



AUSGABE 77
April 2010

ANALYSEN & ARGUMENTE

Nukleare Abschreckung und Nukleare Teilhabe im Neuen Strategischen Konzept der NATO

Patrick Keller

Im Koalitionsvertrag haben die deutschen Regierungsparteien vereinbart, sich für einen Abzug aller Nuklearwaffen von deutschem Boden einzusetzen. Auch der amerikanische Präsident Barack Obama hat mit seiner Vision einer Welt ohne Atomwaffen (*Global Zero*) die Zeichen auf Abrüstung gestellt. Deutschland, Belgien, Luxemburg, die Niederlande und Norwegen haben nun den NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen aufgefordert, die Frage der nuklearen Abrüstung auf die Tagesordnung des nächsten Treffens der Außenminister der NATO-Staaten am 22./23. April in Tallinn zu setzen. Dieser Impuls fällt in eine Phase, in der die NATO intensiv über ihre strategische Grundausrichtung berät – ein neues Strategisches Konzept wird für das Gipfeltreffen am 19./20. November 2010 in Lissabon erwartet. Das Konzept soll unter anderem darüber Aufschluss geben, welche Rolle der nuklearen Abschreckung und der nuklearen Teilhabe – bislang wesentliche Pfeiler des Bündnisses – in Zukunft zukommen soll. Dieses Papier führt einige Überlegungen ins Feld, warum die NATO auf die nukleare Abschreckung nicht verzichten sollte und wie dies im neuen Strategischen Konzept reflektiert werden kann.

Ansprechpartner

Dr. Patrick Keller
Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 10
E-Mail: patrick.keller@kas.de

Postanschrift

Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-941904-50-7



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3 | I. BEDROHUNGEN

- a) *Nukleare Proliferation* 3
- b) *Konventionelle Territorialkonflikte*..... 4

4 | II. STRATEGIE

- a) *Erweiterte Abschreckung*..... 4
- b) *Nukleare Teilhabe* 5



Der klassische Dreiklang der Abschreckung lautet: *Wie* schreckt man *wen* mit *welchen* Mitteln ab? Im Zuge ambitionierter Abrüstungsinitiativen, einer seit dem Ende des Kalten Krieges stark veränderten sicherheitspolitischen Landschaft und der laufenden Beratungen über das neue Strategische Konzept muss sich die NATO mit allen drei Fragen erneut auseinandersetzen. Sie hat dies in der Vergangenheit schon mehrfach getan und auch in der Nuklearstrategie – zum Beispiel bei der Umstellung von *massive retaliation* auf *flexible response* – die Anpassungsfähigkeit bewiesen, die sie seit mehr als sechs Jahrzehnten zum unverzichtbaren Anker atlantischer Sicherheit macht. Eine zeitgemäße Politik der Abschreckung erfordert eine Analyse der Bedrohungen für die Sicherheit des Westens sowie strategische Leitlinien in der Abwehr dieser Bedrohungen.

I. BEDROHUNGEN

Die NATO-Staaten sehen sich einer Vielzahl von Bedrohungen und Gefährdungen gegenüber. Eine Auflistung reichte von Ressourcenkonflikten über Cyberwar und Cyberterrorismus bis hin zur Instabilität, die von gescheiterten Staaten ausgeht – um nur einige zu nennen. Die meisten dieser Herausforderungen sind nicht in erster Linie militärischer Natur, sondern verlangen nach verbesserter Beschaffung und Koordination von Informationen sowie flexiblen politischen Reaktionen. Natürlich kommt in diesem Zusammenhang auch flexiblen militärischen Fähigkeiten eine wichtige Rolle zu, aber dies ist in fast allen Fällen keine Frage der nuklearen Abschreckung. Zwei Herausforderungen stechen jedoch hervor, die auch im 21. Jahrhundert noch eine angemessene nukleare Abschreckung verlangen: zum einen die Bedrohungen, die von nuklearer Proliferation und der steigenden Zahl nuklearer Akteure ausgehen, und zum anderen klassische, mit konventionellen Mitteln ausgetragene Territorialkonflikte.

a) Nukleare Proliferation

Die Zahl der nuklearen Akteure steigt – das Atomprogramm des Iran ist, insbesondere aus europäischer Perspektive, das beunruhigendste Beispiel, aber nicht das einzige. Erst im Jahr 2007 hat ein israelischer Präventivschlag ein vergleichbares Programm in Syrien zurückgeworfen, Saudi-Arabien wird der weiteren Nuklearisierung seiner Nachbarschaft vermutlich nicht tatenlos zusehen, und Nordkorea und Pakistan bleiben willige Lieferanten technischen Wissens. Die globale Renaissance der Kernenergie erlaubt es zudem zahlreichen Staaten, die Unklarheiten des Atomwaffensperrvertrags auszunutzen und sich zumindest an den Status virtueller Nuklearwaffenstaaten – nur einen kleinen,

jederzeit möglichen Schritt von der Bewaffnung entfernt – heranzuroben. Eine steigende Zahl von Nuklearwaffenstaaten, insbesondere unter instabiler oder undemokratischer Führung und in konfliktreichen Regionen, erhöht auch das Bedrohungsrisiko des Westens.

Im Umgang mit dieser unmittelbaren Herausforderung ist die Vision von *Global Zero* keine Hilfe. Denn die kernwaffenfreie Welt ist allenfalls langfristig erreichbar. Präsident Obama ist sich dessen bewusst und bekräftigt daher sogar in einem wenig rezipierten Abschnitt seiner Prager Rede, dass nukleare Abschreckung ein Grundprinzip amerikanischer Sicherheitspolitik bleibt: „As long as these [nuclear] weapons exist, the US will maintain a safe, secure, and effective arsenal to deter any adversary, and guarantee that defense to our allies.“ Wie ernst es der Regierung Obama mit diesem Prinzip ist, unterstrich Außenministerin Hillary Clinton, die in ihrer eigenen Rede zur Zukunft der europäischen Sicherheit am 29. Januar in Paris die exakt gleichen Worte verwendete.

Die steigende Zahl nuklearer Akteure und die jeweils sehr unterschiedlichen regionalen und innerstaatlichen Bedingungen erschweren jedoch eine zuverlässige Abschreckungspolitik. Verschiedene Adressaten erfordern verschiedene Formen von Abschreckung – sowohl deklaratorisch als auch mit Blick auf die Aufstellung der eigenen Waffen (*posture*). Die Vereinigten Staaten reagieren darauf seit der *Quadrennial Defense Review* 2006 mit dem Prinzip der *tailored deterrence*, der maßgeschneiderten Abschreckung. Die Implementierung dieses Prinzips erweist sich jedoch als ausgesprochen komplexes Unterfangen, das in starkem Maße von Informationen über die Möglichkeiten, Ziele und Motivationen des Abzuschreckenden abhängig ist – oder vielmehr von der Interpretation dieser Informationen. Aufgrund dieser Komplexität eignet sich *tailored deterrence* bestenfalls für eine nationale Verteidigungskonzeption, nicht jedoch für ein Bündnis.

Mit Blick auf das neue Strategische Konzept der NATO empfiehlt sich daher eine Fortführung des Prinzips der bewussten – und durchaus konstruktiven – Ambiguität. Konkrete Adressaten der Abschreckung werden demnach nicht genannt (*To-whom-it-may-concern deterrence*), und auch die genauen Umstände und die genaue Ausgestaltung eines nuklearen Einsatzes der NATO werden nicht expliziert. Gegenüber einer detailliert niedergeschriebenen *tailored deterrence* wird so die Wahrscheinlichkeit reduziert, dass verschiedene Nachrichten von verschiedenen Adressaten missverstanden werden und/oder dass die Bevölkerung der NATO-Staaten – ungeübt im komplexen Wechselspiel der Logik der Abschreckung – irritiert und beunruhigt wird.



b) Konventionelle Territorialkonflikte

Die sogenannten „neuen“ Bedrohungen – Ressourcenkonflikte, Klimawandel, Cyberterrorismus etc. – beanspruchen derzeit die Vorstellungskraft der Strategen. Darüber sollten allerdings die klassischen, konventionellen Territorialkonflikte nicht vergessen werden. Denn gerade dann, wenn die NATO-Staaten solche Bedrohungen für sekundär erachteten, kam es in der Nachbarschaft zu Kriegen wie auf dem Balkan in den 1990er Jahren oder zwischen Russland und Georgien 2008. Auch wenn die an diesen Kriegen beteiligten Großmächte nicht gegeneinander kämpften, wäre es grob fahrlässig, bewaffnete Konflikte zwischen Großmächten grundsätzlich auszuschließen.

Die umfassendsten und verlustreichsten Kriege der Weltgeschichte waren Hegemonialkriege, die entstehen, wenn ein aufstrebender Staat ein bestehendes Machtgleichgewicht aus der Balance bringt: Der Aufsteiger kämpft um seinen verbesserten Platz in der neuen Ordnung, die Etablierten kämpfen darum, keine Privilegien abtreten zu müssen. Dieses Muster lässt sich vom Dreißigjährigen Krieg über die Napoleonischen und Revolutionskriege bis zu beiden Weltkriegen verfolgen. Gegenwärtig stellt der Aufstieg Chinas daher die größte weltpolitische Herausforderung dar – es muss gelingen, diese Veränderung des internationalen Systems friedlich zu gestalten und das historische Muster des Hegemonialkrieges zu durchbrechen. Zumindest derzeit stehen die Chancen dafür gut, weil China aus Gründen innenpolitischer Stabilität kein Interesse an einem bewaffneten Konflikt hat und auch die etablierten Mächte – allen voran die USA – derzeit von einem starken China mehr profitieren als von einem schwachen. Es besteht allerdings keine Garantie, dass dies dauerhaft der Fall sein wird. Auch darf bezweifelt werden, dass Russland Konflikte an seinen Grenzen in Zukunft ausschließlich gewaltfrei regeln wird. Nicht zuletzt müssen strategische Überlegungen auch immer dem Unerwarteten, den unheilvollen Überraschungen Raum lassen.

Vor diesem Hintergrund bleibt die nukleare Abschreckung auch für den europäischen Kontinent die zuverlässigste Versicherung. Durch Artikel V des NATO-Vertrages ist diese Sicherheitsgarantie für alle Bündnispartner greifbar. Die drohende Möglichkeit einer nuklearen Eskalation diszipliniert potentielle Gegner ebenso wie die Bündnispartner selbst, Konflikte ohne militärische Gewalt zu lösen oder wenigstens nicht gewaltsam auf die Spitze zu treiben. Sollte es dennoch zu militärischen Auseinandersetzungen kommen, drängt die nukleare Option alle Beteiligten, von einer „totalen“ Kriegführung abzusehen.

Diesen Zweck kann die nukleare Abschreckung aber nur erfüllen, wenn die nukleare Drohung glaubwürdig ist. Auch aus diesem Grund empfiehlt sich für das Strategische Konzept der NATO eine Sprache der konstruktiven Ambiguität, weil sie die Ernsthaftigkeit der Abschreckung unterstreicht, ohne ihre Glaubwürdigkeit im Einzelnen konstanten Tests durch potentielle Gegner oder durch einzelne Mitgliedstaaten zu öffnen. Diese Argumentation erklärt auch, warum die NATO gut beraten ist, den nuklearen Ersteinsatz (*first use*) weiterhin nicht auszuschließen und stattdessen die Frage nach Art und Umfang einer militärischen Antwort offen zu lassen. Erst diese Offenheit ermöglicht die glaubwürdige Abschreckung auch gegenüber konventionellen Angriffen und dem Einsatz biologischer und chemischer Massenvernichtungswaffen.

II. STRATEGIE

Die strategischen Implikationen einer modernen nuklearen Abschreckung sind so vielfältig, dass sie an dieser Stelle nicht ausgeführt werden können. Zwei Eckpfeiler dieser Strategie – die erweiterte Abschreckung (*extended deterrence*) und die nukleare Teilhabe (*nuclear sharing*) – sollen jedoch mit Blick auf das neue Strategische Konzept der NATO betrachtet werden.

a) Erweiterte Abschreckung

Die erweiterte Abschreckung, also die Ausdehnung des nuklearen Schutzschirmes der USA auf die europäischen Verbündeten, bleibt für den Zusammenhalt der NATO unabdingbar, weil erst durch sie der transatlantische Raum zu einer einheitlichen Sicherheitszone wird. Daher wird das Prinzip der erweiterten Abschreckung – wie in Obamas Prager Rede – auch im neuen Strategischen Konzept der NATO bekräftigt werden. Bei den Beratungen zum letzten Strategischen Konzept des Jahres 1999 wurde entschieden, offene Diskussionen um die komplexen Details der erweiterten Abschreckung zu vermeiden. Man übernahm einfach die Formulierungen des Strategischen Konzeptes von 1991. Diesmal wird dieses Vorgehen nicht möglich sein. Denn auch wenn zahlreiche Formulierungen vermutlich gleichbleiben werden, erfordert die Dynamik der gegenwärtigen Abrüstungsinitiativen eine offenere Diskussion. Dabei sprechen drei Argumente in besonders starkem Maße für die Beibehaltung der bewährten Arrangements und der Einheitlichkeit des transatlantischen Sicherheitsraumes.

Erstens ist die erweiterte Abschreckung von besonderer Bedeutung für die Verbündeten in Mittel- und Osteuropa. Sie ist der eigentliche Anreiz, der diese Staaten unmittelbar



nach dem Zusammenbruch des Ostblocks in die NATO streben ließ. Die Bedrohungswahrnehmung dieser Staaten ist viel stärker ausgeprägt als beispielsweise in Deutschland. Der Vorwurf mancher Westeuropäer, die mittelosteuropäischen Besorgnisse seien übertrieben, ist hier ohne Belang – die enorme politische Bedeutung der erweiterten Abschreckung ist eine Tatsache, die es zu respektieren gilt. Die Bedeutung der erweiterten Abschreckung kleinzureden, würde einer Entwicklung Vorschub leisten, die zumindest subjektiv das Entstehen von Räumen unterschiedlicher Sicherheit in Europa zur Folge hätte.

Zweitens gilt die Notwendigkeit einer erweiterten Abschreckung auch für andere europäische Akteure, die nicht zu den „üblichen Verdächtigen“ zählen. Die intensive Rivalität verschiedener NATO- und Nicht-NATO-Staaten um Seerechte und neu freigesetzte Ressourcen im Norden Europas (*High North*) ist ein gutes Beispiel, warum die befriedende Wirkung der erweiterten Abschreckung nicht leichtfertig über Bord geworfen werden sollte. Ein anderes Beispiel, die Bedrohung Gesamteuropas durch unberechenbare Raketen- und Nuklearprogramme im Nahen und Mittleren Osten, ist bereits genannt worden.

Das dritte Argument für die erweiterte Abschreckung lautet, dass sie ein äußerst wirksames Mittel gegen nukleare Proliferation ist. Es ist kein Zufall, dass die Ausbreitung nuklearer Waffen gerade in den Regionen stattfindet, wo der amerikanische Schutzschild brüchig wird oder nie bestand. Es ist eben nicht die Ratifizierung des Nichtverbreitungsvertrags, der einen Staat auf Nuklearwaffen verzichten lässt, sondern die Überzeugung, seine Sicherheit auch ohne Atomwaffen gewährleisten zu können. Nichts nährt diese Überzeugung so stark wie eine glaubwürdige amerikanische Garantie. Entfiele sie für Europa, wäre der Teufelskreis des Sicherheitsdilemmas wieder in Gang gesetzt.

b) Nukleare Teilhabe

Innerhalb der NATO wird die erweiterte Abschreckung dadurch gefestigt, dass die USA Verbündete an ihren Nuklearkapazitäten teilhaben lassen – und zwar sowohl auf der strategisch-planerischen Ebene als auch in der praktischen Umsetzung. Die Partnerländer – Deutschland, Belgien, Italien, die Niederlande und die Türkei – lagern amerikanische Atomwaffen auf ihrem Territorium und halten selbst die technischen Voraussetzungen für ihren Einsatz (z.B. Flugzeuge) vor. Die deutschen Regierungsparteien haben in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten, dass sie sich in Absprache mit den NATO-Partnern für einen Abzug der in Deutschland stationierten Atomwaffen einsetzen wollen. Insbeson-

dere die FDP treibt diese Idee voran, weil der strategische Nutzen dieser Waffen heutzutage nicht mehr gegeben sei und man auf diese Weise auch einen deutschen Beitrag zur Abrüstungsagenda der „Global Zero“-Vision leisten könne.

Am militärisch-operativen Nutzen der noch in Deutschland gelagerten Waffen und an der Plausibilität der denkbaren Einsatzszenarien kann in der Tat gezweifelt werden. Allerdings verkennt diese Argumentation, dass es bei der nuklearen Teilhabe eher um Politik als um die militärische Aufstellung geht. In den Worten Michael Rühles: „Nuclear sharing is about principle rather than posture.“ Eine Abschaffung der nuklearen Teilhabe würde erheblichen Schaden für die Einheit der NATO und damit die Sicherheit Europas bedeuten. Zwar hängt die Glaubwürdigkeit der erweiterten Abschreckung nicht unmittelbar von der nuklearen Teilhabe ab, aber die Umkehrung bestehender Arrangements würde doch ein bedenkliches politisches Zeichen setzen – zumal es z.B. mit Polen durchaus Bündnispartner gibt, die an der Übernahme der deutschen Teilhabe interessiert wären. Die „nukleare Kultur“ in der NATO, beruhend auf der gemeinsamen nuklearen Planung und Einsatzdurchführung, würde verloren gehen; stattdessen würden die politischen und militärischen Gegensätze zwischen den nuklearen und nicht-nuklearen Staaten in der NATO akzentuiert – mit spannungsreichen Konsequenzen für das transatlantische Verhältnis und den Zusammenhalt der Europäischen Union. In letzter Konsequenz würde diese Renationalisierung nuklearer Kapazitäten die bei den konventionellen Streitkräften bestehende Zweiteilung der NATO zwischen den USA auf der einen und Europa und Kanada auf der anderen Seite um eine noch tiefere Zweiteilung im nuklearen Feld verschlimmern. Die politischen und strategischen Folgen der bestehenden Fähigkeitslücke zwischen den USA und den übrigen Alliierten sind zum Beispiel im Afghanistan-Einsatz schmerzhaft offensichtlich; eine selbstgewählte Ausweitung der Spaltung würde die Fliehkräfte innerhalb der NATO in gefährlicher Weise verstärken.

Trotz all dieser Argumente gibt es aus drei Gründen immer weniger deutsche Stimmen, auch auf konservativer Seite, die an der Teilhabe festhalten wollen. Erstens gibt es im Bundestag nur noch wenige Experten, die sich intensiv mit Fragen der Nuklearstrategie befassen. Während in den 1980er Jahren allein in der CDU/CSU-Fraktion noch mindestens ein halbes Dutzend Abgeordneter solide Kenntnisse nuklearer Fragen vorweisen konnte, ist dieses Thema mit dem Ende des Kalten Krieges in den Hintergrund getreten. Heute kommt das gesamte Parlament kaum auf diese Zahl an Experten, obwohl die nukleare Gefährdung zwar weniger plastisch, aber nicht geringer geworden ist. Dies führt dazu,



dass die (ebenfalls wenigen) Nuklearstrategen in Bürokratie, Wissenschaft und Militär kaum noch parlamentarische Ansprechpartner finden – und die Vermittlung ihrer Überlegungen am eigenen Jargon und der Verständnislosigkeit der politisch Verantwortlichen scheitert.

Der zweite Grund ist die öffentliche Meinung in Deutschland. Es gibt zwar heutzutage keine starke Abrüstungsbewegung in der Bevölkerung mehr, aber die Disposition der Deutschen ist unverändert: Abrüstung wird als Beitrag zu Frieden und Stabilität bewertet und daher – so zumindest die Vermutung der Wahlkämpfer – belohnt. Gerade in Nuklearfragen fehlt das öffentliche Verständnis für die komplexen Zusammenhänge von Rüstung und Stabilität. Die naiv-fahrlässig verkürzte Interpretation der Prager Rede Obamas erschwert die Aufgabe der „strategischen Bildung“ der Bürger noch zusätzlich.

Drittens führt die Rhetorik Obamas dazu, dass selbst die Anhänger der nuklearen Teilhabe in Deutschland zurückhaltend agieren. Es besteht die Sorge, dass die Regierung Obama in ihrer mehrfach verschobenen Erklärung der Nuklearstrategie (*Nuclear Posture Review*) die Teilhabe im Zuge allgemeiner Abrüstungsschritte zur Disposition stellen könnte. In diesem Fall wäre es für keinen deutschen Politiker attraktiv, in der Frage der nuklearen Bewaffnung hinter die Äußerungen des amerikanischen Präsidenten zurückzufallen – so gut begründet die Position auch ist. Dieses Dilemma verdeutlicht vor allem die Notwendigkeit einer engeren Abstimmung innerhalb der NATO insgesamt im Vorfeld nuklearstrategischer Entscheidungen.

Kernproblem der deutschen Debatte über die nukleare Teilhabe ist, dass sie um den Begriff der Abrüstung kreist, als wäre Abrüstung Selbstzweck. Stattdessen sollte sie sich stärker am Begriff der Sicherheit, dem eigentlichen Ziel der Politik, ausrichten. So bleibt bislang unklar, inwiefern die Abschaffung der nuklearen Teilhabe (genauer: die Abschaffung der in Deutschland stationierten Nuklearwaffen) einen Zugesinn an Sicherheit für Deutschland und die NATO bewirkt. Vielmehr steht aus den genannten Gründen zu befürchten, dass diese Entscheidung zu einem Verlust an Einigkeit und Sicherheit im Bündnis führen würde.

Die Unfähigkeit – oder der Unwillen –, über den ersten unmittelbaren Abrüstungsschritt hinaus sicherheitspolitische Implikationen zu durchdenken, ist ein Merkmal der gegenwärtigen deutschen Nukleardebatte. Wenn die nukleare Teilhabe beendet werden soll, wäre daher wenigstens über alternative Modelle deutscher, europäischer und atlantischer Sicherheit nachzudenken. An anderer Stelle hat diese Publi-

kationsreihe dazu einige Vorschläge gemacht, wie z.B. eine stärkere Rolle der EU in der Abschreckung, eine engere Sicherheitskooperation mit Russland oder der Aufbau einer strategischen und taktischen Raketenabwehr (vgl. Keller/Schreer, „Von der nuklearen Teilhabe zur europäischen Abschreckungspolitik?“, *Analysen und Argumente*, Nr. 72, Dezember 2009). Mittelfristig durchführbar erscheint allein der letzte Punkt, die Raketenabwehr. Betrachtet man jedoch den selbstquälerischen Umgang der deutschen Politik mit dem seit 1996 geplanten Raketenabwehrsystem MEADS, bleibt auch hier Anlass zur Skepsis. Wenn nicht einmal dieses System – trotz hoher Einsatzrelevanz und -tauglichkeit, überschaubaren Kosten und enormer Symbolkraft als einziges verbleibendes Projekt transatlantischer Rüstungs-kooperation – sicher auf die Umsetzung vertrauen kann, scheint eine umfassende europäische Raketenabwehr in weiter Ferne.

Solange solche alternativen Maßnahmen zur deutschen und atlantischen Sicherheit nicht realisiert werden (können), sind die Bundesregierung und die NATO insgesamt gut beraten, an den bestehenden Arrangements der nuklearen Teilhabe festzuhalten und dies auch in das neue Strategische Konzept der Allianz aufzunehmen.