

Glatz, Rainer; Major, Claudia; Richter, Wolfgang; Schneider, Jonas

Research Report

Abschreckung und nukleare Teilhabe: Die Bündnissolidarität als Eckpfeiler der Stabilität in Europa darf nicht gefährdet werden

SWP-Aktuell, No. 48/2020

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Glatz, Rainer; Major, Claudia; Richter, Wolfgang; Schneider, Jonas (2020) : Abschreckung und nukleare Teilhabe: Die Bündnissolidarität als Eckpfeiler der Stabilität in Europa darf nicht gefährdet werden, SWP-Aktuell, No. 48/2020, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, <https://doi.org/10.18449/2020A48>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255696>

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.

SWP-Aktuell

NR. 48 JUNI 2020

Abschreckung und nukleare Teilhabe

Die Bündnissolidarität als Eckpfeiler der Stabilität in Europa darf nicht gefährdet werden

Rainer L. Glatz/Claudia Major/Wolfgang Richter/Jonas Schneider

Nach dem Ende des Kalten Krieges verlor das Konzept der nuklearen Teilhabe von Nato-Partnern an der erweiterten Abschreckung der USA seine politische Bedeutung. Die Rückkehr von Konflikten, Rüstungsspiralen und Szenarien nuklearer Kriegsführung sowie die Erosion der Rüstungskontrolle haben die Debatte über die nukleare Teilhabe wiederbelebt. Zwar ist die aktuelle Lage eine andere als jene im Kalten Krieg, doch bauen vor allem die östlichen Nato-Partner auf kernwaffengestützte Sicherheitsgarantien der USA. Freilich gibt es berechtigte Zweifel an der Logik von Konzepten für den regionalen Einsatz von Atomwaffen. Eine Abkehr Deutschlands von der Bündnissolidarität jedoch würde Europa spalten und die Allianz als Stabilitätsanker in der Krise schwer erschüttern. Deutschland sollte dies nicht riskieren, sondern pragmatisch darauf hinwirken, dass die Rolle von Kernwaffen in den Militärdoktrinen beschränkt und die nukleare Rüstungskontrolle wiederaufgenommen wird.

Im Kalten Krieg sollte die nukleare Teilhabe die kernwaffengestützte Sicherheitsgarantie der USA für Westeuropa glaubwürdiger machen, welche als »erweiterte nukleare Abschreckung« firmiert. Die Drohung mit atomarer Eskalation sollte den Krieg verhindern. An Lasten und Risiken dieses Konzepts sollten sich auch Nichtnuklearstaaten der Allianz beteiligen. Deshalb wurden »taktische« US-Atomwaffen Hunderten von *Dual-capable*-Trägersystemen Deutschlands und anderer Alliierten zugeordnet. Ein etwaiger Einsatz war indes nur dann möglich, wenn der Präsident der USA die Freigabe dieser Waffen anordnete.

Nach dem Ende des Kalten Krieges verlor dieses Konzept seine politische Bedeutung.

Tausende Atomwaffen Russlands und der USA wurden aus Europa abgezogen, ihre Zahl wurde reduziert. Kanada und Griechenland beendeten ihre Beteiligung. In Europas Sicherheitskrise seit 2014 erhielten die restlichen etwa 150 US-Freifallbomben einen neuen politischen Stellenwert. Heute tragen noch Belgien, Deutschland, Italien und die Niederlande mit Kampfflugzeugen der Typen *Tornado* und *F-16* zur nuklearen Teilhabe bei. Zudem sind in Italien und der Türkei Atombomben für US-Jagdbomber gelagert.

Kritiker fordern das Ende der nuklearen Teilhabe, da sie keinen Einfluss auf die US-Nuklearstrategie sichere und weil der Einsatz von Atomwaffen ethisch und völkerrechtlich nicht zu verantworten sei.



Seit ihrer Gründung befürchtete die Nato, dass die Sowjetunion ihre konventionelle Überlegenheit dazu nutzen könnte, Westeuropa zu überrennen und ihrer Kontrolle zu unterwerfen. Dort fehlte die politische Kraft, genügend konventionelle Streitkräfte aufzustellen, um ein militärisches Gleichgewicht zu erzeugen. Die atomare Eskalation durch die USA und Großbritannien anzudrohen erschien als strategischer Ausweg, um vor einem Angriff abzuschrecken und den Frieden zu erhalten.

In ihren ersten Nuklearstrategien drohten die USA deshalb an, bei einem Angriff die Industrie und Bevölkerungszentren und die politische Führung des Gegners atomar zu zerstören (*counter-city*). Konventionelle Truppen besaßen anfangs nur eine »Stolperdraht«-Funktion, um Angriffe verzögern und nuklear reagieren zu können.

Als auch die Sowjetunion in der Lage war, Westeuropa mit Atomwaffen kurzer und mittlerer Reichweite zu bedrohen, musste die Nato ihre konventionellen Streitkräfte stärken, um einen Angriff möglichst weit »vorne« abzuwehren und die Notwendigkeit atomarer Eskalation zu vermindern oder gegebenenfalls zu kontrollieren. Dabei setzte sie auf die »Eskalationsdominanz« des Kernwaffenpotentials der USA. Sie sollte gewährleisten, dass die Sowjetunion keine wesentlichen militärischen Vorteile erzielen könnte, bevor sich ihre Verluste ins Un-erträgliche steigerten.

Daher wurden den konventionellen Streitkräften taktische Atomwaffen zugeordnet, die militärische Ziele auf dem »Gefechtsfeld« und den Verbindungswegen bis zur sowjetischen Grenze zerschlagen konnten. Auch die strategischen Atomstreitkräfte konzentrierten sich nun auf die militärische Führung, die Logistik und die Verbindungen sowie die Luft- und Raketenstreitkräfte des Gegners (*counter-force*).

Seither war es ein westeuropäisches und vor allem deutsches Anliegen, das strategische Konzept so zu formulieren, dass ein Atomkrieg auf dem potentiellen Gefechtsfeld in Mitteleuropa ebenso vermieden werden konnte wie die Zerstörungen infolge eines konventionellen Bewegungskrieges.

Konzeptionelle Dilemmata der erweiterten Abschreckung

Nach der Kubakrise 1962 und der Entwicklung von Interkontinentalraketen konnte die Sowjetunion auch ohne vorgeschobene Raketenbasen das Kernterritorium der USA nuklear bedrohen. Mit überlebensfähigen Komponenten der strategischen »Triade« – landgestützten Interkontinentalraketen (ICBM), Langstreckenraketen auf U-Booten (SLBM) und Bombern großer Reichweite – verfügte sie nun wie die USA über die strategische »Zweitschlagfähigkeit«. Das Kerngebiet eines Angreifers, der einen strategischen »Erstschlag« ausgelöst hatte, konnte somit durch den Gegenschlag des angegriffenen Staates ebenfalls vernichtend getroffen werden. Seither muss das nukleare Eskalationskonzept der Nato unter der Bedingung gegenseitiger gesicherter Vernichtungsfähigkeit (*mutual assured destruction*, MAD) formuliert werden.

Den strategischen Veränderungen trug die Allianz Rechnung, indem sie ihre konventionellen Kräfte stärkte und die Strategie der »flexiblen Reaktion« (1968) formulierte. Um Krieg zu verhüten, sah sie ein dreistufiges Konzept vor: In der »Direktverteidigung« sollte ein Angriff grenznah abgewehrt und eine nukleare Eskalation möglichst vermieden werden. Für den Fall, dass der Gegner den Angriff fortsetzte, drohte die Nato die »vorbedachte Eskalation« an, um den Krieg zu beenden (*intra-war deterrence*). Das schloss selektive begrenzte Atomschläge ein. Sollte der Gegner die Kampfhandlungen weiter verschärfen, drohte ihm die »allgemeine nukleare Reaktion« der USA und der Verbündeten.

Abschreckung bedeutete demnach die glaubwürdige Kommunikation der militärischen Fähigkeit und des politischen Willens, einen Angriff erfolgreich abzuwehren (*denial*) oder dem Angreifer unkalkulierbare und unannehmbare Schäden zuzufügen, die in keinem vernünftigen Verhältnis zu etwaigen Gewinnen der militärischen Aggression stehen (*punishment*). Dem lag die Annahme zugrunde, dass der Gegner die Absicht erkennt und rational handelt.

Doch die strategische Parität stellt das Eskalationskonzept vor ein Dilemma. Einerseits ist es ein Gebot der Vernunft, dass beide Atomkräfte einen strategisch-nuklearen Schlagabtausch um ihre Kernterritorien (»Sanktuarien«) vermeiden müssen, da er zur gegenseitigen Vernichtung führen würde. Die wechselseitige Abschreckung vor dem strategischen Erstschlag ist seither die Hauptaufgabe der strategischen Triade.

Andererseits halten die USA und die Nato bis heute am Konzept der erweiterten Abschreckung fest, also der Androhung »selektiver nuklearer Eskalation« mit dem Einsatz substrategischer, aber auch weiterreichender Atomwaffen. Mit zahlreichen taktischen Kernwaffen waren allerdings auch die sowjetischen konventionellen Streitkräfte ausgerüstet. Zudem konnten sowjetische Mittelstreckenraketen und Fernbomber Westeuropa nuklear bedrohen.

Daher musste die Nuklearplanung der Nato ein Abschreckungskonzept formulieren, in dem sie einerseits dem etwaigen Angreifer das Risiko untragbarer Schäden androhte, andererseits aber die eigenen Risiken einer nuklearen Eskalation für so begrenzt oder hinnehmbar erklärte, dass die Eskalationsdrohung glaubwürdig blieb und nicht durch offensichtliche Selbstabschreckung ausgehebelt würde.

Als die politischen Richtlinien der Nato für die nukleare Einsatzplanung abgefasst wurden, traten die Interessenunterschiede zwischen der Atommacht USA und den Nichtnuklearstaaten des »Gefechtsfelds Mitteleuropa« deutlich zutage. Während die USA eine frühe und massive strategische Eskalation zu vermeiden suchten, befürchteten (West-)Deutschland und seine Nachbarn, dass die selektive Eskalation einen regional begrenzten Atomkrieg in Mitteleuropa zur Folge haben könnte.

Da es für dieses Dilemma keine eindeutige Lösung gab, entschied sich das Bündnis für eine Strategie der Ambivalenz. Darin wird die Unkalkulierbarkeit der Risiken für einen Angreifer betont, aber die unerträglichen Folgen einer Eskalation für die Verbündeten werden vernachlässigt. Eine Einigung auf ein bestimmtes Reaktionsmuster

im Falle eines übermächtigen konventionellen Angriffs war demnach weder möglich noch erforderlich, sofern es gelang, den Gegner im Ungewissen zu halten und ihm die »unberechenbaren« Risiken der weiteren Eskalation aufzubürden.

Voraussetzung dafür waren die Vielfalt der Optionen, welche die Eskalationsdominanz der Nato in jedem vorstellbaren Szenario wahren sollte, und die (umstrittene) Annahme, dass der Gegner die Bündnisreaktion nicht vorhersehen konnte. Daher hielten die USA ein breites Arsenal taktischer (substrategischer) Kernwaffen in Europa bereit, von U-Boot-Abwehrwaffen, Flugabwehrraketen, Atomgranaten für die Artillerie über Kurzstreckenraketen bis hin zu Freifallbomben, die von *Dual-capable*-Kampfflugzeugen eingesetzt werden konnten. Zudem konnte die Nato eine Anzahl strategischer Atomwaffen einplanen.

Nach deutscher Auffassung durfte ein selektiver Ersteinsatz nicht das politische Signal geben, dass die nukleare Eskalation auf das Gefechtsfeld begrenzt werden könne. Daher forderte Deutschland, strategische Kräfte konzeptionell möglichst früh einzubeziehen. Die USA betonten dagegen, ein Angriff in Europa müsse notfalls mit taktischen Kernwaffen gestoppt werden. Sie sollten nicht nur für eine selektive Eskalation zur Verfügung stehen, sondern auch im Falle einer allgemeinen nuklearen Reaktion zum Einsatz kommen.

Das Kompromisskonzept, sich auf nichts festzulegen, aber alle Optionen vorzubereiten, resultierte schließlich in der Bereitstellung von über 7000 Atomwaffen der USA in Europa, davon 5000 in Westdeutschland. Bei deren Berechnung wurden die Vielfalt der Trägermittel, ihre regionale Verfügbarkeit, die operative Auflockerung und die notwendige Reservebildung berücksichtigt.

Auch die Sowjetunion hielt etwa 3000 taktische Kernwaffen für vorwärts dislozierte Kräfte in Europa bereit. Ihre Militärstrategie sah vor, im Kriegsfall mit schnellen und tiefen Angriffsstößen in die Offensive zu gehen. Dabei ging sie vom unvermeidbaren Einsatz von Kernwaffen aus.

Mit ihrem Eskalationskonzept manövrierte sich die Nato in ein Dilemma: Sie konnte vielleicht den eigenen Ersteinsatz begrenzen, etwa indem sie kleinere Atomwaffen (*low yield*) nutzte. Doch der Gegner konnte reziprok reagieren, damit Lücken in die Verteidigung schlagen und den Angriff fortsetzen. Seine Reaktion war ebenfalls unberechenbar. Die Gefahr der Zerstörung des Gefechtsfelds war nicht von der Hand zu weisen. Es war schwer vorstellbar, wie der Krieg zum Stillstand kommen sollte, wenn der Gegner nach derselben Logik operierte wie die Nato.

Abkoppelungsdebatte und nukleare Teilhabe

Aus Frankreichs Sicht war (und ist) nur die Androhung strategischer Schläge gegen kritische Ziele im Kernland des Aggressors geeignet, vor einem regionalen Atomkrieg abzuschrecken. Das strategische Konzept der Nato schloss dies zwar nicht aus. Allerdings war es sehr unwahrscheinlich, dass die USA amerikanische Städte aufs Spiel setzen würden, um europäische Städte zu retten. Auch deshalb schied Frankreich 1966 aus militärischer Integration und Nuklearplanung der Allianz aus und verfolgt seither eine autonome Nuklearstrategie.

Andererseits konnten sowjetische Angriffskräfte militärisch zerschlagen werden, sofern die USA skrupellos genug waren, das Gefechtsfeld zu zerstören. Die Frage war, für wie glaubwürdig die sowjetische Führung die eine oder die andere Option hielt.

Hier hat die Abkoppelungsdebatte ihren Ursprung. Kern ist die (west-)europäische Sorge, den Schutz strategischer Atomwaffen der USA zu verlieren, da anzunehmen war, dass das Land dem eigenen Überlebensinteresse Vorrang geben mussten. Diese Bedenken erhielten Ende der 1970er Jahre neue Nahrung, da Moskau weitreichende Mittelstreckenraketen vom Typ *SS-20* aufstellte, und führten schließlich zum Doppelbeschluss der Nato von 1979.

Daher stationierten die USA ab 1983 in Deutschland, Italien, Belgien, den Nieder-

landen und Großbritannien 464 landgestützte Marschflugkörper und 108 Mittelstreckenraketen vom Typ *Pershing II*. Sie konnten Ziele in der Sowjetunion treffen. Doch seit dem *Harmel-Bericht* (1967) bot die Nato auch Dialog und Rüstungskontrolle an.

Nach vergeblichen Bemühungen um ein multilaterales Kernwaffenpotential (MLF) verfolgte die Bundesrepublik als Nichtnuklearstaat einen anderen Weg als Frankreich, um den Risiken der Abkoppelung zu entgehen. Getrieben von der Sorge, dass die USA im Falle eines Angriffs auf die Bundesrepublik zu früh, zu spät, zu begrenzt, zu massiv oder gar nicht eskalieren würden, hat sie durch die nukleare Teilhabe Mitsprache in der Nuklearplanung gesucht.

Zu diesem Zweck waren Hunderten deutscher Trägerwaffen – Kampfflugzeugen, Luftabwehrraketen, Artilleriegeschützen, Kurz- und Mittelstreckenraketen – Atomgefechtsköpfe der USA zugeordnet. Im Frieden wurden sie von »custodial teams« der USA verwahrt; im Kriegsfall konnten sie von deutschen Verbänden eingesetzt werden, wenn der Präsident der USA ihre Freigabe angeordnet hätte. Damit konnten deutsche Trägerwaffen nicht nur das Gefechtsfeld abdecken, sondern mit Jagdbombern und – als einziger Staat neben den USA – mit *Pershing-1a*-Mittelstreckenraketen auch das sowjetisch kontrollierte Glacis bis hin zur polnisch-sowjetischen Grenze.

Deutschland bezweckte damit,

- die USA an Deutschland zu binden, da im Falle eines Angriffs auch Truppen und Atomwaffen der USA unmittelbar betroffen gewesen wären und ihr Einsatz unvermeidbar schien;
- die Risiken und Lasten im Bündnis zu teilen, zumal auch Deutschland für den Atomwaffeneinsatz Mitverantwortung trug und durch seine geographische Lage potentiell Zielgebiet war;
- neben den Atommächten der Nato eine deutsche Sonderrolle in der Nuklearplanung der Allianz zu sichern;
- zusätzliche Risiken für sowjetische Streitkräfte zu schaffen, da unklar blieb, wann US-Waffen für den Einsatz durch deutsche Trägersysteme freigegeben würden;

- einen »zweiten Schlüssel« für den Atomwaffeneinsatz auf und von deutschem Boden zu bekommen. Trotz ihrer operativen Zuordnung zur Nato unterstanden die Trägermittel der Bundeswehr nämlich im Kriegsfall nicht dem Präsidenten der USA, sondern dem deutschen Bundeskanzler. Er konnte »deutsche« Atominsätze auch verhindern.

Politischer Paradigmenwechsel – verpasste Chancen

Das Ende des Kalten Krieges bot die Chance, die militärische Bedrohung zu beseitigen und die Konfrontation durch eine künftige Sicherheitskooperation abzulösen. Ihr erstes Ergebnis war der sowjetisch-amerikanische INF-Vertrag vom Dezember 1987. Er verbot Besitz, Produktion und Test landgestützter ballistischer Raketen und Marschflugkörper mit einer Reichweite zwischen 500 und 5 500 km. Bis Mai 1991 wurden alle rund 2 700 INF-Trägersysteme unter strikter Verifikation zerstört. Im selben Jahr begrenzte das START-I-Abkommen die Zahl dislozierter strategischer Trägersysteme der USA und Russlands auf 1 600 mit maximal 6 000 Gefechtsköpfen.

Von 1990 bis 1992 reduzierten die Vertragsparteien des KSE-Vertrags die konventionellen Streitkräfte in Europa und schufen ein militärisches Gleichgewicht zwischen den damaligen Blöcken. Bis 1996 wurden rund 50 000 Hauptwaffensysteme abgebaut. Den größten Beitrag leisteten Russland und Deutschland. Weitere, auch freiwillige Absenkungen folgten bis zur Jahrtausendwende, so dass sich die Zahl der reduzierten Waffensysteme auf über 100 000 summierte. Mit Ausnahme Armeniens und Aserbaidschans unterschreiten heute alle Vertragsstaaten ihre KSE-Höchstgrenzen.

Eine Reihe einschneidender Entwicklungen veränderte das strategische Umfeld. Dazu zählen die Vereinigung Deutschlands, die Charta von Paris, die Umwandlung der KSZE in die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Rückzug russischer Truppen aus Mitteleuropa

und dem Baltikum, die Auflösung des Warschauer Paktes und der Zerfall der Sowjetunion. Ein Bündiskonflikt in Europa wurde immer unwahrscheinlicher, so dass es kaum mehr notwendig schien, zahlreiche Kernwaffen für eine nukleare Eskalation vorzuhalten. So schwand die Bedeutung von Atomwaffen erheblich. Die Präsidenten Gorbatschow und Reagan waren sich einig, dass ein Atomkrieg nie gewonnen werden könne und nie geführt werden dürfe.

Daher verständigten sich die Präsidenten der USA und der Sowjetunion 1991 sowie Russlands 1992 darauf, ihre taktischen Atomwaffen jeweils unilateral, also ohne vertragsrechtliche Vereinbarungen, aus den Stationierungsländern abzuziehen und deutlich zu reduzieren. Davon ausgenommen blieben etwa 600 US-Freifallbomben für die nukleare Teilhabe in Europa, vornehmlich wegen deutscher Bedenken. 150 davon sind noch heute in Europa gelagert, davon etwa 20 in Deutschland.

Zwar betont die Nato seither in ihrem strategischen Konzept, dass unter den gegebenen Umständen die Option eines Nukleareinsatzes sehr weit entfernt sei. Dennoch hielt die Allianz grundsätzlich an der erweiterten nuklearen Abschreckung fest und gab die Möglichkeit eines Ersteinsatzes nie formell auf. Solange es Atomwaffen gebe, sei die Nato ein nukleares Bündnis.

Diese Haltung spielte auch eine Rolle bei der Osterweiterung der Nato. Seit 1999 traten ihr 14 Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas bei. Moskau hegte Bedenken, dass Nato-Truppen und US-Nukleargarantien näher an Russlands Grenzen heranrückten, das Gleichgewichtskonzept des KSE-Vertrags zerstörten und das Ziel der Sicherheitskooperation gefährdeten. Dieser Sorge trug die Allianz in der Nato-Russland-Grundakte von 1997 Rechnung. Allerdings ging es damals nur um vier Staaten Mitteleuropas.

Die Nato sicherte zu, keine zusätzlichen substantiellen Kampftruppen dauerhaft in den Beitrittsländern zu stationieren. Es gebe auch keine Planung, keine Absicht und keinen Grund, dort Atomwaffen zu dislozieren. Zudem verpflichtete sie sich, den KSE-Vertrag anzupassen, mit einer ge-

stärkten OSZE einen gemeinsamen Sicherheitsraum ohne Trennlinien zu schaffen und die Sicherheitskooperation zwischen der Nato und Russland weiter zu festigen.

Gleichwohl befürchtete Moskau nach der Jahrtausendwende, dass die USA eine neue Geopolitik zum Nachteil Russlands verfolgten. Anlass dafür waren zunächst der Rückzug der Bush-Administration aus dem Vertrag über die Begrenzung strategischer Raketenabwehrsysteme von 1972 (ABM-Vertrag) im Jahre 2002 und ihre Absicht, eine strategische Raketenabwehr in den USA, in Europa und zur See aufzubauen.

Der Kreml sah darin den Versuch, langfristig die russische Zweitschlagfähigkeit auszuhebeln. Hatte er nach dem Terroranschlag auf die USA am 11. September 2001 noch seine Solidarität bekundet und den Afghanistaneinsatz unterstützt, so verurteilte er 2003 die Intervention im Irak (wie 1999 die Kosovo- und 2011 die Libyen-Intervention) als Völkerrechtsbruch und Abkehr von der regelbasierten Weltordnung.

1999 schlossen alle Vertragsstaaten das KSE-Anpassungsabkommen (AKSE). Ratifiziert wurde es aber nur von vier Staaten, darunter Russland. Die USA übten Druck in der Allianz aus, um die Ratifizierung des AKSE zu verhindern. Zudem trieben die Alliierten die Nato-Osterweiterung voran. Washington stationierte Truppen in Rumänien und Bulgarien und plädierte für den Nato-Beitritt der Ukraine und Georgiens. Auf diese Politik der USA reagierte Moskau mit einer radikalen Politikwende.

Ende 2007 suspendierte es den »alten« KSE-Vertrag, dessen Gleichgewichtskonzept obsolet war. Je näher die USA ihre militärische Präsenz an die russischen Grenzen heranschob wie in Georgien, desto nervöser reagierte Moskau und stärkte Separatistenregime in den postsowjetischen Territorialkonflikten. Der georgische Angriff auf die Stadt Zchinwali und russische Peacekeeper in Südossetien im August 2008 und Moskaus Intervention ließen dessen Beziehungen mit dem Westen auf einen Tiefpunkt sinken.

Ab 2009 gelang es der »Reset«-Politik von Präsident Obama, vorübergehend wieder konstruktive Beziehungen zu Russland her-

zustellen. Im New-START-Vertrag von 2010 wurden weitere Reduzierungen strategischer Atomwaffen vereinbart. Er lässt noch maximal 1 550 dislozierte Gefechtsköpfe für bis zu 700 strategische Trägersysteme zu. 100 weitere Träger dürfen in Reserve gehalten werden. Der Vertrag läuft im Februar 2021 aus. Er kann um fünf Jahre verlängert werden, doch Präsident Trump zögert und will erst China einbinden.

Das Jahr 2014 markiert einen tiefgreifenden Umbruch in den Beziehungen zwischen dem Westen und Russland. Moskau befürchtete, der Maidan-Aufstand werde die Ukraine ins westliche Lager führen und die USA würden ihre Militärpräsenz bis zum Don und zu den Basen der russischen Schwarzmeerflotte auf der Krim ausdehnen. Deshalb annektierte Russland völkerrechtswidrig die Halbinsel und unterstützte Rebellen im Donbas.

Die Begründung, »Landsleute« zu schützen, nährte latente Befürchtungen in den baltischen Staaten und Polen. Um Moskau vor einem ähnlichen Vorgehen an der Nato-Nordostflanke abzuschrecken, ergriff die Allianz militärische Rückversicherungsmaßnahmen. Sie intensivierte die Luft- und Seeraumüberwachung, verstärkte die schnellen Reaktionskräfte und stationierte multinationale Kampftruppenkontingente im Baltikum, in Polen und in Rumänien. Seither steht die Frage der Nukleargarantien wieder auf der Agenda, und mit ihr kehren die Dilemmata der Eskalationskonzepte des Kalten Krieges zurück.

Konzeptionelle Erwägungen heute

Die aktuelle politische und militärische Lage unterscheidet sich erheblich von jener im Kalten Krieg. Die Nato steht 700 bis 1 000 km weiter östlich als 1989. Sie ist Russland insgesamt konventionell überlegen, auch wenn russische Truppen gegenüber den baltischen Staaten operative Vorteile genießen. Moskau hat aber Kräfte in der Ukraine und Syrien gebunden, stützt seine wenigen Verbündeten und musste nach der Streitkräftereform seinen Militäretat senken.

Es kann und will keinen Bündniskrieg mit globalen Folgen riskieren, sorgt sich eher darum, dass Raketenabwehr und *Prompt-global-strike*-Konzepte das strategische Gleichgewicht gefährden, und trägt mit neuen eigenen Waffenprojekten zum Rüstungswettlauf bei.

Während noch immer wenig operative Notwendigkeit für einen nuklearen Ersteinsatz der Nato besteht, hat sich das Dilemma der Eskalationslogik der erweiterten Abschreckung verschärft. Es gibt kein geographisches Glacis mehr, das die Nato und Russland im Kalten Krieg trennte. Atomare Ersteinsätze müssten entweder auf Bündnisgebiet oder im Territorium Russlands stattfinden. Allerdings sind Atomangriffe auf das Sanktuarium einer nuklearen Supermacht mit dem hohen Risiko verbunden, dass ein reziproker Gegenschlag auf das Territorium des Angreifers erfolgt.

Zwar haben die Rüstungskontrollabkommen SALT III, INF, START I, SORT und New START sowie unilaterale Reduzierungen bewirkt, dass Zahl und Vielfalt von Kernwaffen der USA und Russlands auf rund 20% der Bestände sanken, über die sie auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges verfügten. Dennoch halten beide Seiten noch immer jeweils mehr als 6 000 Gefechtsköpfe, davon etwa 3 800 bis 4 200 im aktiven Dienst. Dies sind rund 91% der weltweiten Atomwaffenbestände. Die »Geschäftsgrundlage« der gegenseitigen gesicherten Zerstörungsfähigkeit hat sich nicht grundsätzlich verändert.

Daraus folgern amerikanische Experten und Regierungsbeamte, die USA müssten in der Lage sein, einen regional begrenzten Atomkrieg zu führen und zu gewinnen sowie gleichzeitig vor der strategischen Eskalation abzuschrecken. Dabei tragen sie Erörterungen im westlichen Bündnis Rechnung, dass Russland versucht sein könnte, nuklear zu eskalieren (*escalate to de-escalate*), um etwaige Gewinne eines Angriffs zu sichern.

Um begrenzte Eskalationsoptionen glaubwürdiger zu machen, sollen *Low-yield*-Gefechtsköpfe für strategische und sub-strategische Trägersysteme zur Verfügung stehen, welche die Auswirkungen atomarer Einsätze begrenzen sollen. In diesem Kon-

text haben die USA in ihrer *Nuclear Posture Review* von 2018 angekündigt, *Low-yield*-Gefechtsköpfe für SLBM und seegestützte Marschflugkörper zu entwickeln. Auch die Freifallbomben B61-3/4, die für die nukleare Teilhabe vorgesehen sind, erlauben variable Detonationsstärken. Die aktuelle Umrüstung auf die Version B61-12 steigert Präzision und Abstandsfähigkeit der Bombe, die auch in Deutschland stationiert ist.

Obwohl die operative Notwendigkeit eines Atomeinsatzes schwer zu begründen wäre, wächst also die Gefahr, dass ein begrenzter Atomkrieg für möglich gehalten wird, der zu Lasten von Verbündeten ausgetragen würde. Sie ergibt sich aus dem nationalen Interesse der USA, einen vernichtenden strategischen Schlagabtausch zu vermeiden, aber die erweiterte Abschreckung im Konfliktfall durchzusetzen.

Aber auch der Einsatz von *Low-yield*-Kernwaffen in Europa hätte furchtbare Folgen für die Zivilbevölkerung, wenn er militärisch wirksam sein soll, zumal reziproke Reaktionen gleichwertiger Gegner nicht ausgeschlossen werden können. Wegen ihrer unmittelbaren und langfristigen Wirkungen würden atomare Detonationen das Völkerrechtsgebot der Verhältnismäßigkeit grob verletzen. »Begrenzt« werden kann allenfalls das Risiko strategischer Eskalation. Dies ist nicht im Interesse Europas, denn im Konflikt könnte die Schwelle zu einem Ersteinsatz sinken und eine unkalkulierbare Eskalationsspirale zu Lasten der betroffenen Region ausgelöst werden.

In diesem Kontext stellt sich die Frage, inwieweit Deutschland Einfluss auf die Nukleardoktrin der USA und Entscheidungen der US-Präsidenten über Freigabe und Ziele von Atomwaffen nehmen kann. Hier wird die Bedeutung der Nuklearen Planungsgruppe der Nato (NPG) oft überschätzt. Sie erörtert die Rolle von Kernwaffen im strategischen Konzept der Allianz. Eine Mitsprache bei der Formulierung US-amerikanischer Nuklearpolitik hat sie nicht. Zwar ist ihr Votum in den Verfahren für die Freigabe von US-Atomwaffen für Nato-Operationen vorgesehen, doch kann sie nicht mitentscheiden. Auch wenn Präsidenten nicht

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin und der Autoren wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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
doi: 10.18449/2020A48

den Slogan »America first« propagieren, sind sie zuerst den Interessen des amerikanischen Volkes verpflichtet. Hier spielt die NPG keine Rolle. Im Übrigen gehören ihr auch Staaten an, die nicht über *Dual-capable*-Kampfflugzeuge verfügen und keine Atomwaffen stationieren.

Die Debatte über die nukleare Teilhabe darf jedenfalls nicht auf die Auswahl eines Nachfolgemodells für den Jagdbomber *Tornado* verengt werden, zumal es künftig wichtigere operative Aufgaben bewältigen muss. Vielmehr kommt es auf die konzeptionelle Einordnung der nuklearen Teilhabe in die Strategie der erweiterten Abschreckung an.

Dagegen erscheinen Zweifel an Szenarien nachrangig, die den Einsatz von Flugzeugbomben in Räumen vorsehen, welche durch eine starke Luftabwehr geschützt sind. Dieses sekundäre Problem mag durch die Einführung von Stealth-Kampfbombern und Abstandswaffen sowie konventionelle Unterstützungsoperationen der Alliierten (*Snowcat*) gelöst werden.

Schlussfolgerungen

Die Warnung vor den humanitären Folgen von Kernwaffeneinsätzen ist politisch legitim, völkerrechtlich geboten und ethisch gerechtfertigt. Daher untersagt der Vertrag über das Verbot von Atomwaffen (TPNW) die Mitgliedschaft in einer nuklearen Allianz und die nukleare Teilhabe. Nicht ignoriert werden sollte jedoch der bisherige Konsens im Bündnis, dass die nukleare Abschreckung der Kriegsverhinderung und nicht der Kriegsführung dient. Um den Frieden zu erhalten, bedarf es aber auch der Sicherheitskooperation.

Zweifel an der Eskalationslogik und der Möglichkeit, die US-Nukleardoktrin zu beeinflussen, sind nicht unbegründet. Doch vor allem mittel- und osteuropäische Bündnispartner glauben, dass die Stationierung von US-Atomwaffen sie schützt und dass

die nukleare Teilhabe des Schlüsselstaates Deutschland die USA an Europa bindet.

Ein deutscher Ausstieg aus der nuklearen Teilhabe in der aktuellen Sicherheitskrise würde die Solidarität der Europäer erschüttern, die anderen Teilhabestaaten isolieren oder zur Nachahmung ermuntern und die europäische Sicherheitsordnung womöglich weiter destabilisieren. Eine Vorwärtsstationierung von US-Atomwaffen in den Nato-»Frontstaaten« wäre denkbar. Sie würde die Nato-Russland-Grundakte verletzen; Moskau dürfte reziprok reagieren. Dann dürfte der Ruf nach zusätzlichen konventionellen Kräften lauter werden, den Deutschland angemessen beantworten müsste.

Deutsche Politik trägt auch Verantwortung für den Zusammenhalt der Nato und die Stabilität in Europa. Die Folgen eines unilateralen Ausscheidens aus der nuklearen Teilhabe darf sie nicht ausblenden. Daher ist der TPNW derzeit unvereinbar mit Deutschlands Führungsrolle und Verantwortung. Politik darf nicht nur normative Ziele setzen, sondern muss Güter abwägen und mit konkreten, wirksamen und verantwortbaren Schritten agieren, ohne das Ziel aus den Augen zu verlieren, die nukleare Eskalationslogik zu überwinden.

Dazu muss sie *erstens* die weitere Destabilisierung Europas verhindern, die neue Sicherheitsrisiken schüfe und nicht zu verantworten wäre.

Zweitens muss sie Konzepten für begrenzte Nuklearkriege entgegentreten und sich dafür einsetzen, die Rolle von Atomwaffen im strategischen Konzept der Nato zu beschränken.

Drittens gilt es, die Integrität des Nichtverbreitungsvertrags zu erhalten und einer Spaltung der Vertragsstaaten in zwei Lager entgegenzuwirken: eines, das seine Sicherheit in Nukleargarantien der USA sucht, und ein anderes, das solche Sicherheitsgarantien ächtet. Dazu ist Deutschland als Brückenbauer und Motor der Erneuerung der Rüstungskontrolle gefordert.

Generalleutnant a.D. Rainer L. Glatz ist Senior Distinguished Fellow in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik. Dr. Claudia Major ist Leiterin der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik. Oberst a.D. Wolfgang Richter (Koord.) und Dr. Jonas Schneider sind Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.