

Klein, Margarete; Paul, Michael

Research Report

Neu-START im Belastungstest: Probleme der Ratifikation des neuen START-Vertrags in Moskau und Washington

SWP-Aktuell, No. 63/2010

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Klein, Margarete; Paul, Michael (2010) : Neu-START im Belastungstest: Probleme der Ratifikation des neuen START-Vertrags in Moskau und Washington, SWP-Aktuell, No. 63/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254938>

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.

Neu-START im Belastungstest

Probleme der Ratifikation des neuen START-Vertrags in Moskau und Washington

Margarete Klein / Michael Paul

Das von den Präsidenten Medwedew und Obama am 8. April 2010 in Prag unterzeichnete neue START-Abkommen (New Strategic Arms Reduction Treaty) ist ein entscheidender Markstein für die Wiederaufnahme konstruktiver amerikanisch-russischer Beziehungen und für weitere Bemühungen um die nukleare Nichtverbreitung. Indem es eine neue Obergrenze von 800 strategischen Trägersystemen und 1550 strategischen Sprengköpfen festlegt, vollzieht es einen wichtigen, wenn auch moderaten Schritt in die von Obama gewiesene Richtung einer Abschaffung sämtlicher Nuklearwaffen. Seit Mai 2010 liegt der Vertrag zur Ratifizierung beim amerikanischen Senat und bei der russischen Staatsduma. Ist mit einer erfolgreichen Ratifizierung in beiden Ländern zu rechnen? Welche Kritikpunkte bringen die Gegner vor? Und welche Folgen hätte ein Scheitern?

Am 1. April 2009 hatten die Präsidenten Russlands und der USA bei einem Treffen am Rande des G20-Gipfels in London den Startschuss zu Verhandlungen über einen neuen strategischen Abrüstungsvertrag gegeben. Obwohl sich beide Seiten schon am 6. Juli 2009 auf Eckpunkte geeinigt hatten, gelang es nicht, die Verhandlungen abzuschließen, bevor das START-I-Abkommen am 5. Dezember 2009 ausgelaufen war. Mit der Unterzeichnung von New START am 8. April 2010 konnte aber die zweite wichtige Fristvorgabe eingehalten werden: Indem sie noch vor der Konferenz zur Überprüfung des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) im Mai 2010 einen Vertrag ausgehandelt hatten, der niedrigere Obergrenzen für strategische Trägersysteme und nukleare Sprengköpfe sowie ein Verifika-

tionsregime vorsieht, erfüllten Washington und Moskau ihre Verpflichtung zu weiteren nuklearen Abrüstungsmaßnahmen, die aus Artikel VI des NVV resultiert.

Mit der Zeremonie in Prag ist aber nur eine erste Hürde genommen. Im Mai wurde der Vertrag dem amerikanischen Senat sowie der russischen Staatsduma zur Ratifizierung übergeben. In beiden Parlamentskammern gibt es Kritik an dem Vertragswerk und unterschiedlich motivierten Widerstand gegen seine Ratifizierung.

Kritikpunkt 1: Obergrenzen, Zählweisen und Modernisierung

Die in New START vereinbarten Reduzierungen fallen insgesamt moderat aus. Sieben Jahre nach Inkrafttreten des Ver-

Tabelle
Obergrenzen und Laufzeiten der START-Verträge

	<i>Obergrenze Sprengköpfe</i>	<i>Obergrenze Trägersysteme</i>	<i>Laufzeit</i>
START I	6000	1600	Bis 5. Dezember 2009
START II	3000 bis 3500	Keine ICBMs mit Mehrfachsprengköpfen	Nicht in Kraft
START III	2000 bis 2500		Nicht verhandelt
SORT	1700 bis 2200	Keine Festlegung	Wird durch New START ersetzt
New START	1550	700 + 100 Reserve	Zehn Jahre nach Ratifikation

trags sollen beide Seiten über maximal 700 stationierte strategische Trägersysteme verfügen – Intercontinental Ballistic Missiles (ICBMs), Sea-Launched Ballistic Missiles (SLBMs) und schwere Bomber. Zusätzlich können Russland und die USA jeweils 100 Trägersysteme in Reserve halten – für Test- und Trainingszwecke. Insgesamt dürfen beide Seiten nicht mehr als 1550 Sprengköpfe auf den strategischen Trägersystemen stationieren. Damit liegt die neue Obergrenze um 150 Sprengköpfe niedriger als im SORT-Vertrag (Strategic Offensive Reduction Treaty) von 2002, der durch New START ersetzt wird. Beeindruckender wirkt das ausgehandelte Ergebnis, wenn man es an den Verpflichtungen des START-I-Vertrags von 1991 bemisst: Danach bedeutet es eine Reduzierung der Gefechtsköpfe um etwa 75 Prozent und der Trägersysteme um etwa 50 Prozent (siehe Tabelle). Allerdings sind die Zählregeln teils unterschiedlich und gibt ihre Anwendung nicht die tatsächliche Zahl der Sprengköpfe auf den Trägersystemen wieder. Da bei den Bombern nur ein Gefechtskopf je stationiertem Trägersystem angerechnet wird, kann die tatsächliche Zahl der Sprengköpfe weit höher sein.

Zu Beginn des Verhandlungsprozesses lagen die Vorstellungen Moskaus und Washingtons über die künftigen Obergrenzen weit auseinander. Darauf verweisen die Eckdaten für die Verhandlungen, auf die sich Obama und Medwedew im Juli 2009 geeinigt hatten: zwischen 500 und 1100 strategische Träger- und 1500 bis 1675 nukleare Strengköpfe. Die USA bevorzugten Ober-

grenzen am oberen Rand. Denn Washington verfügt über eine größere Zahl an strategischen Trägern (Anfang 2010 waren es 798 ICBMs, SLBMs und schwere Bomber und damit 232 Trägersysteme mehr, als Russland besitzt). Zudem will es seine Fähigkeiten zu Prompt Global Strike (PGS) ausbauen, das heißt zu Präzisionsschlägen über weite Distanzen, und dazu werden strategische Träger benötigt, die konventionell bestückt sind. Russland dagegen bevorzugte Obergrenzen am unteren Rand. Schließlich wird sein ohnehin kleineres Raketens Arsenal aus Altersgründen weiter schrumpfen. Daran werden auch die Modernisierungsbemühungen wenig ändern, die Mitte der 1990er Jahre eingesetzt haben. Die neue ICBM »Topol M« (SS-27) wird bisher in geringen Stückzahlen gebaut, und im seegestützten Bereich ist der Erfolg des wichtigsten Modernisierungsprojekts, der SLBM »Bulawa« (SS-30), noch ungewiss, nachdem der siebte von bisher zwölf Tests im Dezember 2009 fehlgeschlagen war.

Die Obergrenze von 700 stationierten plus 100 nicht-stationierten Raketen und Bombern wird daher insbesondere von russischen Stimmen kritisiert. Die Moskauer Führung habe den USA zu wenig Zugeständnisse abgerungen, warf etwa die KPRF (Kommunistische Partei der Russländischen Föderation) dem Kreml vor. Die Obergrenzen hätten niedriger angesetzt werden müssen, da – ganz im Sinne des alten Blockdenkens – die Nuklearwaffen der Nato-Verbündeten Frankreich und Großbritannien mitzuveranschlagen seien. Auch breche der Vertrag mit dem Prinzip der »Parität«. Um

mit den USA gleichzuziehen, müsse sich Russland in ein kostenintensives »Wett-rüsten« stürzen. Diese Sicht wird auch von einzelnen sicherheitspolitischen Experten außerhalb der KPRF geteilt. So bezeichnete Michail Barabanow, Herausgeber des *Moscow Defense Brief*, New START als »klar den Interessen Amerikas« dienend. Der Kreml sei mit seinem Wunsch gescheitert, »den kontinuierlichen Abbau seines nuklear-strategischen Arsenal zu institutionalisieren«. Dabei wird jedoch übersehen, dass der Abstand bei den Trägersystemen ohne New START noch weiter wachsen würde und eine numerische Parität keine militär-strategische Notwendigkeit darstellt. Eine Abschreckungsfähigkeit sei auch bei einer »nicht ausbalancierten Zahl an strategischen Raketensystemen« ungefährdet, konterte Wiktor Jesin, ehemaliger Kommandeur der strategischen Raketenstreitkräfte. Breite Zustimmung unter Experten findet ein weiteres Argument der KPRF – die Benachteiligung Russlands beim sogenannten »Zuladepotential«. Nukleare Sprengköpfe, die nicht auf strategischen Trägern stationiert sind, müssen nach New START nicht zerstört, sondern können ohne Begrenzungen gelagert werden. Im Falle einer Vertragskündigung wäre es möglich, die gelagerten Sprengköpfe zusätzlich auf Raketen und Bomber zu montieren. Zwar verfügt auch Moskau über diese Option. Das Zuladepotential Washingtons sei aber wesentlich größer, so Leonid Kalaschnikow, Präsidiumsmitglied des Zentralkomitees der KPRF und stellvertretender Vorsitzender des Duma-Ausschusses für Internationale Angelegenheiten. Abgesehen von dieser Kritik dominiert die Einsicht, dass Russlands Position ohne Vertrag in Zukunft stärker leiden würde als mit New START.

Die vereinbarten Obergrenzen werden aber auch in der amerikanischen Debatte kritisiert. So warf Ariel Cohen von der konservativen Heritage Foundation der Obama-Administration vor, Moskau ohne Not eine Parität und damit eine Position als »dominante Nuklearmacht« zuzugestehen, die diese ohne Vertrag nicht hätte aufrecht-

erhalten können. Da Russland die Obergrenzen bereits unterschreite, sei New START nur für die USA ein Abrüstungsvertrag. Tatsächlich muss sich Washington binnen sieben Jahren nach der Ratifizierung entscheiden, ob es Minuteman-ICBM abrüsten, Unterseeboote umrüsten oder die Zahl der SLBM-Startvorrichtungen in den U-Booten reduzieren will. Moskau kann – oder muss – dagegen theoretisch aufrüsten.

Stärkere Kritik in den USA zog die Vertragsbestimmung auf sich, dass konventionell bestückte Raketen auf die Obergrenzen für nuklearstrategische Träger angerechnet werden. Moskau hatte auf die Einbeziehung dieser Waffen gedrängt. Konventionelle Systeme mit globaler Reichweite, so das Argument, hätten ähnliche Wirkung wie strategische Nuklearwaffen. Zwar konnte sich Moskau nicht mit seiner Forderung durchsetzen, spezifische Obergrenzen festzulegen. Aber indem diese Systeme mitgezählt werden, wird Russland versichert, dass die USA keinen massenhaften Aufwuchs an Fähigkeiten für Prompt Global Strike (PGS) anstreben. Zudem fallen konventionelle Träger damit unter die Verifikationsbestimmungen. Die russische Seite erhält so Einblicke in die PGS-Pläne. Amerikanische Kritiker fürchten, dass die Anrechnung dieser Systeme die USA in ihrer künftigen Handlungsfreiheit beschränke. Das US-Außenministerium beeilte sich zu versichern, dass New START weder die Entwicklung noch die Aufstellung von PGS-Fähigkeiten gefährde. Die Obergrenzen seien im Einklang mit den Plänen für die nächsten zehn Jahre.

New START erlaubt die Modernisierung und die Entwicklung neuer strategischer Systeme (Art. V). Diese Bestimmung wurde in Russland als Erfolg gewertet, denn sie erleichtert die laufende Modernisierung. So wird seit längerem über die Entwicklung einer neuen schweren Flüssiggasrakete als Nachfolger für die bald auszumusternde SS-18 spekuliert. Außerdem arbeitet Moskau daran, seine Raketen mit einer größeren Zahl an Wiedereintrittskörpern (Multiple Independently Re-Targetable Vehicles, MIRV) auszustatten und manövrierbare

Wiedereintrittskörper (MaRV) zu entwickeln. Damit lässt sich der Rückgang bei den Trägern ausgleichen und die Fähigkeit verbessern, das Raketenabwehrsystem der USA zu überwinden. Moskau war daher an der Aufhebung des Verbots gelegen, dass Raketen »aufgerüstet«, also mit mehr als der festgelegten Zahl an Sprengköpfen ausgestattet werden. Nun kann die »Topol M«, die bisher nur einen einzigen Sprengkopf trägt, in einer Variante mit drei Gefechtsköpfen gebaut werden (»Yars«, RS-24).

Im Gegensatz zu Russland modernisieren die USA weder ihre nuklearstrategischen Trägersysteme, noch produzieren sie neue Gefechtsköpfe. Über die Notwendigkeit, das strategische Arsenal zu modernisieren, wird seit längerem heftig debattiert. Anhänger einer Modernisierung sehen im Ratifizierungsprozess eine Möglichkeit, ihrem Anliegen Geltung zu verschaffen. Im Dezember 2009 erklärten 41 Senatoren in einem Brief an Präsident Obama, dass sie ein neues Abkommen nur dann unterstützen würden, wenn die nötigen Finanzmittel zur Modernisierung des Atomwaffenarsenals zur Verfügung gestellt werden. Die Obama-Administration kündigte daraufhin ein Programm zur Modernisierung der nuklearen Infrastruktur und der strategischen Nuklearwaffen an, für das sie in den nächsten zehn Jahren insgesamt 180 Milliarden US-Dollar bereitstellen will.

Kritikpunkt 2: Schwächung des Verifikationsregimes

Im Vergleich zum START-I-Vertrag wurde das Verifikationsregime verschlankt. Dies veranlasste Kritiker des Vertrags zu dem Vorwurf, das neue Abkommen entspreche nicht mehr den Erfordernissen von Transparenz und Verlässlichkeit. Auch wenn kein Sachverständiger so weit ging wie die Heritage Foundation, die das Verifikationsregime als »Potemkinsches Dorf« geißelte, spielen die damit verbundenen Fragen in der amerikanischen Debatte eine größere Rolle als das Thema der Obergrenzen.

Auf Kritik stößt, erstens, die verminderte Zahl von Inspektionen, aus der eine geringe Effizienz des Verifikationsregimes gefolgert wird. START I hatte 28 Inspektionen auf jeder Seite vorgesehen, nun sind es 18. Allerdings fordert das neue Inspektionsregime die Überprüfung von nur 27 russischen Standorten – statt 73 Standorten in allen Stationierungsländern der früheren Sowjetunion. Die Veränderungen spiegelten lediglich die heutigen Realitäten wider, erklärte Außenministerin Hillary Clinton im Senat. Zudem seien zusätzlicher Datenaustausch und Notifizierungen vereinbart. Damit sei die Zahl der in START I und New START vorgesehenen Inspektionen in etwa dieselbe. Eine signifikante Vertragsverletzung könne mit Hilfe des neuen Vertragswerks bemerkt werden, versicherte General Kevin Chilton, zuständig für Kommando und Kontrolle der US-Nuklearstreitkräfte. Ohne das Verifikationsregime von New START würde man rapide an Einblick in die Entwicklung der russischen Nuklearstreitkräfte verlieren.

Zweitens wird der Austausch telemetrischer Daten kritisiert. Gemäß START I mussten beide Seiten solche Daten zu allen Raketentests übermitteln. Die russische Seite hatte diese Bestimmung als diskriminierend angesehen, da nur Moskau neue Raketen teste, während Washington plane, seine Minuteman- und Trident-Raketen weitere zwanzig Jahre zu behalten. Die USA könnten die Informationen nutzen, um ihr Raketenabwehrsystem zu verbessern. Daher sollten die USA im Gegenzug alle telemetrischen Daten ihrer Abfangraketen übermitteln. Am Ende einigte man sich auf eine Kompromissformel: Nun wird die Zahl der Raketentests, für die telemetrische Daten zu übermitteln sind, auf fünf pro Jahr begrenzt. De facto verliert die Übermittlung der Daten in dieser reduzierten Form an Bedeutung – einmal abgesehen von ihrer Funktion als vertrauensbildende Maßnahme. Moskau kann seine Verpflichtung durch fünf Testflüge bereits gebauter ICBM und SLBM erfüllen, die zur Bestimmung der »Haltbarkeit« alternder Raketen regelmäßig durchgeführt werden. Zudem

hatte Verteidigungsminister Gates im Vorfeld der Vertragsverhandlungen erklärt, dass diese Daten gar nicht mehr notwendig seien. Schließlich wurden viele Daten zu den drei wichtigsten Projekten in Russlands nuklearstrategischem Arsenal – »Topol M«, »Yars« und »Bulawa« – bereits im Rahmen von START I übermittelt.

Drittens wird in der amerikanischen Debatte kritisiert, dass die Möglichkeiten zur Überwachung der Produktion und Aufstellung russischer mobiler ICBMs beschnitten wurden. Gemäß START I durften die USA in Wotkinsk überwachen, wie viele »Topol«-ICBM dort produziert wurden. Die amerikanischen Inspektoren verließen Wotkinsk Ende 2009, nachdem START I ausgelaufen war. New START sieht nicht vor, die Monitoring-Einrichtung wieder aufzunehmen. Russland hatte moniert, dass es durch die alte Bestimmung benachteiligt sei – schließlich produzieren die USA keine derartigen Waffensysteme. Als ähnlich diskriminierend wurde die frühere Bestimmung angesehen, dass mobile ICBMs nur in einem festgelegten Gebiet aufgestellt werden dürfen. Schließlich gab es solche Begrenzungen auch nicht für die ebenfalls mobilen seegestützten Systeme, bei denen die USA im Vorteil sind. Dass es den Moskauer Verhandlungsführern gelang, neben dem Monitoring auch weitgehend die geographische Begrenzung für die Aufstellung mobiler ICBMs – »Topol M« und künftig »Yars« – zu streichen, wurde als großer Erfolg gewertet. Die »drakonischen« und »diskriminierenden« Verifikationsmaßnahmen seien abgeschafft worden, jubelte das Massenblatt *Moskovskij Komsomolez*, und Außenminister Lawrow würdigte dies als besonderen Pluspunkt des Vertrags.

Der vierte Kritikpunkt in der inner-amerikanischen Debatte betrifft die Vernachlässigung von Umfang und Wurfgewicht ballistischer Raketen. Allerdings wird schnell sichtbar, dass Verfechter dieser Kritik ein Zerrbild zeichnen: So verweisen Heritage-Autoren darauf, dass die russische SS-18 bis zu 36 Gefechtsköpfe tragen könne und so ein veritables Ausbruchspotential

darstelle – dagegen sei die amerikanische Minuteman für höchstens drei Sprengköpfe ausgelegt. Umfang und Wurfgewicht spielen als isolierte Faktoren keine so bedeutende Rolle mehr wie früher.

Mit seinem verschlankten Verifikationsregime reflektiert das neue Abkommen weniger die Sorge um mögliche Vertragsverletzungen als die Erwartung weiterer Kooperation und Offenheit. New START steht in einem anderen historischen Kontext als START I und ist daher auch nicht dessen bloße Fortsetzung. Obgleich sich in den russisch-amerikanischen Beziehungen weiterhin viele Elemente von Rivalität und Misstrauen finden und noch immer Feindbilder wirksam sind, ist der Grad gegenseitigen Vertrauens doch höher als bei START I.

Kritikpunkt 3: Raketenabwehr

Die stärkste Kritik auf beiden Seiten richtet sich gegen die Formulierungen zum Verhältnis von strategischen Offensiv- und Defensivwaffen. Den russischen Kritikern gehen sie nicht weit genug, während republikanische US-Senatoren fürchten, dass die gewählten Formulierungen die Handlungsfähigkeit der USA beim Aufbau eines Raketenabwehrsystems begrenzen.

Die russische Seite konnte sich nicht mit ihrer Forderung durchsetzen, für Defensivsysteme eine Regelung auf breiter Grundlage zu treffen (so zählen Raketen, die als Interzeptoren entwickelt und getestet werden, nicht zu den Vertragssubjekten). In der Präambel des New-START-Abkommens findet sich lediglich eine Kompromissformel, die anerkennt, dass es eine Verbindung zwischen strategischen Offensiv- und Defensivwaffen gebe. Und diese Verbindung werde umso bedeutsamer, je mehr strategische Offensivwaffen reduziert würden; das gegenwärtige Verhältnis unterminierte nicht die Schlagkraft der Offensivwaffen beider Seiten. Da der russischen Seite die Formulierung nicht weit genug ging, erklärte sie einen einseitigen Vorbehalt, wonach der Vertrag nur dann wirksam bleiben solle, wenn es keinen qualitativen

oder quantitativen Aufbau amerikanischer Raketenabwehrfähigkeiten gebe.

Auch wenn die russische Kritik an den amerikanischen Plänen für ein strategisches Raketenabwehrsystem bestehen bleibt, überwiegt in der russischen Debatte doch die Einsicht, dass die Präambel das Maximum dessen war, was sich erreichen ließ. Außerdem verweisen manche Experten darauf, dass die amerikanischen Fähigkeiten während der Geltungsdauer des New-START-Vertrags nicht so weit voranschreiten werden, dass sie eine Gefahr für die Sicherheit Russlands darstellen. Nach dem Auslaufen von New START könne das Thema im Rahmen eines neuen Vertragswerks aufgegriffen werden.

Die gewählten Formulierungen gehen wiederum vielen Republikanern zu weit. Sie fürchten, dass die Handlungsautonomie der USA bei der Raketenabwehr zu stark eingeschränkt werde. Erstens zweifeln sie an, dass die Präambel »rechtlich unverbindlich« sei, wie Außenministerin Clinton versichert hat. Allerdings hat auch der russische Außenminister Lawrow erklärt, der neue Vertrag enthalte keine bindenden Bestimmungen, die die Aufstellung eines strategischen Raketenabwehrsystems begrenzen würden. Zweitens verweisen die amerikanischen Gegner des Vertrags darauf, dass nach Artikel V die ICBM- und SLBM-Startvorrichtungen nicht umgewandelt werden dürfen, um der Stationierung von Interzeptoren zu dienen. Faktisch ist diese Selbstbeschränkung aber marginal. Der Direktor der US-Raketenabwehrbehörde, Patrick O'Reilly, beteuerte, dass es niemals einen Plan gegeben habe, über die 2002 in der Luftwaffenbasis Vandenberg konvertierten fünf Silos hinaus weitere Raketen silos für Interzeptoren (Ground Based Interceptors, GBI) umzubauen. Mittlerweile seien GBI-Silos entwickelt worden, die weniger Kosten verursachen und zudem leichter zu schützen und instand zu halten seien. Laut Sicherheitsberater James Jones ist ein Abschuss von Abfangraketen aus U-Booten zudem eine wenig attraktive und extrem teure Variante.

Ratifizierungsaussichten in Staatsduma und Föderationsrat

Nach der russischen Verfassung müssen internationale Verträge von beiden Parlamentskammern ratifiziert werden – der nach Parteilisten gewählten Staatsduma und dem Vertretungsorgan der sogenannten »Föderationssubjekte«, dem Föderationsrat. Wenn die Staatsduma als erste Instanz den Vertrag gebilligt hat, wird er an den Föderationsrat weitergeleitet. In beiden Kammern genügt eine einfache Mehrheit, das sind 226 Stimmen im Unter- und 84 Stimmen im Oberhaus.

Die Chancen für eine Ratifizierung durch beide Parlamentskammern stehen sehr gut. Die Exekutive kann sich in der Duma auf eine komfortable Zwei-Drittel-Mehrheit stützen, und auch im Föderationsrat sind die krenltreuen Senatoren in der Mehrheit. Erklärte Gegner der Ratifizierung sind neben der Kommunistischen Partei (KPRF), die über 57 Sitze in der Duma verfügt, auch die Liberaldemokratische Partei (LDPR) mit ihren 40 Abgeordneten. Die KPRF sprach sich »kategorisch gegen die Ratifizierung« aus. Sie würde der Sicherheit des Landes »ernsten Schaden« zufügen, erklärte Leonid Kalaschnikow. Auch die LDPR wettet rhetorisch gegen New START. Russland werde »schlechter als die USA« dastehen, sagte ihr Vorsitzender Wladimir Schirinowskij. Die LDPR ist allerdings nur eine Schein-Opposition. Bei allen wichtigen Fragen stimmte die Partei in der Vergangenheit für Vorhaben der Exekutive. Die scharfen Töne ihres Vorsitzenden können daher Teil einer »good cop, bad cop«-Inszenierung des Kreml sein, um Washington mit einer Dosis Unsicherheit über die russische Vertragsratifizierung unter Druck zu setzen. Aber selbst wenn LDPR und KPRF gegen den Vertrag stimmten, wäre die Ratifizierung durch die Kremlpartei »Einiges Russland« sicher.

Am 8. Juli 2010 wurde der neue START-Vertrag in den Duma-Ausschüssen für Verteidigung und Internationale Angelegenheiten behandelt. Generalleutnant Alexander Burutin aus dem Verteidigungsminis-

terium und der stellvertretende Außenminister Sergej Rjabkow warben bei dieser Sitzung für das Vorhaben und präsentierten es als diplomatischen Erfolg. Die beiden Ausschussvorsitzenden schlossen sich dieser Einschätzung an. Die beiden Duma-ausschüsse empfahlen daraufhin der Kammer, für die Ratifizierung zu stimmen. Zugleich wurde diese Empfehlung nicht an den Dumarat weitergeleitet, der den Vertrag dem Plenum zur Ratifizierung vorlegen würde. Dies soll nach dem Willen der Ausschüsse erst in der neuen Sitzungsperiode im Herbst geschehen, wenn klarer sei, wie sich der US-Senat positioniert. Die Staatsduma folgt mit dieser taktischen Verzögerung dem von Präsident Medwedew geäußerten Wunsch einer »synchronen Ratifizierung« in Moskau und Washington. Russland möchte den Druck auf den US-Senat aufrechterhalten. Dass sich die beiden Parlamentskammern diesem Wunsch beugten, illustriert deren schwache Stellung im politischen System, die nicht der einer Legislative in einem demokratischen Institutionengefüge entspricht. Staatsduma und Föderationsrat segnen zumeist nur Wünsche der Exekutive ab.

Insgesamt ist der Ratifizierungsprozess im russischen Parlament reaktiv und abhängig von den Entwicklungen im US-Senat. Die Duma könnte den Vertrag frühestens zu Beginn ihrer Sitzungsperiode Mitte September ratifizieren. Da der Föderationsrat ein von der Staatsduma angenommenes Ratifizierungsgesetz innerhalb von 14 Tagen annehmen oder ablehnen muss, könnte der Prozess in Moskau schnell abgeschlossen werden.

Ratifizierungsaussichten im amerikanischen Senat

Die größere Gefahr für New START geht vom amerikanischen Senat aus. Zur Ratifizierung ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit von 67 Stimmen nötig. Derzeit gehören 57 Senatoren der Demokratischen Partei Obamas an, die von zwei unabhängigen Senatoren unterstützt wird, während 41 Senatoren

Republikaner sind. Zur Unterstützung der entsprechenden Resolution sind acht Stimmen aus den Reihen der Republikaner erforderlich. Bisher hat sich nur ein republikanischer Senator, Richard Lugar, klar für die Ratifizierung ausgesprochen.

Die Kritik der republikanischen Senatoren – angeführt von John Kyl und John McCain – ist zum einen inhaltlich begründet. Im Vordergrund steht die Sorge, dass die Handlungsoptionen bei der Raketenabwehr und – in abgeschwächter Form – bei Prompt Global Strike eingeschränkt werden und dass die Verifikationsbestimmungen unzureichend sind. Der Ratifizierungsprozess bietet auch einen Ansatzpunkt, alte Forderungen nach einer Modernisierung des nuklearstrategischen Arsenal durchzusetzen.

Zum anderen spielen taktische Gründe für die ablehnende Haltung vieler Republikaner eine Rolle. Die Ratifikation von New START bildet – neben der Gesundheitsreform – das Herzstück der oppositionellen Kritik. Mitt Romney, potentieller künftiger Präsidentschaftskandidat, äußerte in einem Meinungsartikel, der Abrüstungsvertrag könne »Obamas größter außenpolitischer Fehler« werden. Unterstützt wird er von der »Heritage Action for America«, die die Petition »Stop START Now« mit einer Videoaufzeichnung einer Rede Romneys gegen das Abkommen an 671 000 Mitglieder der Heritage Foundation versandte. Taktische Überlegungen dürften auch die Position McCains prägen. Unterstützte er früher die Abrüstung, warb er vor den Vorwahlen in Arizona um die Unterstützung der »Tea Party«-Bewegung, die in ihrer Wahlkampagne die Nicht-Ratifizierung propagiert.

Die amerikanische Administration versuchte, in der Ratifizierungsdebatte breite, überparteiliche Unterstützung zu mobilisieren. Prominente Konservative wie James Baker und James Schlesinger sprachen sich für die Ratifizierung aus. Trotz der Unterstützung durch Sicherheitsexperten und hochrangige Militärs in 18 öffentlichen und weiteren drei geschlossenen Anhörungen blieb der Widerstand der

republikanischen Senatoren ungebrochen. Schließlich verschob der Vorsitzende des federführenden Auswärtigen Ausschusses im Senat, John Kerry, die für den 5. August 2010 geplante Abstimmung im Ausschuss auf Mitte September. Zwar wäre bei einem Stimmenverhältnis von 11:8 zugunsten der Demokraten ein Abstimmungserfolg im Ausschuss sicher gewesen. Für die anschließende Abstimmung im Plenum soll aber eine deutliche Mehrheit gewonnen werden. Eine Verabschiedung mit nur einem Minimum an Stimmen würde nach innen als Schwäche der Administration ausgelegt und nach außen als Signal gewertet, dass es dem neuen Vertrag an Rückhalt fehlt. »Ich möchte nicht, dass das in Duma und Kreml falsch verstanden wird«, erklärte John Kerry. Mitte August soll ein erster Resolutionsentwurf kursieren, dem Senatoren etwaige Interpretationen oder Ergänzungen beifügen können. Ob nach einem positiven Ausschussvotum im September noch vor den Zwischenwahlen im November eine Abstimmung im Plenum stattfinden wird, ist fraglich. Sollten die Republikaner als Sieger aus den Zwischenwahlen hervorgehen, wird eine Ratifizierung nicht einfacher. Andererseits mag das wahlkampfbedingte Taktieren dann einer stärker inhaltlichen Diskussion weichen.

Baustein für »Reset«-Politik und die Zukunft der nuklearen Abrüstung

New START ist ein zentraler Bestandteil des im Februar 2009 von Vizepräsident Joe Biden ausgerufenen »Reset« der russisch-amerikanischen Beziehungen. Im Rahmen eines »konstruktiven Engagements« wird versucht, die Beziehungen zu verbessern und auf eine breitere Basis zu stellen – ausgehend von einer realistischen Einschätzung der Unterschiede von Interessen, Werten und Zielen. Auch auf russischer Seite fand eine Neuausrichtung der Außenpolitik statt. Dahinter steht die – nicht neue – Einsicht, dass Russland nicht nur sicherheitspolitische Interessen mit den USA teilt, sondern auch auf freundschaft-

liche Beziehungen zu den zentralen »Modernisierungspartnern« angewiesen ist: neben der EU sind dies die USA.

New START ist ein unverzichtbarer Schritt, um die russisch-amerikanische Annäherung voranzubringen. Ohne ein rechtlich verbindliches und verifizierbares Abkommen kann in dem sensiblen Sicherheitsbereich kein Vertrauen entstehen. Auch wenn in dem Abkommen Fragen geregelt werden, die ein Erbe des Kalten Krieges darstellen, sind Fortschritte eine wichtige Voraussetzung, um die Agenda sicherheitspolitischer Kooperation auszuweiten. Zwar gibt es schon heute Bereiche, in denen Russland und die USA eng kooperieren. Wo die Interessen aber nur partiell überlappen oder unterschiedliche Vorstellungen über die einzusetzenden Instrumente bestehen – wie im Umgang mit Iran –, ist ein verbessertes Vertrauensverhältnis zwischen beiden Seiten unumgänglich, wenn man kooperative Lösungen erreichen will. Ein Scheitern der Ratifizierung würde die Kooperationsbereitschaft Russlands dämpfen und eine Verhärtung gegenüber den USA zur Folge haben. Damit wäre auch der angestrebte »Reset« gescheitert.

New START ist nur ein moderater Abrüstungsschritt. Moskau und Washington betrachten Nuklearwaffen weiterhin als zentrales Element ihrer Sicherheitspolitik, Russland vor allem aufgrund seiner konventionellen Schwäche. Dennoch ist New START eine entscheidende Ausgangsbedingung für weitere Bemühungen um nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung. Falls es ratifiziert wird, wäre es das erste verifizierbare Abkommen seit START I 1991. Damit wird der regimetreue Zustand beendet, der seit dem Auslaufen von START I im Dezember 2009 besteht. Ein Scheitern der Ratifizierung würde nicht nur das Vertrauen in die Führung der beiden größten Nuklearwaffenmächte mindern. Deutlich geringer wären auch die Chancen, andere Atomwaffenstaaten in den Abrüstungsprozess einzubeziehen und einer Welt ohne Atomwaffen näherzukommen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren 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