

Arbeitspapier

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 62/2002
Karl-Heinz Kamp

Ein „Geheimer Atomplan“ der USA?

Hintergrundinformationen zum „Nuclear Posture Review“

Sankt Augustin, März 2002

I

Ansprechpartner: Kamp, Dr. Karl-Heinz
Leiter der Abteilung Planung und Grundsatzfragen
Internationale Zusammenarbeit I
Telefon: 0 22 41/246-252
Telefax: 0 22 41/246-870
E-Mail: karl-heinz.kamp@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

Wurden atomare Gefahren nach dem 11. September in der deutschen Öffentlichkeit meist nur mit Blick auf die Bedrohung durch Terroranschläge mit Nuklearwaffen wahrgenommen, so änderte sich diese Perspektive am 11. März 2002 schlagartig. Amerikanische Zeitungsmeldungen über einen "Geheimbericht" des U.S.-Verteidigungsministeriums zu neuen amerikanischen Atomwaffenplänen führten zu heftigen Reaktionen in der deutschen Presselandschaft. Die Mehrzahl der Blätter berichtete gleich auf der ersten Seite über düstere Visionen der Bush-Administration, Kernwaffen künftig nicht mehr nur als Mittel zur Abschreckung zu betrachten, sondern ihren Einsatz für begrenzte militärische Zwecke ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Die Verbindung zwischen dem Pentagon-Dokument und dem amerikanischen Kampf gegen den Terrorismus war rasch gezogen: demnach würden die "Bush-Krieger" in ihrem Feldzug gegen das Böse nicht allein auf die Wucht der konventionellen Militärmaschinerie der USA setzen, sondern künftig auch mit Atomwaffen gegen Terrornetze und deren Stützpunkte überall auf der Welt vorgehen.¹ Irak, Iran, Libyen, Syrien und Nordkorea seien ebenso auf der nuklearen Zielliste, wie China oder Russland. Natürlich bedürfe es für solch weitreichende Pläne neuer Kernwaffentypen - wechselweise "Kofferbomben", "Bunkerbrecher" oder "Mini-Nukes" genannt - deren Entwicklung und Beschaffung bereits beschlossene Sache sei.

Die Empörung über ein solch rücksichtsloses Vorgehen der Vereinigten Staaten ist groß, schienen doch die internationalen Konsequenzen geradezu katastrophal. So würden die USA offensichtlich ihre 1978 geäußerte Selbstverpflichtung aufgeben, Atomwaffen nicht gegen Staaten einzusetzen, die selbst keine Kernwaffen besitzen. Auch China äußerte sich schockiert über die vermeintlich unverhoffte Enthüllung, Ziel möglicher amerikanischer Atomeinsätze zu sein. Die gerade erst heranreifende chinesisch-amerikanische Annäherung sei damit abrupt beendet worden - die langfristigen Konsequenzen kaum abschätzbar.² Gleiches Porzellan habe das Team um George W. Bush in Moskau zerschlagen, und das, obwohl sich die russische Führung nach den Anschlägen auf New York und Washington so kooperativ gezeigt habe. Einige Kommentatoren verstiegen sich sogar zu der Behauptung, dass auch die europäischen Verbündeten in die atomaren Horrorpläne der USA einbezogen seien. Nach dem in der NATO nach wie vor gültigen Prinzip der "nuklearen Teilhabe" würden auch nicht-nukleare Bündnispartner wie die Bundesrepublik Deutschland Kampffjets als Trägermittel bereitstellen,

¹ USA planen Atomwaffen für den Anti-Terror-Krieg, in: Die Welt, 11. 3. 2002

² Harald Maass, Ende der Zweisamkeit, in: Frankfurter Rundschau, 11. 3. 1002

die im Ernstfall mit amerikanischen Kernwaffen bestückt werden könnten.³ Würden demnach künftig deutsche Tornado-Flugzeuge amerikanische Atomwaffen über dem Irak abwerfen?

Dass die Mehrheit dieser Darstellungen amerikanischer Verteidigungspolitik auf Halbwahrheiten beruhen, tut der um sich greifenden Entrüstung offenbar keinen Abbruch. Die Tatsache etwa, dass es sich bei dem angeblich gerade erst bekannt gewordenen Papier um den "Nuclear Posture Review" handelt, der bereits vor zwei Monaten in Washington vorgestellt und von der Presse ausführlich kommentiert wurde, ficht die Kritiker nicht an. Ebenso wenig zählt die Tatsache, dass es sich bei dem Report um eine ministerielle Planungsunterlage handelt - also eher um eine Wunschliste des Pentagons und des Energieministeriums - und nicht etwa um ein Weisung des Präsidenten. Unerwähnt bleibt meist auch, dass der Report die konzeptionelle Grundlage für den geplanten Abbau des amerikanischen strategischen Kernwaffenarsenals von derzeit 6000 auf rund 2000 Atomsprengköpfe bildet. Dass die erneute "Enthüllung" eines bereits bekannten Berichts vielleicht auch mit der geplanten Rundreise von Vizepräsident Cheney durch Europa und den Mittleren Osten zu tun haben könnte, wurde auch nur in der amerikanischen Presse erwähnt.

Welches politische Gewicht hat der „Nuclear Posture Review“ wirklich? Wie sind die Befürchtungen hinsichtlich amerikanischer Kernwaffeneinsätze gegen Schurkenstaaten oder Terrorgruppen zu bewerten und welche internationalen Konsequenzen könnten sich ergeben?

Der "Nuclear Posture Review"

George W. Bush hatte bereits im Wahlkampf verkündet, dass unter seiner Präsidentschaft der amerikanische Bestand an strategischen Kernwaffen drastisch und einseitig reduziert würde. Folgerichtig verpflichtete der Kongress die neue Regierung nach ihrer Amtsübernahme, ein Rational für diese Planungen vorzulegen. Per Gesetz (dem "National Defense Authorization Act" für 2001) wurden das amerikanische Verteidigungsministerium (federführend) und das Energieministerium (dem die Nuklearlaboratorien für die Entwicklung und Produktion von Kernwaffen unterstehen) beauftragt, eine umfassende Überprüfung des amerikanischen Atomarsenals vorzunehmen. Gleichzeitig sollten die Ministerien eine langfristige strategische

³ Nuklearer Teilhaber Deutschland, in: Berliner Zeitung, 12. 3. 2002.

Planung sowohl für die nukleare Abrüstung als auch für die Modernisierung der verbleibenden Waffen entwickeln. Die Ergebnisse der nuklearstrategischen Revision sollten in einem Bericht, dem "Nuclear Posture Review" (NPR), festgehalten werden.

Dieser *Review* war bereits in weiten Teilen fertig gestellt, als die Geschehnisse des 11. September die Grundlagen der amerikanischen (und der internationalen) Sicherheitspolitik in Frage stellten. Vier Monate später, am 8. Januar 2002, wurde der NPR als geheimes Dokument dem Kongress übergeben. Einen Tag darauf organisierte das Pentagon ein Pressebriefing, in dem über die Grundlagen dieses Papiers informiert wurde.⁴ Am 10. Januar lag bereits eine ausführliche Analyse des NPR vor, in der alle öffentlich zugänglichen Informationen ausgewertet waren.⁵ Gut einen Monat später berichtete Undersecretary of Defense, Douglas J. Feith, in einer Anhörung des Senats sehr detailliert über Inhalte und Folgerungen des NPR.⁶ Demnach ist der NPR der erste grundlegende *Review* seit 1994, als ein gleichnamiger Bericht vorgelegt wurde, der damals den politischen Veränderungen seit Anfang der 90er Jahre Rechnung trug.

Vier Elemente des aktuellen Dokumentes sind von besonderer Bedeutung:

Nukleare Abrüstung

Der Report sieht eine Reduzierung der strategischen Atomwaffen der USA um 65 Prozent auf eine Obergrenze von 1700 bis 2200 Sprengköpfen in den nächsten zehn Jahren vor. Diese Einschnitte sollen kein Ergebnis langwieriger Rüstungskontrollverhandlungen sein, sondern einseitig erfolgen, um einen raschen Rüstungsabbau zu gewährleisten. Russland hat ebenfalls die Bereitschaft zum einseitigen Abbau seiner Atomwaffen erklärt.

Veränderte Strukturen

Jahrzehntlang waren die Kernwaffen der USA als sogenannte "Triade" von land-, luft- und seegestützten Systemen organisiert. Für das kommende Jahrzehnt wird der Dreiecksgedanke auf die gesamten Streitkräfte übertragen. Die neue Triade soll sich aus *offensiven* Streitkräften (nuklear und konventionell), *defensiven* Kapazitäten (wie etwa Luftverteidigung oder Zivil-

⁴ US Department of Defense, News Transcript, Special Briefing on the Nuclear Posture Review, www.defenselink.mil/cgi-bin/dlprint.cgi

⁵ Anthony Cordesman, The Impact of the US Nuclear Posture Review, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C. 10. 1. 2002

schutz) sowie einer *technologischen Infrastruktur* zusammensetzen, mit der die offensiven und defensiven Streitkräfte erhalten und fortentwickelt werden können.

Ein neues Verhältnis zu Russland

Während des Kalten Krieges war die Größe des US-Atomwaffenpotentials von der Gegnerschaft zu Russland und vom Konzept der gegenseitigen gesicherten Zerstörung gekennzeichnet. In der künftigen Nuklearplanung soll die Gegnerschaft zu Russland keine Rolle mehr spielen. Das heißt allerdings nicht, dass man das Restrisiko möglicher Rückschläge in der politischen Entwicklung Russlands völlig ignorieren könne.

Geringere Bedeutung von Kernwaffen

Die Kombination von defensiven Fähigkeiten (wie eine Raketenabwehr) und präzisen nicht-nuklearen Waffen (von denen einige bereits in Afghanistan zum Einsatz kamen) erlaubt den Verzicht auf Nuklearkoptionen in bestimmten Bereichen und eröffnet damit die Perspektive für weitere Kürzungen im Nuklearbereich.

Ungeachtet aller Abrüstungsbereitschaft werden Kernwaffen aber als bleibender Faktor der internationalen Politik angesehen - eine weltweite "Denuklearisierung" sei eine Illusion. Folgerichtig finden sich in dem *Review* Überlegungen hinsichtlich der Modernisierung der verbleibenden amerikanischen Kernwaffen. Hier werden eine Reihe von Möglichkeiten etwa für die Zerstörung von tief im Erdboden verbunkerten Zielen erwogen, für die auch miniaturisierte Kernwaffen in Frage kommen. Entscheidend ist aber, dass nach Worten des Assistant Secretary of Defense, J.D. Crouch, in dem Report *keine Empfehlungen für die Entwicklung eines neuen Kernwaffentyps* enthalten sind.

Dabei ist die Idee der "Mini-Nukes" keinesfalls neu - Kernwaffendesigns für Einsätze gegen unterirdische Ziele werden seit vielen Jahren in den Nuklearlabors entworfen und diskutiert. Auch gab es stets einzelne Militärs und Kernwaffenentwickler, die über militärisch nutzbare Atomwaffen und begrenzte Nuklearkriege philosophiert haben. Politisch ist aber in den letzten Jahrzehnten der nuklearstrategischen Entwicklung der Abschreckungsgedanke immer weiter in den Vordergrund getreten.

⁶ Statement of the Honorable Douglas J. Feith, Undersecretary of Defense Policy, Senate Armed Services Hearing on the Nuclear Posture Review, February 14, 2002, www.ceip.org/files/nonprolif/default.asp

Die Bedeutung des Berichts

Der „Nuclear Posture Review“ ist ein Dokument, das auf ministerieller Ebene erstellt wurde und das dem Kongress die langfristige Politik der Administration plausibel erläutern soll. Gleichzeitig ist es eine Vorlage für den Präsidenten, auf deren Grundlage er weitere Schritte erwägen kann. In dieser zweiten Funktion ist ein solcher Report auch immer eine "Wunschliste", mit der die beteiligten Ministerien ihre Vorstellungen (und damit auch ihre Budgetwünsche) beim Präsidenten einbringen möchten. Das gilt insbesondere für das Energieministerium, das in den vergangenen Jahren erhebliche Einschnitte in dem ihm unterstehenden "militärisch-nuklearen Sektor" hinnehmen musste.

Grundsätzlich unterscheiden sich Papiere von Ministerien - auch im Nuklearbereich - in ihrem politischen Gewicht ganz wesentlich von den *Politischen Richtlinien*, die vom Präsidenten erarbeitet und unterzeichnet werden. Das letzte präsidentiale Nuklear-Richtlinie, die "Presidential Decision Directive" (PDD), wurde von Präsident Bill Clinton im November 1997 herausgegeben. Dieses Dokument ersetzte eine 1981 noch von Präsident Reagan unterzeichnete Direktive, in der von der Führbarkeit und Gewinnbarkeit von Atomkriegen ausgegangen war. Präsident Clintons PDD stellt eine längst überfällige "Flurbereinigung" der strategischen Grundsätze des Kalten Krieges dar, ohne aber das Prinzip der nuklearen Abschreckung generell in Frage zu stellen. So wurde bereits in diesem Dokument festgehalten, dass diese Abschreckung nicht nur auf den gegnerischen Gebrauch von Atomwaffen gerichtet sei. Statt dessen könnten Kernwaffeneinsätze auch im Falle einer Bedrohung durch chemische oder biologische Waffen erwogen werden. Bemerkenswert ist, dass an der Erarbeitung dieses richtungsweisenden Papiers des Präsidenten das Energieministerium (und damit der "Nuklearwaffenkomplex") überhaupt nicht beteiligt war.

Diese grundlegenden Unterschiede in der politischen Gewichtung dürfen in der Bewertung der NPR nicht außer Acht gelassen werden. Den NPR auf die Ebene der autoritativen amerikanischen Nuklearpolitik zu heben, ist schlicht falsch.

Internationale Konsequenzen

Verwundern schon die Kommentare der deutschen Presse zum NPR, so ist die Reaktion auf internationaler Ebene noch erstaunlicher. Wenn China nun plötzlich mit Empörung feststellt, als Ziel amerikanischer Kernwaffen nicht grundsätzlich ausgeschlossen zu sein, so kann so viel Erregung nur taktisch motiviert sein. Bereits im ersten nuklearen Operationsplan der USA im Jahr 1960 (dem sogenannten Single Integrated Operations Plan - SIOP 62) waren Ziele in China bekanntermaßen enthalten. Damals wurde allerdings immer von einem gemeinsamen Nuklearschlag gegen China und die Sowjetunion ausgegangen. In den nachfolgenden Planungsdokumenten bildeten Ziele in China dann stets eine eigene Kategorie. Auch in Präsident Clintons politischer Richtlinie von 1997 ist von einer nuklearen Eventualplanung gegenüber China die Rede - Peking hatte auch damals schon routinemäßig protestiert. Gleichzeitig hat China etwa in seiner Kritik an den amerikanischen Plänen zum Aufbau einer Raketenabwehr immer wieder durchblicken lassen, dass man die Zahl der chinesischen Kernwaffen erhöhen wollte, um so die begrenzten amerikanischen Abwehrkapazitäten überwinden zu können - das heißt nichts anderes, als dass chinesische Atomwaffen auf amerikanisches Territorium gerichtet wären. Es ist somit schwer vorstellbar, dass für die wenigen chinesischen strategischen Kernwaffen keine Planungen für Ziele in den USA vorliegen sollen.

Ein besonders heikles Problem stellt die bereits erwähnte Selbstverpflichtung der USA dar, Kernwaffen keinesfalls gegen Nicht-Nuklearstaaten einzusetzen. Diese sogenannte "negative Sicherheitsgarantie" hatte Präsident Carter erstmals im Juni 1978 vor der Abrüstungskonferenz der Vereinten Nationen ausgesprochen - andere US-Präsidenten haben sie in den Folgejahren bei verschiedenen Gelegenheiten wiederholt. Auch Nuklearstaaten wie die Sowjetunion oder China haben derartige Zusagen gegenüber den Nicht-Kernwaffenstaaten gegeben. China hat sich darüber hinaus darauf festgelegt, Kernwaffen nicht als erster einzusetzen (die sogenannte "No First Use"-Erklärung).

Allerdings war die konkrete Politik der USA hinsichtlich der Einhaltung der negativen Sicherheitsgarantien immer zwiespältig. So enthielt bereits der Brief von Präsident George Bush an Saddam Hussein während des Golfkrieges im Januar 1991 eine verklausulierte Nukleardrohung, falls irakische Chemiewaffen in Israel detonieren sollten - der Irak war Nicht-Nuklearstaat. Im April 1996 erklärte der damalige Special Assistant von Präsident Clinton,

Robert Bell, dass auch "atomwaffenfreie Zonen" die USA nicht daran hindern würden, mit einem Nukleareinsatz zu reagieren, falls sie selbst mit Massenvernichtungswaffen angegriffen würden. Einen Monat später stellte der amerikanische Verteidigungsminister William Perry in einer Kongressanhörung erneut klar, dass die USA auch einen Einsatz von Chemischen Waffen nuklear beantworten könnten.

Dieser Zwiespalt offenbart das grundsätzliche Problem politischer Absichtserklärungen in Bereichen, in denen das physische Überleben eines Landes auf dem Spiel stehen kann. Hierzu gehören die negativen Sicherheitsgarantien wie auch der "No First Use". Die Frage, wie ein amerikanischer Präsident - oder die Führung eines anderen Nuklearstaates - im Falle einer vitalen Bedrohung für die eigene Sicherheit reagiert, dürfte eher von dem Ausmaß des erlittenen Schadens abhängen und weniger von der Frage, welche Waffenkategorie (chemisch, biologisch oder atomar) der Angreifer in welcher Reihenfolge eingesetzt hat.

Mit dem 11. September und der möglichen Gefahr einer terroristischen Bedrohung mit Massenvernichtungswaffen haben sich diese Fragen noch weiter verkompliziert, da Terrororganisationen als *nicht-staatliche Akteure* das bisherige Argumentationsschema sprengen. In jedem Fall schafft der „Nuclear Posture Review“ keine grundsätzlich neue Situation.

Fazit

Es ist die Aufgabe von militärischen Planern, in Szenarien zu denken und für alle Eventualitäten Optionen bereit zu halten, die der politischen Führung im Ernstfall zur Auswahl vorgelegt werden können. Tun sie das nicht, ziehen sie sich den Vorwurf der Ineffizienz oder Gedankenlosigkeit zu. Kommt es zur Katastrophe - wie etwa die Anschläge des 11. September - wird sogar die Frage laut, warum man nicht das "Undenkbare" gedacht habe. In diesem Sinn ist der auch „Nuclear Posture Review“ zu verstehen. Welche der darin entwickelten Optionen langfristig umgesetzt werden, entscheidet allein die politische Führung und damit der amerikanische Präsident.

Überlegungen über eine Modernisierung von Atomwaffen mag man im Einzelfall kritisieren. Aus militärischen Planungsdokumenten, wie dem NPR, aber ein Sinken der "nuklearen

Schwelle" abzuleiten und damit eine Zukunft zu prognostizieren, in der Kernwaffen gemäß dem Prinzip "more bang for the buck" wieder ein nutzbares Element militärischer Macht darstellen, ist unseriös. Die Entscheidung über den Einsatz atomarer Waffen ist eine politische, wie auch die Drohung mit einem solchen Einsatz einen politischen Zweck verfolgt - nämlich den Gegner von einem bestimmten Verhalten (Angriff) abzubringen. Allerdings müssen Atomwaffen - und das ist das inhärente Dilemma der Abschreckung - *militärisch* einsetzbar sein, um *politisch* wirken zu können. Eine Waffe, die man *definitiv* nicht einsetzen kann (oder will) kann keinen Abschreckungseffekt erzeugen. Allerdings bedeutet die Notwendigkeit, einen Atomwaffeneinsatz plausibel erscheinen zu lassen nicht, dass die Bush-Administration daran denkt, mit Nuklearschlägen militärische Erfolge etwa gegen Stellungen des Al-Qaida-Netzwerkes zu erzielen.

Die Nuklearstaaten - allen voran die USA - haben sich in der Vergangenheit extrem risikoscheu verhalten, sobald sich die Gefahr eines Kernwaffeneinsatzes abzeichnete. Selbst im Fall der Nukleardrohung gegen den Irak haben Mitglieder des engsten Kreises um Präsident Bush im Nachhinein versichert, dass ein Atomwaffeneinsatz gegen den Irak letztlich nicht ernsthaft erwogen wurde. Nur durch diese Zurückhaltung konnte das "nukleare Tabu" des weltweiten Nicht-Einsatzes von Atomwaffen über die vergangenen 57 Jahre aufrecht erhalten werden. Dass Abschreckung dennoch funktioniert, liegt letztlich daran, dass ein potentieller Aggressor bei aller Vorsicht der Nuklearstaaten eine nukleare Antwort nicht sicher ausschließen kann. Dieses Maß an Unsicherheit für den Angreifer muss durch schlüssige Nuklearplanungen erhalten werden.

Allerdings zeigt die Aufregung um den „Nuclear Posture Review“ die Notwendigkeit einer offenen Diskussion über die Rolle von Atomwaffen in der veränderten sicherheitspolitischen Landschaft nach dem 11. September. Eine solche Debatte darf aber nicht auf der Basis von Halbwahrheiten und konstruierten Zusammenhängen geführt werden.