

Memorandum an Präsident Obama
von Steven Pifer

Dieses Memorandum erschien im Rahmen des Buchs *Big Bets & Black Swans: A Presidential Briefing Book*, einer Sammlung von Empfehlungen für Präsident Obamas zweite Amtszeit, zusammengestellt von außenpolitischen Fachleuten der Brookings Institution, 17. Januar 2013.

Nukleare Rüstungskontrolle: Ein weiterer New START

Der neue START-Vertrag (*Strategic Arms Reduction Treaty / Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen*) war einer der wichtigsten außenpolitischen Erfolge Ihrer ersten Amtszeit. Allerdings werden, selbst nach seiner vollständigen Umsetzung, die USA und Russland weiterhin über etwa 5.000 Nuklearwaffen verfügen. Dies ist ein Umfang, der 20 Jahre nach Ende des Kalten Krieges wenig Sinn macht. Ihnen bietet sich die Chance – vorausgesetzt Wladimir Putin ist bereit sich darauf einzulassen –, die Sicherheit der USA und der gesamten Welt erheblich zu verbessern, indem Sie die Zahl der Nuklearwaffen weiter verringern und zwischen der NATO und Russland ein Abkommen schließen, das die Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr regelt.

Empfehlungen:

Ihre Regierung sollte auf dem New START-Vertrag und Ihren 2009 in Prag formulierten Vorstellungen aufbauen und dabei vier Ziele verfolgen:

- den Abschluss eines neuen Vertrags, der eine Obergrenze von jeweils 2.000 bis 2.500 Nuklearwaffen für die USA und Russland festschreibt, sowie von maximal 1.000 gefechtsbereiten strategischen Gefechtsköpfen,
- ein Abkommen zwischen der NATO und Russland über eine Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr in Europa,
- die Ratifizierung des Umfassenden Kernwaffenteststopp-Vertrags (CTBT) durch den US-Senat,
- die Voraussetzungen für eine Multilateralisierung des nuklearen Abrüstungsprozess schaffen.

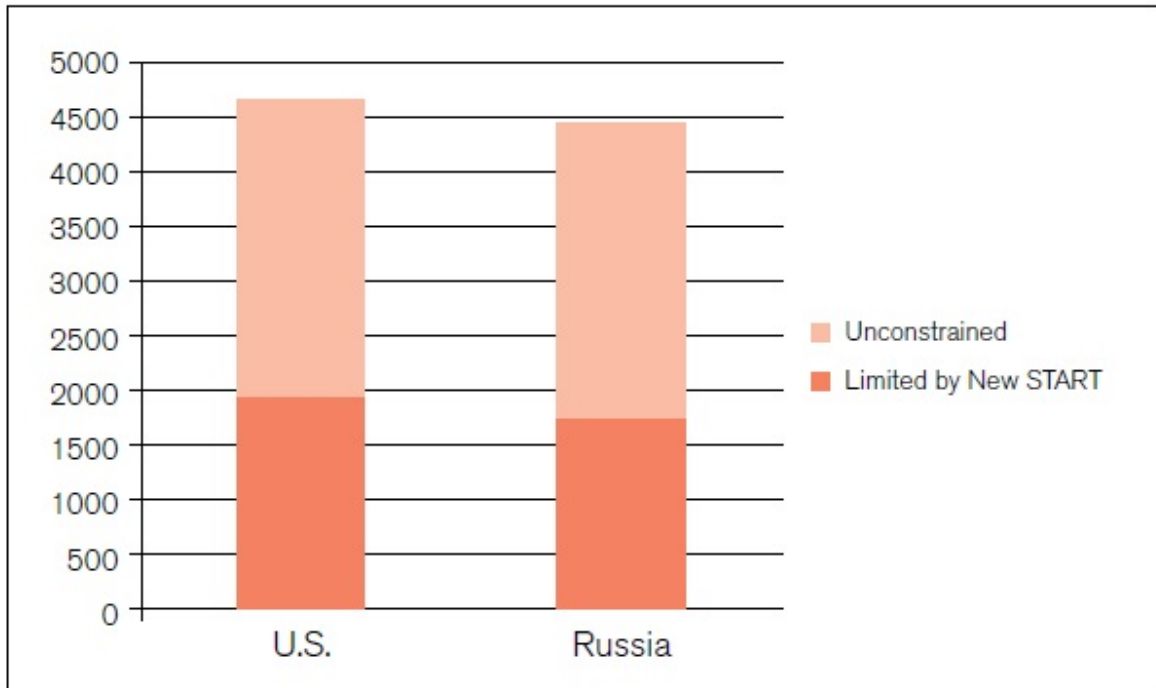
Hintergründe:

In der Rüstungskontrolle gab es in den vergangenen vier Jahren einige Fortschritte, jedoch nicht in dem Maße, in dem wir uns das gewünscht hätten. Die Umsetzung des New-START –Vertrages macht gute Fortschritte, die im Abkommen festgelegten Obergrenzen werden bis 2018 umgesetzt. Gespräche zwischen NATO und Russland über eine Kooperation bei der Raketenabwehr sind festgefahren, da Moskau auf einer rechtlichen Garantie dafür besteht, dass US-Raketenabwehrsysteme nicht gegen russische strategische Nuklearwaffen gerichtet sind. Selbst wenn Sie gewillt wären, eine derartige Garantie zu geben, würden die Republikaner im Senat sie niemals ratifizieren. Die Republikaner haben sich generell nur wenig für Rüstungskontrolle begeistern können, was sich auch daran zeigt, dass der CTBT noch immer nicht ratifiziert wurde.

[[Beschriftung der folgenden Grafik:

- Nuklearwaffen: Was regelt New START Vertrag?
- USA // Russland
- nicht geregelt // geregelt durch New START]]

NUCLEAR WEAPONS: WHAT DOES NEW START COVER?



Die Rüstungskontrollagenda Ihrer zweiten Amtszeit sollte vier Bestandteile haben: Die Aushandlung eines neuen Vertrags zum Abbau von Nuklearwaffen, die Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr, die Ratifizierung des CTBT und die Multilateralisierung des nuklearen Abrüstungsprozesses.

1. Ein neuer Vertrag

Der New START-Vertrag bezieht sich auf nur 30 Prozent des Nuklearwaffenbestands der USA (die gefechtsbereiten strategischen Sprengköpfe). Sie sollten versuchen, mit Moskau über ein neues Abkommen zu verhandeln, das alle Nuklearsprengköpfe umfasst (strategische wie nicht-strategische, gefechtsbereite wie in Reserve gehaltene) – mit Ausnahme derjenigen, die zur Verschrottung vorgesehen sind (diese müssen gesondert geregelt werden). Eine Gesamtbergrenze von 2.000 bis 2.500 Sprengköpfen bedeutete eine Verminderung der gegenwärtigen US-amerikanischen und russischen Nuklearwaffenbestände um die Hälfte. So ein Rüstungskontrollabkommen würde einen umfassenden Wandel einleiten.

Eine einheitliche Gesamtbergrenze würde auf einen Tauschhandel hinauslaufen: die USA könnten ihre zahlenmäßige Überlegenheit bei nicht-gefechtsbereiten (in Reserve gehaltenen) strategischen Sprengköpfen gegen eine Verpflichtung Russlands, seine Überlegenheit bei den nicht-strategischen (taktischen) Nuklearsprengköpfen abzubauen, eintauschen. Bei einer Gesamtbergrenze von insgesamt 2.000 bis 2.500 Sprengköpfen sollte es ein separates Limit für gefechtsbereite strategische Sprengköpfe – den Waffen, die von größtem Belang sind – von 1.000 geben. Diese Begrenzung läge 35 Prozent unter der im New START-Vertrag vorgesehenen Obergrenze von 1.550 gefechtsbereiten strategischen Sprengköpfen.

Abrüstung dieser Art würde es für Russland unnötig machen, wieder auf das Niveau der im New START festgelegten Obergrenzen aufzurüsten. Dann könnte Moskau auf eine geplante neue, schwere Interkontinentalrakete verzichten. Diese Waffen würden für die US-amerikanischen Raketen in ihren Silos

eine Bedrohung darstellen und gleichzeitig destabilisierend wirken (weil Mehrfachsprengköpfe auf einer vergleichsweise geringen Anzahl verwundbarer Trägersysteme stationiert wären).

In dieser Angelegenheit sollten Sie sich direkt an Präsident Putin wenden und versuchen, noch im Jahr 2015 einen neuen Vertrag abzuschließen (damit die Debatte über die Ratifizierung nicht in ein Wahljahr fällt). Im Rahmen solcher Verhandlungen sollten Sie auch eine vorzeitige Umsetzung der im New START-Vertrag festgelegten Obergrenzen in Erwägung ziehen.

[[Beschriftung der folgenden Grafik:

- USA // Russland
- Zahl der nuklearen Sprengköpfe
- Gefechtsbereite strategische Sprengköpfe*
- Nicht-strategische Sprengköpfe
- Nicht-gefechtsbereite strategische Sprengköpfe (eingelagert)
- Summe der Bestände**
- *Schätzung der tatsächlichen Bestände (d.h. nicht die dem New START zugrunde liegenden Zahlen)
- **Nicht eingerechnet sind außer Dienst gestellte Sprengköpfe, die verschrottet werden sollen]]

NUCLEAR WARHEAD NUMBERS

	U.S.	Russia
Deployed strategic warheads*	~1950	~1750
Nonstrategic warheads	~500	~2000
Non-deployed (reserve) strategic warheads	~2200	~700
Total in arsenals**	~4700	~4500

*Estimated actual numbers, not New START Treaty-accountable numbers

**Numbers do not include retired warheads awaiting dismantlement

2. Raketenabwehr

Sollte Moskau auf seine Forderung nach einer rechtlichen US-Garantie verzichten, dass die Raketenabwehr nicht gegen russische strategische Nuklearwaffen gerichtet wird, stünde der Weg zu einer Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland offen. Ihre Regierung könnte dann auf bereits vorhandene Vorschläge von US-Militärexperten zurückgreifen– wie etwa Transparenz, gemeinsame Übungen sowie eine Zusammenführung von Daten und gemeinsam geführte Planungs- und Befehlszentren, die dann jeweils von beiden Seiten besetzt wären.

Sie könnten die Aussichten für eine russische Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr verbessern, indem Sie mehr Transparenz bei den Programmen und Planungen der USA anbieten. Dazu gehörte, jährliche Statusberichte und die Erleichterung der Teilnahme russischer Beobachter an Tests der SM-3-Abfangraketen. Ihre Regierung sollte Flexibilität signalisieren, was beispielsweise die Stationierung der SM-3 Block IIB-Abwehrraketen (der Raketentyp, der für Russland von Belang ist) in Europa angeht – gesetzt den Fall, Iran macht keine Fortschritte bei der Entwicklung von Interkontinentalraketen.

3. Atomteststopp-Vertrag

Sie sollten testen, ob eine Ratifizierung des CTBT durch den Senat möglich ist. Eine

Ratifizierung durch die USA würde andere Staaten, beispielsweise China, dazu ermutigen, den Vertrag ebenfalls zu ratifizieren. Ein Ende aller Nuklearwaffenversuche würde den erheblichen Wissensvorsprung der USA in diesem Bereich sichern.

Für eine Ratifizierung spricht auch der Erfolg des „Stockpile Stewardship and Management Program“, das dafür gesorgt hat, dass die Nuklearwaffen der USA auch ohne Tests als zuverlässig gelten. Verbesserte Überwachungssystemen habe zudem dazu geführt, dass Explosionen mit einer Sprengkraft von über einer Kilotonne – in vielen Regionen, beispielsweise Nordkorea, selbst von über 0,1 Kilotonne – detektiert werden können (zum Vergleich: Die Hiroshima-Bombe hatte eine Sprengkraft von 10 bis 20 Kilotonnen).

Alles in allem ist allerdings das aktuelle Testmoratorium, an das sich, mit Ausnahme von Nordkorea, alle Staaten halten, einer gescheiterten CTBT-Ratifizierung im US-Senat vorzuziehen. Auf eine Abstimmung sollten Sie also nur dann drängen, wenn Sie über eine klare Zwei-Drittel-Mehrheit verfügen.

4. Multilateralisierung

Früher oder später müssen auch andere Staaten in den Prozess der nuklearen Abrüstung einbezogen werden. Ihre Regierung sollte mit Moskau zusammenarbeiten, um hierfür den Weg zu bereiten.

Sinnvoll scheint es, eine Multilateralisierung schrittweise anzugehen, möglicherweise aufbauend auf Diskussionen, die bereits unter den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates stattfinden. Wünschenswert wäre es, dass sich andere Kernwaffenstaaten, vor dem Hintergrund des oben beschriebenen Abkommens zwischen den USA und Russland, dazu verpflichten, ihre Nuklearwaffenbestände nicht auszubauen. (Eine derartige Selbstverpflichtung von Drittstaaten ist eine Voraussetzung für russische Abrüstungsschritte, die über den oben beschriebenen Vertrag hinausgehen).

Ein neuer Anlauf wird hier den Interessen der USA auf mehrfache Weise dienen:

- Ein neues Abkommen könnte die strategische Bedrohung der USA weiter senken und die Zahl nicht-strategischer Sprengköpfe verringern, die Verbündete der USA in Europa und Asien bedrohen.
- Weitere nukleare Abrüstungsschritte könnten dazu führen, dass künftig weniger neue Waffensysteme entwickelt werden müssen, um eine moderne Abschreckungsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Hierdurch ließen sich Verteidigungsausgaben senken, was nicht unwichtig ist, stehen doch kostspielige Entscheidungen an über die Nachfolge für Raketen-U-Boote der Ohio-Klasse, die Einführung eines neuen Bombers sowie einer neuen Interkontinentalrakete.
- Weitere nukleare Abrüstungsschritte durch die USA (und Russland) können die Glaubwürdigkeit der US-Nonproliferationsdiplomatie stärken. Zwar wird ein neues Abkommen nicht die Einstellung Nordkoreas oder Irans ändern, jedoch wird es Ihrer Regierung dann leichter fallen, andere Staaten für Sanktionen und andere Druckmittel zu gewinnen, sollten die Spannungen mit Nordkorea zunehmen, sollte der Konflikt mit Iran sich verschärfen.
- Weitere Fortschritte bei der Rüstungskontrolle können einen positiven Impuls für die Beziehungen zwischen den USA und Russland geben. So könnte gegenwärtig angespannte Verhältnis verbessert und nachhaltig an den erfolgten „Neustart“ [zu

Beginn der ersten Obama-Administration, dtsh. Übersetzer] angeknüpft werden.

Wird Präsident Putin dazu bereit sein, weiter über nukleare Abrüstung und eine Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr zu verhandeln? Die Überlegenheit der USA bei den strategischen Kräften, einschließlich der in Reserve gehaltenen Sprengköpfe, die sich reaktivieren ließen, ist ein Anreiz für Moskau, neuerlich zu verhandeln. Zudem dürften die Russen mit ähnlichen Haushaltsproblemen zu kämpfen haben wie das Pentagon. In Ihren ersten Gesprächen mit Präsident Putin sollten Sie solche Verhandlungen möglichst bald zum Thema machen.

Die Verifikation der Begrenzung nicht-gefechtsbereiter strategischer Waffen und nicht-strategischer Waffen wird eine Herausforderung sein. Diese wird nicht unüberwindbar sein, ihre Überwindung bedarf jedoch einiger Anstrengungen und Kreativität.

Es wird schwierig werden, für die Ratifizierung eines Folgevertrags zum New START-Vertrag oder den CTBT die erforderliche Zweidrittelmehrheit zu bekommen, wie die Erfahrungen im Senat mit der Ratifizierung des New START-Vertrags gezeigt haben. Die Regierung – und Sie persönlich – werden sich hierzu frühzeitig mit dem Senat auseinandersetzen wollen. Obgleich weniger wünschenswert, könnten Sie alternativ, sollte sich der Senat bei der Rüstungskontrolle querstellen, die Nuklearbestände der USA parallel zu Russland reduzieren – und zwar jenseits einer förmlichen Übereinkunft.

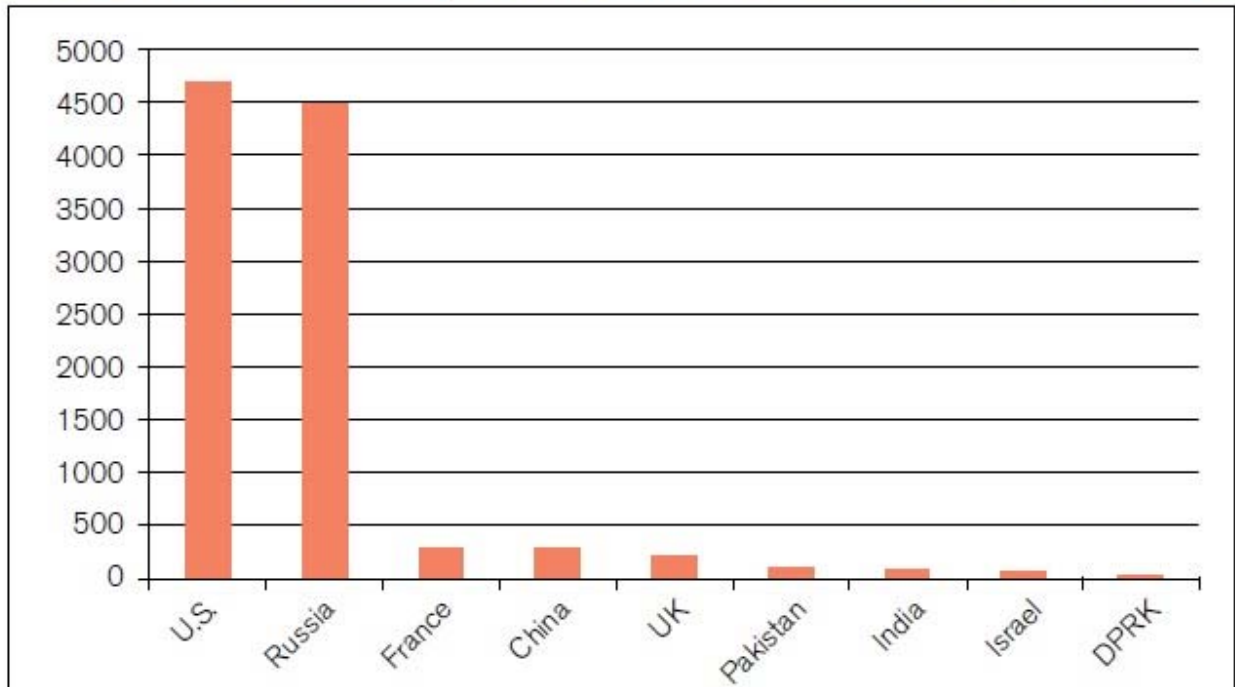
Andere Nuklearmächte, speziell China, werden sich am nuklearen Abrüstungsprozess so lange nicht beteiligen, wie die Waffenbestände der USA und Russlands die eigenen bei weitem übersteigen. In Ihren Gesprächen mit diesen Staaten sollte Sie dies weit oben auf Ihre Agenda setzen.

[[Beschriftung der folgenden Grafik:

- Nuklearwaffen: Die USA, Russland – und der Rest der Welt

- USA // Russland // Frankreich // China // GB // Pakistan // Indien // Israel // Nordkorea]]

NUCLEAR WEAPONS: U.S., RUSSIA LEVELS VS. THE REST OF THE WORLD



Fazit:

Die Umsetzung dieser Agenda wird nicht einfach sein. Sie wird Ihren persönlichen Einsatz erfordern. Es eröffnet Ihnen jedoch eine Möglichkeit Ihre Hinterlassenschaft zu prägen, und zwar in einer Angelegenheit die für die nationale Sicherheit der USA und für die zukünftige Weltordnung von entscheidender Bedeutung ist.

Die Zahlenangaben in den Grafiken stammen aus Hans M. Kristensen: „Trimming Nuclear Excess: Options for Further Reductions of U.S. and Russian Nuclear Forces“, Federation of American Scientists, Dezember 2012 sowie Federation of American Scientists: „Status of World Nuclear Forces End-2012“.