galt. Deshalb war sie nicht bereit, sich auf lange Debatten über Änderungen des Vertrages einzulassen, sondern bestrebt, ihn zu kündigen – »zu einem Zeitpunkt, der Amerika paßt« (Bush am 24.8.2001). Nach dem 11. September und Crawford-Gipfel schien es ihr an der Zeit, Abschied von der bisherigen strategischen

Struktur des internationalen Systems zu nehmen und von drei Jahrzehnten amerikanischer Rüstungskontrollpolitik, die geholfen hat, das Risiko nuklearer Waffen und des atomaren Krieges zu verringern.

Gründe: War das schnelle Ende des ABM-Vertrages gerechtfertigt? Eine jüngst aktualisierte Bedrohungsanalyse der US-Geheimdienste kommt zu dem Ergebnis, daß ein Angriff mit Massenvernichtungswaffen (MVW) gegen Amerika mit anderen Mitteln wahrscheinlicher sei als mit interkontinentalen Raketen. Lastwagen, Flugzeuge und Schiffe zum Transport von MVW seien billiger als die Entwicklung und Produktion von ICBMs und hätten außerdem den Vorteil, daß der Angreifer unerkannt bleibt. »Rogue states« wie Nordkorea, Iran und Irak wären vor 2015 nicht in der Lage, ICBMs herzustellen. Das ist in etwa der Zeitraum, den die USA für Entwicklung und Aufbau einer einigermaßen wirksamen Raketenabwehr benötigen. Die verfügbaren Technologien sind noch weit davon entfernt, den Systemprojekten (land-based, boost-phase, space-based), an denen gearbeitet wird, einsatzreife Lösungen anzubieten. Sie erfordern, abgesehen von – vorsichtig geschätzt – 150 bis 250 Mrd. US-Dollar in den nächsten zehn Jahren, umfangreiche Forschung und Tests. Bei strikter Anwendung des ABM-Vertrages wären solche Tests zwar nicht zulässig, aber bei weiter Auslegung und Ergänzung durchaus möglich, wozu Moskau bereit war. Schließlich ist der Vertrag schon mehrfach geändert worden. Daran war aber der tonangebende Teil der Bush-Administration nicht interessiert. Kompromißlose Befürworter der Raketenabwehr wie Rumsfeld wollten von vornherein nicht die Anpassung, sondern Kündigung des Vertrages aus politischen und ideologischen Gründen, ob nun mit oder ohne Zustimmung des Vertragspartners.

Internationale Reaktion und Folgen:

Europa hat die Kündigung des ABM-Vertrages auf gleiche Weise zur Kenntnis genommen wie die Ergebnisse der NPR: ohne offiziellen Kommentar. Moskau dagegen reagierte betroffen und nannte Bushs

Entscheidung einen »Fehler«, der jedoch die neuen Beziehungen mit Amerika nicht belaste, auch die eigene Sicherheit nicht. Das sieht ein Teil der politischen Klasse anders, der Gegenmaßnahmen fordert, unter anderem die Beibehaltung einer größeren Anzahl von ICBMs als geplant und deren Bestückung mit Mehrfachsprengköpfen. Dies würde jedoch im militärstrategischen Verhältnis zu den USA praktisch nichts ändern und nur zu einer Umschichtung im Verteidigungshaushalt führen, zu Lasten der geplanten und dann nicht mehr finanzierbaren Militärreform.

Moderater, nur mit »Bedauern«, reagierte China, offenkundig darum bemüht, die jüngst entstandene freundliche Atmosphäre im Verhältnis zu den USA nicht zu trüben. Doch ist damit zu rechnen, daß die strategische Aufrüstung Chinas robuster als geplant ausfallen und beschleunigt wird. Indien und Pakistan werden dem nicht tatenlos zusehen, sondern ebenfalls nachrüsten. Beide stehen bereits außerhalb des Nichtverbreitungs-(NV-)Vertrages. Ihnen könnten Iran, Japan und Taiwan folgen. Eine solche Kettenreaktion in Süd- und Ostasien würde das angeschlagene NV-Regime endgültig zu Fall bringen. Den Anstoß gaben die USA. Denn einerseits entspricht die Kombination von Reduzierung operativ einsetzbarer Kernwaffen und »responsive force« nicht der Zusage ernsthaften Bemühens um Fortschritt in der nuklearen Abrüstung, welche Washington im NV-Vertrag und erneut bei dessen unbefristeter Verlängerung 1995 zu Protokoll gegeben hat. Andererseits kann die amerikanische Abkehr von Rüstungskontrollverträgen und -verhandlungen (ABM, CTBT, BWC, CWC etc.) andere Staaten verleiten, mit gleichem Recht Verträge zu kündigen und sich mit Waffen auszurüsten, die sie für ihre Sicherheit als notwendig erachten, auch mit Kernwaffen.

Kurzum: Die alte nukleare und rüstungskontrollpolitische Ordnung befindet sich in fortgeschrittener Auflösung. Rußland hat erkannt, daß die strategische Parität und politische Ebenbürtigkeit mit den USA

nicht mehr existiert, es daher einen Kurswechsel in seiner Außen- und Sicherheitspolitik vornehmen muß. China rüstet sich, um von den USA als Großmacht wahr- und ernstgenommen zu werden. Und Amerika strebt nach dreifacher militärischer, gleichsam unipolarer Dominanz: auf nuklear-strategischer Ebene, in der Raketenabwehr und im Bereich konventioneller Streitkräfte. Diese Überlegenheit beruht auf Erweiterung des Spektrums militärischer Optionen und zugleich auf Befreiung von militärischen Restriktionen, die die USA daran hindern, auf Veränderungen in einer dynamischen Umwelt flexibel zu reagieren. Sie entspricht amerikanischen Souveränitätsbedürfnissen und Weltmachtinteressen ebenso optimal wie verstärkter Neigung zum Unilateralismus und zur Betonung militärischer Macht. Gewiß kann Überlegenheit auch Stabilität bewirken, jedenfalls nach dem Modell klassischer Machtpolitik, das den Europäern nicht gefallen kann.

Rolle Europas

Europa spielt in diesem Wandel der strategischen Rahmenbedingungen der internationalen Ordnung praktisch keine Rolle. Doch ist den Europäern nicht entgangen, daß die alte Kombination aus nuklearer Abschreckung und Rüstungskontrolle nicht mehr ausreicht angesichts der Vielfalt neuer und neuartiger Bedrohungen. Die Bedeutung nuklearer Waffen in anderen Regionen der Welt ist gewachsen, ebenso das Risiko des Einsatzes von MVW in regionalen Konflikten. Die Krise der Rüstungskontrolle und NV-Politik ist offenkundig. Auch die vormals stabilisierende Rolle der Atomwaffe erscheint entweder gering oder fragwürdig. Es hat daher keinen Sinn, an der Bewahrung einer Ordnung festzuhalten, die nicht mehr existiert. Vielmehr gilt es, nach neuen Formen der Stabilität zu suchen.

Dazu kann Europa mit seinem multilateralen Ansatz internationaler Ordnungspolitik beitragen, allerdings nicht mit müh-

sam von Fall zu Fall zusammengesetzter Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), embryonaler Europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) oder schneller EU-Eingreiftruppe noch auf dem Papier. Realpolitisch betrachtet kann Europa auf die sicherheitspolitischen Verhältnisse nur Einfluß nehmen, wenn es auf der strategischen Weltbühne auftritt wie auf der wirtschaftlichen. Das ist weder Europas Absicht noch in Aussicht. Vielmehr sollte die GASP dazu dienen, sich auf gemeinsame sicherheitspolitische und strategische Interessen zu verständigen sowie die Ressourcen und Initiativen auf den Gebieten zu bündeln, die Europas Stärken in der Welt zur Geltung bringen können.

Rüstungskontrolle: Der Mangel an wirk-samer Rüstungskontrolle macht es Staaten und Terroristen möglich, in den Besitz von MVW zu gelangen. Deshalb müssen die NV-Regime gestärkt werden. Vor allem bedarf es multilateraler Anstrengungen, verschärfte internationaler Kontrollen sowie finanzieller und materieller Abrüstungshilfen, um die Proliferationsgefahren zu beseitigen, die von Rußland ausgehen. Da das Proliferationsproblem in der amerikanischen Strategiedebatte und zur Begründung der Raketenabwehr Vorrang erhalten hat, sollte sich Europa am CTR-Programm intensiv beteiligen und sich als aktiver Partner bei Maßnahmen zur Vernichtung von C-Waffen bzw. Konversion des bio-industriellen Komplexes in Rußland anbieten. Die neue Partnerschaft zwischen den USA und Rußland erhalte dadurch eine kräftige europäische Unterstützung. Wenn es ein Gebiet gibt, auf dem die Europäer die Bush-Regierung vom Nutzen des Multilateralismus überzeugen können, dann ist es dieses.

Abschreckung: Sie spielt in der europäischen Sicherheit weiterhin eine Rolle, die jedoch deutlich geringer ist als Krisenmanagement, das die USA mehr und mehr als Angelegenheit der Europäer betrachten und in deren Verantwortung übertragen. Eine Abschreckungsfähigkeit der ESVP kommt nicht in Betracht, denn das ist nicht

ihr Zweck. Die beiden etablierten Nuklearmächte der EU haben von sich aus ihr Kernwaffenpotential reduziert und verfügen nur noch über Minimalabschreckungskräfte zum Schutz vitaler Interessen, im Gegensatz zum nuklearen Überfluß in den Arsenalen der USA und Rußlands. Sie geben damit ein Beispiel für ernsthafte nukleare Abrüstung im Sinne des NV-Vertrages.

Raketenabwehr: Die Europäer können das Thema nicht ignorieren, so unausgegoren und technisch zweifelhaft die Pläne der USA auch sind. Sie teilen jedenfalls nicht die amerikanische Bedrohungswahrnehmung trotz unbestreitbarer Tatsache, daß sie selbst in Reichweite von Raketen sogenannter »rogue states« liegen. Jede Mitwirkung an diesen Plänen sollte zualler-letzt von europäischer Teilhabe an der Technologie abhängig gemacht werden, sondern von rüstungskontrollpolitischer Einbindung und Bewahrung der erweiterten Abschreckung. Viele Europäer sähen die Entwicklung einer strategischen Raketenabwehr als vorteilhafter an, wenn die USA gleichzeitig erhöhte Anstrengungen in der nuklearen Abrüstung und NV-Politik unter-nähmen. Denn begrenzte Raketenverteidigung ergibt nur Sinn, wenn nuklear abgerüstet wird und Kernwaffen politisch an Bedeutung verlieren. Nur dieser Zusammenhang leistet einen wirksamen Beitrag zur Überwindung der MAD-Logik.

Eine intensive europäische Strategie-debatte wäre also angebracht, um Einfluß auf die Gestaltung des »neuen strategischen Rahmens« auszuüben. Ob sie zustande kommt und ob sich die Weltsupermacht beeinflussen läßt, wird sich zeigen. Zumindest sollten die Europäer es versuchen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002
Alle Rechte vorbehalten

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

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für Gestaltung und Realisierung
Buchendorf