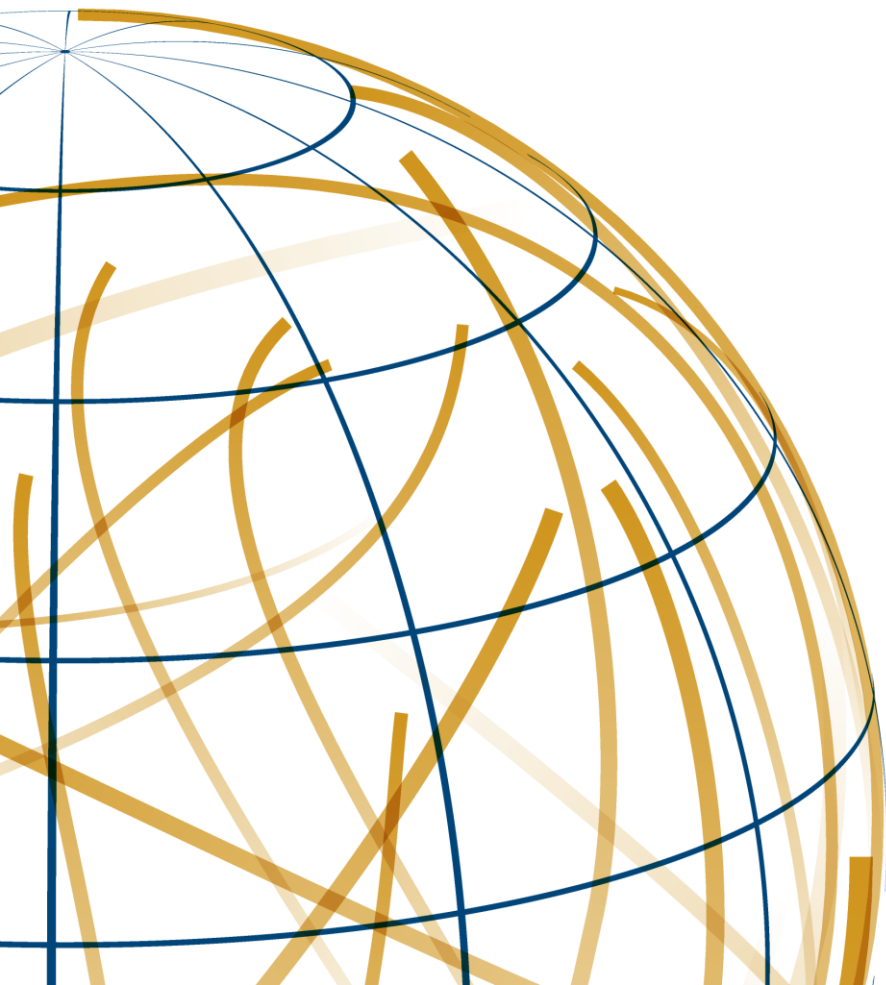


SWP-Studie

Peter Rudolf

Deutschland, die Nato und die nukleare Abschreckung



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 11
Mai 2020, Berlin

- Deutschland ist über die »nukleare Teilhabe« in die atomare Abschreckungspolitik der Nato eingebunden. Die Fähigkeit, mit deutschen Flugzeugen die in Deutschland gelagerten amerikanischen Atombomben einzusetzen, soll nach den Vorstellungen des Bundesverteidigungsministeriums nahtlos gewährleistet bleiben.
- Für die Bundesrepublik Deutschland spielte die nukleare Teilhabe unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts eine wichtige Rolle. Aufgrund der geographischen Lage Deutschlands als primärem potentiellem Schlachtfeld gab es genuin deutsche Interessen, die in der Nato durchgesetzt werden sollten.
- Nicht recht erkennbar ist, was über die Bewahrung des Status quo und die allianzpolitische Symbolik hinaus die spezifisch deutschen Interessen und Ziele sind, die unter heutigen Bedingungen im Rahmen der nuklearen Teilhabe geltend gemacht werden sollen.
- Deutschland wird sich auf Dauer schwerlich der nuklearen Debatte entziehen können, die von den USA in die Nato ausstrahlt. Glaubwürdige Abschreckung beruht im amerikanischen Verständnis auf der Fähigkeit zur nuklearen Kriegsführung.
- Dies ist eine Herausforderung für die im deutschen sicherheitspolitischen Denken tradierte Trennung von Abschreckung und Kriegsführung. Deutsches Abschreckungsdanken ist nach wie vor geprägt von einer Sicht, in der Nuklearwaffen vor allem »politische Waffen« sind.

SWP-Studie

Peter Rudolf

Deutschland, die Nato und die nukleare Abschreckung

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 11
Mai 2020, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2020

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 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372
doi: 10.18449/2020S11

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Die Nato als »nukleares Bündnis«
13	Deutschland und die nukleare Teilhabe
19	Erweiterte nukleare Abschreckung heute
23	Fazit

*Dr. Peter Rudolf ist Senior Fellow in der
Forschungsgruppe Amerika*

Deutschland, die Nato und die nukleare Abschreckung

Deutschland ist über die »nukleare Teilhabe« in die nukleare Abschreckungspolitik der Nato eingebunden. Die Allianz versteht sich erklärtermaßen als »nukleares Bündnis« und will an der atomaren Abschreckung festhalten, solange es Kernwaffen gibt. Die Fähigkeit, die in Deutschland gelagerten amerikanischen Atombomben mit deutschen Flugzeugen einzusetzen, soll nach den Vorstellungen des Bundesverteidigungsministeriums nahtlos gewährleistet bleiben. Die für diese Aufgabe vorgesehenen Tornado-Jagdbomber sind indes in die Jahre gekommen und sollen durch neue atomwaffenfähige Flugzeuge ersetzt werden. Das Bekenntnis zur Teilhabe an der nuklearen Abschreckung ist tief verwurzelt. Die Bundesrepublik, deren Territorium zu Zeiten der Ost-West-Konfrontation das prädestinierte Schlachtfeld eines Krieges gewesen wäre, hatte ein essentielles Interesse daran, Einfluss auf die von den USA bestimmte Nuklearplanung der Nato zu nehmen, so begrenzt dieser auch war. Die im Vergleich zu anderen Nichtkernwaffenstaaten privilegierte Rolle, die Deutschland zur Zeit des Ost-West-Konflikts bei der Nuklearplanung der Nato hatte, gehört jedoch der Vergangenheit an.

Mit dieser Studie soll historisch grundiertes Orientierungswissen zu Fragen der nuklearen Abschreckung vermittelt werden, denen sich Deutschland aufgrund der Mitgliedschaft in der Nato stellen muss. Denn eines scheint gewiss: Ob Deutschland mit neuen atomwaffenfähigen Flugzeugen die bisherige nukleare Teilhabe fortführt oder auch »nur«, wie alle Nato-Mitgliedstaaten außer Frankreich, an den Diskussionen und Beratungen im Rahmen der Nuklearen Planungsgruppe mitwirkt – auf Dauer wird sich die deutsche Politik schwerlich der Debatte über die nukleare Abschreckung entziehen können, die in den USA intensiv geführt wird und in die Nato ausstrahlt, aber auch von französischer Seite an Deutschland herangetragen wird. Politisch ist es verständlich, einer konkreten Diskussion über nukleare Abschreckung mit dem Verweis darauf auszuweichen, der Ernstfall eines Atomwaffeneinsatzes sei eine extrem fernliegende Möglichkeit. Die im deutschen sicherheitspolitischen Denken tradierte Trennung von Abschre-

ckung und Kriegsführung ist einer Auseinandersetzung mit den Fragen und Problemen, die mit der nuklearen Abschreckung einhergehen, nicht förderlich. So ist auch nicht recht erkennbar, welches über die Bewahrung des Status quo und die allianzpolitische Symbolik hinaus die spezifisch deutschen Interessen und Ziele sind, die unter heutigen Bedingungen im Rahmen der nuklearen Teilhabe geltend gemacht werden sollen.

Tief verwurzelt ist im deutschen strategischen Denken das Verständnis von Atomwaffen als »politischen Abschreckungswaffen«, eine Sichtweise, die eher mit der französischen und britischen korrespondiert als mit der amerikanischen. Während Frankreich und Großbritannien auf eine Minimalabschreckung und damit im Wesentlichen auf eine gesicherte Vergeltungsfähigkeit setzen, folgt die amerikanische Nukleardoktrin einem anderen Ansatz: Sie legt nicht zuletzt wegen des Erfordernisses einer »erweiterten« nuklearen Abschreckung besonderen Wert auf die Fähigkeit, im Falle eines Konflikts über eine große Bandbreite abgestufter und flexibel nutzbarer nuklearer Optionen zu verfügen, darunter der Einsatz von Atomwaffen mit relativ geringer Sprengkraft. Zum Zwecke der erweiterten Abschreckung im Frieden und der Eskalationskontrolle und Schadensbegrenzung im Kriegsfall brauchen die USA dieser Abschreckungslogik folgend die Fähigkeit, einen »begrenzten Nuklearkrieg« zu führen. Zumindest soll der Gegner damit rechnen müssen, dass die USA einen solchen für möglich halten. Denn Abschreckung zielt darauf, Wahrnehmungen zu beeinflussen.

Für das in Deutschland vorherrschende Verständnis von Atomwaffen als »politischen« Waffen, deren Einsatz als ein sehr ferner hypothetischer und möglichst wenig zu durchdenkender Fall gesehen wird, muss das Denken, von dem die amerikanische Nuklearstrategie geleitet wird, geradezu verstörend wirken. Auf Dauer wird diese Diskrepanz nicht zu ignorieren sein. Denn die USA prägen die Diskussionen innerhalb der Nato – einem »nuklearen Bündnis« übrigens, das, anders als zu Zeiten des Ost-West-Konflikts, keine öffentlich erklärte oder erkennbare Nuklearstrategie hat.

Insofern ist es an der Zeit, Antworten auf abschreckungspolitisch relevante Fragen zu suchen: Wie wird die nukleare Bedrohung in Deutschland, in den USA und in anderen Nato-Staaten wahrgenommen? Wie realistisch sind die dort jeweils angenommenen Bedrohungsszenarien? Erfordert die erweiterte nukleare Abschreckung neue nukleare Optionen, mit denen im

Falle eines Versagens der Abschreckung und eines möglichen russischen Ersteinsatzes eine begrenzte reziproke Reaktion angedroht werden kann? Haben in diesem Szenarium modernisierte, auf belgischen, italienischen, niederländischen und deutschen Flugzeugen transportierte Schwerebomben überhaupt eine abschreckungspolitisch plausible und militärisch effektive Funktion? Und nicht zuletzt: Bedarf es einer öffentlich deklarierten Nukleardoktrin der Nato (die ein von Zweideutigkeit durchzogener Kompromiss sein dürfte, wenn die historische Erfahrung als Maßstab genommen wird)?

Die Nato als »nukleares Bündnis«

Deutschland ist über die Nato in das nukleare Abschreckungssystem eingebunden. Die Nato versteht sich als »nukleares Bündnis«, das die Fähigkeit und den Willen besitzt, im Falle einer grundlegenden Bedrohung der Sicherheit eines Mitgliedslands einem Aggressor inakzeptable Kosten aufzuerlegen. Gewiss hat die Nato schon in ihren Anfängen auf nukleare Abschreckung gesetzt; doch das explizite, immer wieder betonte Selbstverständnis als »nukleares Bündnis«, welches die Allianz bleiben werde, solange es auf der Welt Nuklearwaffen gibt, ist neueren Datums: Diese Zuschreibung geht auf das Gipfeltreffen 2010 und das dort verabschiedete strategische Konzept zurück. Die Nato-Mitglieder einigten sich zu einer Zeit auf diesen Leitsatz, als der amerikanische Präsident Barack Obama mit seiner Vision einer atomwaffenfreien Welt zwar nicht von der nuklearen Abschreckung abrückte, der Nuklearwaffenproblematik aber neue Aufmerksamkeit verschaffte; zu einer Zeit auch, als die deutsche Regierung mit einer halbherzigen, schnell versandeten Initiative zum Abzug der amerikanischen Atomwaffen aus Deutschland den nuklearen Status quo in Frage stellte. Wenn die Nato in ihrem Selbstverständnis ein »nukleares Bündnis« ist und zu bleiben gedenkt, dann bedeutet dies auch: Jene Mitgliedsstaaten, die nicht selbst über Nuklearwaffen verfügen, sind nach wie vor in der Mitverantwortung und legitimieren somit weiterhin die Politik nuklearer Abschreckung.¹

Die Rede von der Nato als »nuklearer Allianz« muss bei genauerem Blick relativiert und differenziert werden. Denn es ist ja nicht die Nato als Organisation,

die über Nuklearwaffen verfügt. Vier Staaten, nämlich Belgien, Deutschland, Italien und die Niederlande, wirken gegenwärtig an der sogenannten nuklearen Teilhabe mit, insofern sie über die Fähigkeit zum Einsatz der amerikanischen Atombomben verfügen, die auf ihrem Territorium lagern (mit der Türkei wären es fünf Staaten, aber türkische Flugzeuge sind Berichten zufolge seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr für den Einsatz von Atomwaffen zertifiziert). Offizielle Angaben gibt es nicht, aber die Zahl der in Europa stationierten Bomben mit der Typenbezeichnung B61-3 und B61-4 wird auf 100 bis 150 geschätzt. Die Schwerekraftbombe vom Typ B61-3 hat eine variable Sprengkraft von 0,3 bis 170 Kilotonnen, die Bombe vom Typ B61-4 eine Sprengkraft von 0,3 bis 50 Kilotonnen. Die modernisierte Version dieser Bomben, die B61-12, deren Produktion 2021 beginnen soll, verfügt über eine größere Zielgenauigkeit und Wirkfähigkeit und ist damit zur Ausschaltung gehärteter, das heißt stark geschützter Ziele geeignet.²

Soll es zu einem Einsatz amerikanischer, in Deutschland und anderen Nato-Staaten gelagerter Bomben durch atomwaffenfähige Flugzeuge kommen, müsste der US-Präsident die Bomben freigeben und das jeweilige Stationierungsland dem Einsatz durch eigene Flugzeuge zustimmen. Die allgemeine Erwartung scheint zu sein, dass eine solche Einsatzentscheidung nach Konsultation mit allen Nato-Mitgliedern getroffen würde und der Nordatlantikat dabei eine zentrale Rolle hätte. Eine notwendige Vor-

¹ Siehe Kjølv Egeland, »Spreading the Burden: How NATO Became a »Nuclear« Alliance«, in: *Diplomacy & Statecraft*, 31 (2020) 1, S. 143–167; als Überblick über die Rolle der Nuklearwaffen siehe zudem Leo Michael, *NATO as a »Nuclear Alliance«: Background and Contemporary Issues*, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Februar 2017 (FIIA Working Paper 93).

² Siehe Hans M. Kristensen, *U.S. Nuclear Weapons in Europe*, Washington, D.C., 1.11.2019 (Briefing to Center for Arms Control and Non-Proliferation), Slides 4, 6, 7, <https://fas.org/wp-content/uploads/2019/11/Brief2019_EuroNukes_CACNP_.pdf> (Zugriff am 6.4.2020); Hans M. Kristensen/Robert S. Norris, »The B61 Family of Nuclear Bombs«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 70 (2014) 3, S. 79–84.

aussetzung ist die Beratung mit allen Verbündeten jedoch nicht.³

Neben den Staaten, die an der nuklearen Teilhabe mitwirken, gibt es noch die sieben Nato-Mitglieder (Dänemark, Griechenland, Norwegen, Polen, Rumänien, Tschechische Republik und Ungarn), die sich an den sogenannten SNOWCAT-Operationen beteiligen (Support of Nuclear Operations with Conventional Air Tactics). In diesem Verbund üben die Beteiligten den Schutz der atombombentragenden Flugzeuge und die Ausschaltung der gegnerischen Luftabwehr. 14 Nato-Verbündete beschränken ihre »nukleare« Rolle auf die Teilnahme an den Sitzungen der Nuklearen Planungsgruppe (Nuclear Planning Group, NPG). Die 1966 eingerichtete NPG, die je nach Bedarf auf Botschafterebene und einmal im Jahr auf Ebene der Verteidigungsminister tagt, dient dem Austausch und der Beratung über nukleare Fragen. Frankreich ist weder Mitglied der NPG noch der 1977 gegründeten High Level Group, die als Beratungsgremium der NPG fungiert. Die High Level Group setzt sich aus hochrangigen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen. Gegründet wurde sie, weil die USA damals führende Entscheidungsträger aus den Nato-Ländern in die Nuklearpolitik einbinden und größere Aufmerksamkeit für dieses Thema schaffen wollten. Anders als manchmal der Eindruck erweckt wird, ist der innerhalb der NPG entwickelte Konsultationsmechanismus nicht an die Präsenz amerikanischer Nuklearwaffen in Europa geknüpft.⁴

Seit 1979 steht die NPG allen Verbündeten offen, und die Mitgliedschaft ist nicht davon abhängig, ob ein Staat Atomwaffen auf seinem Territorium gelagert hat und über eigene Trägermittel verfügt. Kanada hat 1989 seine Teilnahme an der nuklearen Teilhabe beendet, Griechenland im Jahre 2001. Island, Dänemark, Norwegen und Spanien haben nie gestattet, dass auf ihrem Territorium in Friedenszeiten Atomwaffen gelagert werden.⁵ In der Nato-Russland-Grundakte von 1997 wurde erklärt, dass die Allianz keine

Absicht, keine Pläne und keinen Anlass habe, Atomwaffen in den neuen Nato-Staaten zu stationieren.⁶

Für die Nato haben die in Europa gelagerten amerikanischen Nuklearwaffen nach wie vor eine große politisch-symbolische Bedeutung.

Für die Nato insgesamt haben die in Europa gelagerten amerikanischen Nuklearwaffen nach wie vor eine beträchtliche politisch-symbolische Bedeutung: als eine Art Materialisierung der amerikanischen Schutzzusage. Doch die eigentliche Abschreckungsfunktion, nämlich die Aufgabe, die Folgen einer Aggression unkalkulierbar und inakzeptabel zu machen⁷, ist den Nuklearstreitkräften der USA, Großbritanniens und Frankreichs zugewiesen. In der Erklärung des Brüsseler Nato-Gipfels von 2018 heißt es dazu: »Die strategischen Streitkräfte des Bündnisses, insbesondere die der Vereinigten Staaten, sind die oberste Garantie für die Sicherheit der Verbündeten. Die unabhängigen strategischen Nuklearstreitkräfte des Vereinigten Königreichs und Frankreichs haben eine eigenständige Abschreckungsrolle und tragen in bedeutendem Maße zur Gesamtsicherheit des Bündnisses bei. Die separaten Entscheidungszentren dieser Verbündeten tragen zur Abschreckung bei, indem sie die Kalkulationen eines jeden potentiellen Gegners erschweren.«⁸

6 Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, 27.5.1997 <www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm?selectedLocale=de> (Zugriff am 28.4.2020).

7 Im Falle einer Bedrohung der fundamentalen Sicherheit eines Mitgliedstaats besitzt die Nato als »nukleares Bündnis«, wie etwa im Abschlussdokument des Brüsseler Gipfeltreffens vom Juli 2018 zu lesen, die Fähigkeit und die Entschlossenheit, einem Gegner inakzeptable Kosten aufzuerlegen, Nato, *Brussels Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Brussels, July 11–12, 2018*, Brüssel, 11.7.2018, <www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm> (Zugriff am 6.4.2020).

8 »The strategic forces of the Alliance, and particularly those of the United States, are the supreme guarantee of the security of the Allies. The independent strategic nuclear forces of the United Kingdom and France have a deterrent role of their own and contribute significantly to the overall security of the Alliance. These Allies' separate centres of decision-making contribute to deterrence by complicating the calculations of any potential adversaries«, ebd.

3 Siehe Simon Lunn, »NATO Nuclear Sharing: Consultation«, in: Steve Andreasen/Isabelle Williams/Brian Rose/Hans M. Kristensen/Simon Lunn, *Building a Safe, Secure, and Credible NATO Nuclear Posture*, Washington, D.C.: Nuclear Threat Initiative, Januar 2018, S. 41–46.

4 Ebd.

5 Siehe Hugh Beach, »The End of Nuclear Sharing? US Nuclear Weapons in Europe«, in: *The RUSI Journal*, 154 (2009) 6, S. 48–53 (50).

In der Formel von den »getrennten Entscheidungszentren« kommt ein wichtiges Argument zum Ausdruck, mit dem Großbritannien seine eigenen Nuklearstreitkräfte begründet hatte (»second decision centre«, später, seit 2006, »independent decision centre«), ohne, anders als Frankreich, explizit die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Nukleargarantie in Zweifel zu ziehen.⁹ Entsprechend galt zur Zeit des Kalten Krieges die Sprachregelung, dass – falls die sowjetische Führung fälschlicherweise kalkuliere, die USA würden ihre Atomwaffen nicht oder erst sehr spät einsetzen – die unabhängig einsetzbaren Nuklearwaffen Großbritanniens eine Versicherung böten gegenüber der Möglichkeit einer solchen Einschätzung auf sowjetischer Seite.¹⁰ Anders als die französischen sind die britischen Nuklearstreitkräfte zwar der Nato »assigniert« und Planungen werden wohl in Absprache mit dem Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) erarbeitet – es sei denn die britische Regierung entscheidet, dass höchste nationale Interessen auf dem Spiel stehen. Getrennte Entscheidungszentren heißt jedoch weiterhin: Die übrigen Nato-Staaten haben weder institutionell noch politisch einen Einfluss auf die strategischen Nuklearstreitkräfte der drei nationalen »Entscheidungszentren«. Beschlüsse über den Einsatz von Nuklearwaffen zur Unterstützung der Nato fallen in Washington, London und Paris. Die Nato würde konsultiert; die Mitgliedstaaten würden möglicherweise im Konsens zustimmen, aber die Allianz kann den Einsatz von Atomwaffen, die nicht in den Bereich der nuklearen Teilhabe fallen, nicht blockieren.¹¹

Die Kernwaffen der USA, Großbritanniens und Frankreichs sind – wie auch die anderer Nuklearwaffenstaaten – eingebunden in spezifische Strategien oder Nukleardispositive.

Die Kernwaffen der USA, Großbritanniens und Frankreichs sind – wie auch die anderer Nuklearwaffenstaaten – eingebunden in spezifische Strategien oder Nukleardispositive. Nuklearwaffen können in eine Strategie gesicherter Vergeltung, aber auch in eine Kriegsführungsstrategie eingebettet sein, die eine asymmetrische Eskalation ermöglichen soll.¹² Die USA haben bis heute dem Konzept einer Minimalabschreckung eine Absage erteilt, nicht zuletzt wegen der Erfordernisse der »erweiterten Abschreckung« in Europa und Asien unter den Bedingungen der wechselseitigen atomaren Verwundbarkeit im Verhältnis zu Russland und China. Denn der Drohung mit einem massiven Einsatz von Nuklearwaffen als Reaktion auf eine begrenzte Aggression fehlt es aus amerikanischer Sicht an Glaubwürdigkeit, da die USA mit einem Gegenschlag gegen eigenes Territorium rechnen müssten.¹³ Die amerikanischen Nuklearplaner haben stets auch das Versagen der Abschreckung im Blick und die Frage, was in einem solchen Fall passiert und wie sich der dann zu erwartende Schaden begrenzen lässt. Im amerikanischen Verständnis beruht Abschreckung auf der Fähigkeit, über vielfältige, selektiv einsetzbare nukleare Optionen zu verfügen, die sich in erster Linie gegen die militärischen Fähigkeiten eines potentiellen Gegners richten, gegen Einrichtungen, die der Kriegsführung und Kriegsunterstützung dienen. Die Glaubwürdigkeit der Abschreckungsdrohung soll so erhöht und im Falle eines Krieges der Schaden für die USA und Verbündete in Grenzen gehalten werden.

Daraus ergibt sich auch die Notwendigkeit einer recht hohen Zahl von Nuklearwaffen, jedenfalls einer weit höheren, als im Falle einer Minimalabschreckung

9 Siehe Lawrence Freedman / Jeffrey Michaels, *The Evolution of Nuclear Strategy*, 4. Aufl., London: Palgrave Macmillan, 2019, S. 343f; Martin A. Smith, »British Nuclear Weapons and NATO in the Cold War and Beyond«, in: *International Affairs*, 87 (2011) 6, S. 1385 – 1399.

10 Siehe Michael Quinlan, *Thinking about Nuclear Weapons: Principles, Problems, Prospects*, Oxford: Oxford University Press, 2009, S. 122f.

11 Siehe Hans M. Kristensen, »NATO Nuclear Operations: Management, Escalation, Balance of Power«, *Federation of American Scientists* (online), 27.10.2015, Slides 8 und 9, <https://fas.org/wp-content/uploads/2014/05/Brief2015_NATO-Russia_MIIS_.pdf> (Zugriff am 28.4.2020).

12 Siehe Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict*, Princeton / Oxford: Princeton University Press, 2014.

13 Ausführlich zur US-Nukleardoktrin siehe Peter Rudolf, *Aporien atomarer Abschreckung. Zur US-Nukleardoktrin und ihren Problemen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2018 (SWP-Studie 15/2018); zur aktuellen Entwicklung zum Wolfgang Richter, *Erneuerung der nuklearen Abschreckung. Die USA wollen nukleare Einsatzoptionen und globale Eskalationsdominanz stärken*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2018 (SWP-Aktuell 15/2018).

erforderlich wäre, die sich vornehmlich gegen Städte oder Infrastruktureinrichtungen richten würde. Nimmt man die Beratungen unter Präsident Obama zum Indiz, dann wäre es für die USA durchaus möglich, die Zahl der gefechtsbereit stationierten strategischen nuklearen Gefechtsköpfe von der im New-START-Vertrag festgeschriebenen Höchstgrenze von 1550 auf 1000 zu vermindern. Die aus der Zeit von George W. Bush stammende Leitlinie für die Nuklearplanung sah vor, Ziele mit »very high confidence« auszuschalten, was nach Überzeugung der Planer den Einsatz von zwei, gegen manche Ziele auch drei Gefechtsköpfen verlangte. Gäbe man diese Anforderung auf, dann wäre Luft für eine Verringerung der Zahl der Sprengköpfe. Nur: Die Militärführung wandte sich entschieden gegen eine einseitige Reduzierung und kündigte an, mit dieser Position auch in die Öffentlichkeit zu gehen. Präsident Obama nahm daraufhin Abstand von der Idee, die Anzahl der nuklearen Gefechtsköpfe einseitig zu verringern.¹⁴

Das nukleare Dispositiv der USA besteht nach wie vor aus der Triade von landgestützten Interkontinentalraketen, seegestützten Raketen und luftgestützten Systemen. Im Jahr 2019 verfügten die USA über etwa 3800 nukleare Gefechtsköpfe, die gefechtsbereit oder als Reserve bedingt einsatzbereit sind. Rund 1750 sind gefechtsbereit stationiert, 1300 auf see- und landgestützten ballistischen Raketen, 300 auf Basen der strategischen Bomber in den USA und vielleicht bis zu 150 auf Flughäfen in Europa. Der Rest des nuklearen Potentials stellt eine nicht einsatzbereite Reserve dar – als Absicherung für den Fall, dass sich in der Bedrohungskonstellation etwas überraschend ändern sollte.¹⁵

Frankreich und Großbritannien verfügen nicht über derartige abgestufte Counterforce-Optionen, sondern orientieren sich am Maßstab einer »Minimalabschreckung«.¹⁶ Großbritannien hat sein nukleares Abschreckungspotential an dem Erfordernis einer »minimalen Zerstörungskraft zur Abschreckung eines

Aggressors« ausgerichtet¹⁷ Woran sich dieses Minimum genau bemisst, bleibt im Unklaren. Im Kalten Krieg galt wohl lange das sogenannte Moskau-Kriterium: Die britischen Nuklearstreitkräfte sollten in der Lage sein, Moskau zu zerstören. Als London 1980 die Seestationierung von Trident-Raketen beschloss, die eine größere Flexibilität bei der Zielauswahl ermöglichten, war mit Blick auf die Zielplanung die Rede von »key aspects of Soviet state power«. Die lagen in sowjetischen Städten oder in deren Nähe.¹⁸ Die Formulierung »key aspects of Soviet state power« war, wie Michael Quinlan, ein hochrangiger, an den Planungen beteiligter Beamter, schreibt, »bewusst gewählt – zum Teil mit ethischen Bedenken im Kopf –, um zu kommunizieren, dass Städten zwar keine Immunität garantiert wird, aber der britische Ansatz der Abschreckungsdrohung und der operativen Planung in der Trident-Ära nicht auf kruden counter-city- oder counter-population-Konzepten beruht.«¹⁹

Großbritannien verfügt über etwa 215 nukleare Gefechtsköpfe. Davon sind manchen Angaben zufolge 120 einsatzfähig. Zu jeder Zeit befindet sich eines der vier strategischen U-Boote, die die britische Marine im Dienst hat, mit etwa 40 Raketen auf See. Die britische Nukleardoktrin lässt einen potentiellen Gegner bewusst im Unklaren, wann, wie und in welchem Maße Atomwaffen unter extremen Umständen der Selbstverteidigung und der Verteidigung der Nato-Verbündeten eingesetzt würden.²⁰ Die Gefechtsköpfe haben – offiziell gibt es dazu keine Informationen – in der Regel eine Sprengkraft von 80 bis 100 Kilotonnen, einige aber wohl eine bewusst deutlich reduzierte

14 Siehe Fred Kaplan, *The Bomb: Presidents, Generals, and the Secret History of Nuclear War*, New York u.a.: Simon & Schuster, 2020, S. 236–244.

15 Hinzu kommen noch rund 2000 Gefechtsköpfe, die außer Dienst gestellt sind und zerlegt werden sollen, siehe Hans M. Kristensen / Matt Korda, »United States Nuclear Forces, 2020«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 76 (2020) 1, S. 46–60.

16 Siehe Bruno Tertrais, *A Comparison between US, UK and French Nuclear Policies and Doctrines*, Paris: Sciences Po/Centre national de la recherche scientifique, März 2007.

17 »[...] minimum amount of destructive power to deter any aggressor«, Ministry of Defence, *The UK's Nuclear Deterrent: What You Need to Know*, London, 26.2.2016 (Update 19.2.2018), <<https://www.gov.uk/government/publications/uk-nuclear-deterrence-factsheet/uk-nuclear-deterrence-what-you-need-to-know>> (Zugriff am 6.4.2020).

18 Siehe Freedman / Michaels, *Evolution of Nuclear Strategy* [wie Fn. 9], S. 344ff.

19 »[...] deliberately chosen – partly with ethical concerns in mind – to convey that, while cities could not be guaranteed immunity, the UK approach to deterrent threat and operational planning in the Trident era would not rest on crude counter-city or counter-population concepts«, Quinlan, *Thinking about Nuclear Weapons* [wie Fn. 10], S. 127.

20 Siehe Niklas Granholm / John Rydqvist, *Nuclear Weapons in Europe: British and French Deterrence Forces*, Stockholm: FOI, April 2018, S. 8–23.

Zerstörungsfähigkeit.²¹ Zu erwähnen ist eine Besonderheit der britischen nuklearen Abschreckung: die Last-Resort-Protokolle. Für den Fall, dass durch einen gegnerischen Schlag die politische Führung und die Kommando-, Kontroll- und Kommunikationseinrichtungen ausgeschaltet würden, ist in den strategischen U-Booten eine geheime Direktive des Premierministers hinterlegt, die den Kommandanten eines von der Kommunikation abgeschnittenen Unterwasserschiffs instruiert, wie er sich in einem solchen Falle verhalten soll. Ein Gegner kann also nicht ausschließen, dass für diesen extremen Fall ein nuklearer Vergeltungsschlag angeordnet ist.²²

Frankreich verfügt wohl über rund 300 atomare Gefechtsköpfe, von denen die meisten stationiert sind oder zumindest schnell eingesetzt werden können. Kern der französischen Nuklearstreitmacht sind die auf vier U-Booten mitgeführten ballistischen Raketen. Hinzu kommen luftgestützte nukleare Marschflugkörper.²³ Frankreich hat keine Counterforce-Doktrin, die den Einsatz eigener Nuklearwaffen gegen die des Gegners vorsehen würde. Aus traditioneller französischer Sicht würde dies bedeuten, Atomwaffen als Kriegsführungswaffen anzusehen; die Größe des eigenen Arsenal würde sich dann an der Größe des gegnerischen bemessen müssen; ein Rüstungswettlauf wäre programmiert – ganz zu schweigen von den technologischen Herausforderungen, die zielgenaue Counterforce-Waffen darstellen.²⁴ Frankreich orientiert sich ebenfalls an einer Minimalabschreckung: Der Maßstab ist, dem Gegner einen »inakzeptablen Schaden« zuzufügen. Was dies bedeutet, scheint sich im Lauf der Zeit gewandelt zu haben. Zur Zeit des Ost-West-Konflikts war die französische Nukleardoktrin auf die Zerstörung gegnerischer Städte und Industrieanlagen ausgerichtet. So sprach Präsident Charles de Gaulle 1961 mit Blick auf die angestrebte Atomwaffenkapazität von der Fähigkeit,

20 sowjetische Städte zu zerstören. In den 1970er Jahren galt offenbar die Richtschnur, dass das eigene nukleare Arsenal ausreichend sein müsse, um 40 Prozent des sowjetischen Wirtschaftspotentials diesseits des Ural zu vernichten. In den 1980er Jahren sprachen französische Präsidenten davon, dass französische Atomwaffen in der Lage sein sollten, 50 Prozent der sowjetischen Städte bzw. 40 Städte zu zerstören.

Nach Ende des Ost-West-Konflikts hielten sich französische Offizielle mit solchen Aussagen zurück. Die Rede von der Zerstörung von Städten war nicht mehr zu hören, es blieb jetzt bei der Androhung eines inakzeptablen Schadens.²⁵ Als Ziele wurden und werden seitdem »politische, wirtschaftliche und militärische Nervenzentren« genannt – eine Formulierung, die auch Präsident Emmanuel Macron in seiner Rede vom Februar 2020 benutzte, in der er die Kernelemente der französischen Nukleardoktrin noch einmal öffentlich formulierte.²⁶

Zu dieser Doktrin gehört auch die Idee einer »finalen Warnung«, die Option eines einzigen und einmaligen Einsatzes einer Atomwaffe, der dem Gegner die französische Entschlossenheit zur nuklearen Eskalation vor Augen führen und ihn zum Einlenken bewegen soll. Dieses strategische Element ist nicht im Sinne der vielfältig abgestuften Optionen zu verstehen, auf die die amerikanische Nukleardoktrin setzt. Nukleare Gefechte oder andere Formen einer graduellen Antwort sind nicht Bestandteil der französischen Nukleardoktrin; auch das hat Präsident Macron noch einmal in seiner Rede deutlich gemacht, in der er die »europäische Dimension« der französischen atomaren Abschreckung hervorhob und die europäischen Partner zu einem strategischen Dialog über die Rolle der französischen Nuklearabschreckung im Rahmen der gemeinsamen Sicherheit einlud.

Mit der Betonung der »europäischen Dimension« der französischen nuklearen Abschreckung folgt Macron dem Beispiel früherer französischer Präsidenten, die sich ebenfalls in der Weise geäußert haben, dass ein militärischer Angriff gegen einen Mitgliedstaat der EU als Angriff auf die vitalen Interessen Frankreichs angesehen werde. Doch wird die Glaubwürdigkeit einer solchen Art erweiterter französischer

21 Siehe Quinlan, *Thinking about Nuclear Weapons* [wie Fn. 10], S. 128.

22 Siehe John Gower, *United Kingdom: Nuclear Weapon Command, Control, and Communications*, 12.9.2019 (NAPSNet Special Reports), <<https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/united-kingdom-nuclear-weapon-command-control-and-communications/>> (Zugriff am 6.5.2020).

23 Siehe Hans M. Kristensen/Matt Korda, »French Nuclear Forces, 2019«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 75 (2019) 1, S. 51 – 55.

24 Siehe Bruno Tertrais, *French Nuclear Deterrence Policy, Forces and Future*, Paris: Fondation pour la Recherche Stratégique, Paris, Januar 2019, S. 31f.

25 Ebd., S. 34 – 39.

26 *Speech of the President of the Republic Emmanuel Macron on the Defense and Deterrence Strategy*, 7.2.2020; <www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy> (Zugriff am 6.4.2020).

Nuklearabschreckung immer wieder bezweifelt, da Frankreich nicht über die vielfältigen nuklearen Optionen verfügt, wie die USA sie haben. Allerdings ist die Frage, ob und unter welchen Bedingungen welche Art atomarer Abschreckung das Verhalten eines potentiellen Gegners beeinflusst, höchst spekulativ. Wenn etwa klargestellt würde, dass die wechselseitige Beistandsgarantie des Lissaboner Vertrags den Einsatz aller Mittel beinhaltet, auch nuklearer, warum sollte diese Abschreckungsdrohung dann grundsätzlich weniger glaubwürdig sein als die amerikanische Bereitschaft, für die Verteidigung der baltischen Staaten notfalls die atomare Verwüstung der USA in Kauf zu nehmen? Solange französische Nuklearwaffen einem Aggressor immensen Schaden zufügen können, wird sich dies auf seine Perzeptionen auswirken. Was am Ende für die Abschreckung ausreicht, ist eine Frage, die nicht wirklich beantwortet werden kann.²⁷

Die Nato mag sich noch so sehr als »nukleares Bündnis« stilisieren; dies ändert nichts an der Tatsache, dass sicherheitspolitisch exponierte Nichtkernwaffenstaaten nicht ausschließen können, dass sie – wenn es hart auf hart kommt – preisgegeben werden. Zur Erinnerung: Zur Zeit der Ost-West-Konfrontation gab es bei den europäischen Verbündeten der USA, insbesondere der Bundesrepublik, immer wieder Zweifel an der Glaubwürdigkeit dessen, was oft als nukleare Sicherheitsgarantie bezeichnet wird, ein Begriff, der allzu leicht verbirgt, dass der Einsatz von Atomwaffen eine souveräne Entscheidung der USA, Frankreichs und Großbritanniens war und ist. Befürchtet wurde eine nukleare »Abkopplung« Europas. Demnach, so die Skeptiker, wären die USA unter den Bedingungen wechselseitiger Vernichtungsfähigkeit womöglich nicht bereit gewesen, ihre strategischen Atomwaffen einzusetzen, sofern eine Bedrohung durch die Sowjetunion nur Westeuropa gegolten hätte. Deutsche Entscheidungsträger mussten mit einem »Restzweifel« an der amerikanischen Bereitschaft zum Einsatz von Atomwaffen leben. Daran konnten auch Tausende von amerikanischen Atomwaffen nichts ändern, die in Deutschland stationiert waren. Niemand in der Nato wusste damals, unter welchen Bedingungen und wann die USA, aber auch

Großbritannien und Frankreich Nuklearwaffen einsetzen würden.²⁸ Und niemand weiß es heute.

27 Siehe Bruno Tertrais, *The European Dimension of Nuclear Deterrence: French and British Policies and Future Scenarios*, Helsinki: FIIA, 2018; ders., »Will Europe Get Its Own Bomb?«, in: *The Washington Quarterly*, 42 (Sommer 2019) 2, S. 47–66.

28 Siehe Andreas Lutsch, *Westbindung oder Gleichgewicht? Die nukleare Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland zwischen Atomwaffensperrvertrag und NATO-Doppelbeschluss*, Berlin/Boston: Walter de Gruyter, 2020, S. 359.

Deutschland und die nukleare Teilhabe

Über die Nato und die nukleare Teilhabe ist Deutschland in die nukleare Abschreckungspolitik eingebettet. Dazu heißt es im *Weißbuch zur Sicherheitspolitik* von 2016: »Solange nukleare Waffen ein Mittel militärischer Auseinandersetzungen sein können, besteht die Notwendigkeit zu nuklearer Abschreckung fort. Die strategischen Nuklearfähigkeiten der Allianz, insbesondere die der USA, sind der ultimative Garant der Sicherheit ihrer Mitglieder. Die NATO ist weiterhin ein nukleares Bündnis. Deutschland bleibt über die nukleare Teilhabe in die Nuklearpolitik und die diesbezüglichen Planungen der Allianz eingebunden. Dies geht einher mit dem Bekenntnis Deutschlands zu dem Ziel, die Bedingungen für eine nuklearwaffenfreie Welt zu schaffen.«²⁹ Und im Koalitionsvertrag von 2018 findet sich – ohne ausdrücklichen Bezug zu der zwischen CDU/CSU und (zumindest Teilen) der SPD strittigen nuklearen Teilhabe – folgender Satz: »Solange Kernwaffen als Instrument der Abschreckung im Strategischen Konzept der Nato eine Rolle spielen, hat Deutschland ein Interesse daran, an den strategischen Diskussionen und Planungsprozessen teilzuhaben.«

Die nukleare Teilhabe besteht auf deutscher Seite in der Fähigkeit, die in Deutschland gelagerten amerikanischen Atombomben einzusetzen. Die dafür erforderlichen Trägersysteme, die atomwaffenfähigen Tornado-Jagdbomber, sind in die Jahre gekommen. Ihre Aufgabe im Rahmen der nuklearen Teilhabe soll, wenn es nach den Planungen im Bundesverteidigungsministerium geht, von 2025 an nahtlos von F-18-Kampfflugzeugen übernommen werden.³⁰

²⁹ Die Bundesregierung, *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2016, S. 65.

³⁰ Rund 30 F-18 »Super Hornet« sollen Berichten zufolge für den nuklearen Einsatz beschafft werden, 15 F-18 in einer anderen Version für den elektronischen Luftkampf und bis zu 90 zusätzliche Eurofighter-Jets. Eine endgültige Entscheidung wird nach Vertragsverhandlungen mit den Herstellern

In der öffentlichen Diskussion über die nukleare Abschreckung, soweit es denn eine gibt, lässt sich gelegentlich eine Überhöhung der nuklearen Teilhabe beobachten. Manchmal klingt es so, als ob Deutschland tatsächlich ein Mitbestimmungsrecht über den Einsatz der amerikanischen Atomwaffen hätte. Deutschland kann den Abwurf von Atombomben durch deutsche Flugzeuge verweigern, aber nicht den US-Präsidenten davon abbringen oder dazu bringen, Atomwaffen einzusetzen. Es ist der amerikanische Präsident allein, der am Ende entscheidet – genauso wie es der französische Präsident ist, der die alleinige Entscheidungsbefugnis über den Einsatz französischer Kernwaffen hat.³¹

Für die Bundesrepublik Deutschland hatte die nukleare Mitwirkung unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts eine große Bedeutung.

Für die Bundesrepublik Deutschland hatte die nukleare Mitwirkung unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts eine große Bedeutung, nachdem die Beteiligung an einer kollektiven Atomstreitmacht

wohl erst 2022 zu erwarten sein. Hierzu und zu den allianz-, europa- und industriepolitischen Dimensionen dieser rüstungspolitischen Kompromissentscheidung siehe »Eurofighter und F-18-Split-Lösung soll Tornado ersetzen«, in: *Zeit online*, 26.3.2020; Matthias Gebauer/Konstantin von Hammerstein, »Der Eiertanz. Der Streit um die Nachfolge des Kampfflugzeugs ›Tornado‹ entzweit die große Koalition«, in: *Der Spiegel*, 11.4.2020.

³¹ Gelegentlich werden an Frankreich Erwartungen gerichtet, die auch die USA im Rahmen der nuklearen Teilhabe nicht erfüllen; siehe die problematische Argumentation bei Jacques Schuster, »Frankreich muss die Macht über seine Atomwaffen teilen«, in: *Die Welt*, 7.2.2020; Michaela Wiegel/Thomas Gutschker, »Ein europäischer Atomschirm?«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7.2.2020.

politisch nicht realisierbar war.³² Man kann die Nukleare Planungsgruppe als Camouflage der nuklearen Statusunterschiede innerhalb des Bündnisses bezeichnen oder als »Placebo« (Franz-Josef Strauß im Rückblick) für Deutschland. Dass die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die nuklearen Entscheidungen der USA gering blieben, war den damals beteiligten Akteuren bewusst. Mehr jedoch war für die Bundesrepublik, das zentrale »Schlachtfeld« eines möglichen Krieges mit dem Warschauer Pakt, nicht zu erreichen.³³ Eine »gewisse Statusaufwertung« gegenüber anderen Nato-Mitgliedern konnte die Bundesrepublik darin sehen, dass sie zusammen mit den USA, Großbritannien und Italien zu den ständigen Mitgliedern der NPG gehörte. Dazu kamen noch drei andere Staaten auf Rotationsbasis.³⁴ Wie 1969 vereinbart wurde, sollten im Krisenfall jene Staaten im Rahmen der Konsultationen besonderes Gehör finden, von deren Territorium die Atomwaffen abgefeuert würden und die die Einsatzmittel bzw. die Gefechtsköpfe zur Verfügung stellten. Zudem gab es eine bilaterale amerikanisch-deutsche Konsultationsvereinbarung.³⁵ Eingebettet war die nukleare Teilhabe in die »Flexible Erwiderng« (*Flexible Response*) genannte Strategie, die der Sowjetunion signalisieren sollte, dass sie ihre konventionelle Überlegenheit in Europa nicht würde nutzen können, ohne eine Eskalation zum Nuklearkrieg zu riskieren. Diese Strategie sah drei militärische Reaktionsformen vor: die Direktverteidigung gegen einen Angriff, die Vorbedachte Eskalation (»deliberate escalation«), das heißt der selektive Einsatz nuklearer Waffen in Form eines Ersteinsatzes und notfalls eines Folgeinsatzes, und schließlich die

Allgemeine Nukleare Reaktion (»general nuclear response«).³⁶

Ein zentraler Teil der Konsultationen in der NPG drehte sich um die Frage des Einsatzes von Atomwaffen zum Zwecke der Kriegsbeendigung, wobei die konkrete Zielauswahl den militärischen Zielplanern überlassen blieb.³⁷ Der Einsatz von Nuklearwaffen sollte ein politisches Signal aussenden, sollte Entschlossenheit demonstrieren. Gelegentlich wurde zwar auch die Option erwogen, von der Atomwaffe rein symbolisch Gebrauch zu machen, etwa durch eine Detonation in der Ostsee. Diese Reaktionsvariante wurde aber für zu leicht befunden. Die Sorge war, dass die Sowjetunion einen solchen Akt als Ausdruck einer am Ende doch fehlenden Entschlossenheit des Westens interpretieren könnte. Daher kam nur ein Einsatz in Frage, der genügend Entschlossenheit zum Ausdruck brachte, aber nicht als Beginn eines massiven Atomwaffeneinsatzes misszuverstehen war und eine gewaltige Gegenreaktion hervorrufen würde. Die Ziele sollten vorzugsweise militärische sein, deren Ausschaltung auch eine gewisse Wirkung auf den Fortgang der gegnerischen Operationen hätte, zumindest dem Gegner Anlass gäbe, über die nächsten Schritte nachzudenken. Dabei ging es nicht um den Einsatz von Atomwaffen zum Zwecke der Kriegsführung und der Erringung eines militärischen Sieges, auch wenn dies mitunter so missverstanden werden konnte. Die Erwartung war, dass die Sowjetunion als mutmaßlicher Aggressor am Ende weniger geneigt wäre, die Bürde einer weiteren Eskalation auf sich zu nehmen. Diese Erwartung beruhte auf der Annahme einer Asymmetrie der Interessen, dergestalt dass die Nato lebenswichtige Interessen verteidigte, während die Interessen der Sowjetunion in einer solchen Auseinandersetzung nicht die gleiche Intensität hätten, und dass sich diese Asymmetrie der Interessen in eine Asymmetrie glaubhafter Entschlossenheit umsetzen ließe.

Ein allianzpolitisch heikler und immer wieder kontrovers diskutierter Punkt war dabei die Frage, wo die Ziele liegen sollten, die gegebenenfalls mit Atomwaffen angegriffen werden sollten: auf dem Territo-

32 Mehr dazu bei Andreas Lutsch, »Merely »Docile Self-Deception? German Experiences with Nuclear Consultation in NATO«, in: *Journal of Strategic Studies*, 39 (2016) 4, S. 535 – 558.

33 Siehe im Detail Dieter Krüger, »Schlachtfeld Bundesrepublik? Europa, die deutsche Luftwaffe und der Strategiewechsel der NATO 1958 bis 1968«, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 56 (2008) 2, S. 171 – 225 (218ff).

34 Christoph Hoppe, *Zwischen Teilhabe und Mitsprache: Die Nuklearfrage in der Allianzpolitik Deutschlands 1959–1966*, Baden-Baden: Nomos, 1993 (Nuclear History Program), S. 367.

35 Siehe Helga Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67*, Baden-Baden: Nomos, 1994 (Nuclear History Program), S. 179; Andreas Lutsch, *Westbindung oder Gleichgewicht? [wie Fn. 28]*, S. 420ff, 429ff.

36 Siehe K.-Peter Stratmann, *NATO-Strategie in der Krise? Militärische Optionen von NATO und Warschauer Pakt in Mitteleuropa*, Baden-Baden: Nomos, 1981 (Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 5), S. 59ff.

37 Dieser und der nächste Absatz stützen sich auf Quinlan, *Thinking about Nuclear Weapons [wie Fn. 10]*, S. 38ff und S. 63 – 67.

rium der angegriffenen Nato-Staaten, auf dem Gebiet der osteuropäischen Warschauer-Pakt-Staaten oder gar auf dem Territorium der Sowjetunion? Der Einsatz von Atomwaffen galt als äußerstes Mittel, nicht als letztes in zeitlicher Bedeutung, sondern im Sinne des einzig noch verbleibenden, um einer Aggression Einhalt zu gebieten. »So spät wie möglich, aber so früh wie nötig«: Dieser wohl von deutscher Seite in der NPG immer wieder genannte Satz fasst den Kern des Nato-Nuklearkonzepts zusammen, wie es sich unter den Bedingungen der Ost-West-Konfrontation seit den späten 1960er Jahren entwickelt hatte.³⁸

Die »Provisorischen politischen Leitlinien für den anfänglichen defensiven taktischen Einsatz von Nuklearwaffen« im Jahre 1969 und die »Allgemeinen Politischen Richtlinien« von 1986 waren Dokumente, in denen es um den Einsatz von Atomwaffen zu dem Zwecke ging, die Sowjetunion im Ernstfall zur Beendigung von Kriegshandlungen zu bewegen. Über die Interpretation der darin enthaltenen Leitlinien bestand indes keineswegs Konsens; zu unterschiedlich waren die Interessen zwischen den USA und den europäischen Verbündeten, namentlich Deutschland. Deutsches Interesse war es, dass die Lasten und Risiken, die mit dem Einsatz von Atomwaffen einhergingen, nicht allein auf deutsches Territorium beschränkt blieben.³⁹

Vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts hatte Deutschland schon aufgrund seiner geographischen Lage als prädestiniertes Schlachtfeld einer militärischen Auseinandersetzung genuine Interessen, die es in der Nato durchzusetzen versuchte. Es ging insbesondere darum, die Planungen für den Einsatz taktischer Atomwaffen zu beeinflussen. Im Falle eines Krieges sollte der Schaden für die Bundesrepublik möglichst gering gehalten werden. So konnte Deutschland eine Einigung darüber herbeiführen, dass die Nato keine Atomminen oder Waffen mit einer Sprengkraft von mehr als 10 Kilotonnen auf dem Territorium von Nato-Staaten einsetzen würde. Auch drängte die Bundesrepublik darauf, dass möglichst frühzeitig Waffen mit einer über deutsches Gebiet hinausgehenden Reichweite eingesetzt werden

sollten.⁴⁰ Aus deutscher Sicht sollte so die »Ankoppelung« an die strategischen Nuklearstreitkräfte der USA sichergestellt werden. Deutsches Abschreckungsdenken sah in Atomwaffen vor allem »politische Waffen«, das heißt, ihr erster Einsatz sollte eine politische Signalwirkung haben und so den Gegner von einem weiteren militärischen Vorgehen abbringen.⁴¹

Die historische Erfahrung zeigt, dass Deutschland und die europäischen Nato-Staaten nur eine reaktive Rolle hatten, was nuklearstrategische Entscheidungen der USA anbetraf. Sie konnten versuchen, ihren Einfluss bei der Umsetzung dieser Entscheidungen geltend zu machen. Von wirklich »reziproker Konsultation« konnte nicht die Rede sein. Für die USA hatte die NPG zu Zeiten des Ost-West-Konflikts vor allem den Zweck, die Verbündeten über ihre oftmals einseitig gefassten Beschlüsse zu informieren und um Akzeptanz dafür zu werben.⁴²

Es ist nicht recht erkennbar, welches heute die spezifisch deutschen Interessen und Ziele sind, die im Rahmen der nuklearen Teilhabe geltend gemacht werden sollen.

Das dürfte heute kaum anders sein; doch ist dies von außen schwer zu beurteilen, da die Konsultationen der Geheimhaltung unterliegen und – wenn Klagen aus dem Bundestag zutreffen – auch der Verteidigungsausschuss nicht über den Inhalt der Beratungen in der NPG unterrichtet wird. Auch lässt sich nichts darüber sagen, ob die nukleare Mitwirkung Deutschland einen besonderen informellen Zugang zu Informationen ermöglicht, die über die in der NPG ausgetauschten hinausgehen. Das in der deutschen Diskussion gelegentlich vorgebrachte Argument, die nukleare Teilhabe verschaffe Deutschland auf amerikanischer Seite besonderes Gehör, hält Hans

38 Der Ausdruck »so spät wie möglich, aber so früh wie nötig« findet sich auch im Weißbuch 1975/1976, siehe Stratmann, *NATO-Strategie in der Krise?* [wie Fn. 36], S. 64.

39 Siehe Lutsch, *Westbindung oder Gleichgewicht?* [wie Fn. 28], S. 400f.

40 Siehe Paul Buteux, *The Politics of Nuclear Consultation in NATO 1965–1980*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 1983, S. 120f.

41 Siehe Paul Schulte, »Tactical Nuclear Weapons in NATO and Beyond: A Historical and Thematic Examination«, in: Tom Nichols/Douglas Stuart/Jeffrey D. McCausland (Hg.), *Tactical Nuclear Weapons and NATO*, Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 2012, S. 48.

42 Buteux, *Politics of Nuclear Consultation* [wie Fn. 40], S. 192 – 194 (Zitat S. 192).

Kristensen, einer der profiliertesten Nuklearwaffenexperten der USA, für »komplette Phantasie«.⁴³

Ohnehin ist nicht recht ersichtlich, welches die spezifisch deutschen Interessen und Ziele sind, die unter den heutigen Bedingungen im Rahmen der nuklearen Teilhabe geltend gemacht werden sollen, sei es mit Blick auf eine deklaratorische Nato-Nukleardoktrin, sei es mit Blick auf operative Fragen. Eine Nato-Nukleardoktrin ist für Außenstehende nicht zu erkennen und gibt es wohl auch nicht. Ebenfalls nicht zu erkennen oder zumindest in der öffentlichen Diskussion nicht präsent sind zudem deutsche Vorstellungen zur Nuklearstrategie, insbesondere zur Entwicklung der Nuklearwaffenpolitik der USA. Da es keine öffentliche Erörterung eher operativer Fragen gibt, lässt sich auch nicht einschätzen, ob Deutschland etwa mit Blick auf die humanitär-völkerrechtliche Problematik eines Nuklearwaffeneinsatzes eigene Auffassungen einbringt. Die grundsätzliche Position der Nuklearwaffenstaaten der Nato und auch Deutschlands ist, dass bei einem Einsatz von Atomwaffen das Verhältnismäßigkeits- und Unterscheidungsgebot beachtet werden muss. Die Einnahme einer solchen Position setzt voraus, dass man Einsätze von Atomwaffen für möglich hält, die diesen fundamentalen Prinzipien nicht widersprechen. Insofern gibt die Taschenkarte *Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten* von 2008 ein Rätsel auf: Zu den Kampfmitteln, deren Einsatz deutschen Soldatinnen und Soldaten verboten ist, werden dort auch atomare Waffen gezählt.⁴⁴ Unklar ist, welche Bedeutung aus deutscher Sicht dem Prinzip der militärischen Notwendigkeit zukommt.⁴⁵ Würde man diesem Prinzip

folgen, dürften wohl keine Kernwaffen gegen Ziele eingesetzt werden, die mit vernünftiger Erfolgsaussicht auch mit konventionellen Mitteln ausgeschaltet werden können. Dieses Prinzip würde unter Umständen Einsätze ausschließen, die vor allem der Demonstration der politischen Entschlossenheit dienen, militärisch aber wenig relevant sind. Unklar scheint zudem, ob auf deutscher Seite das eher weite amerikanische Verständnis »legitimer militärischer Objekte« geteilt wird: Dieses umfasst nicht nur »war-supporting«, sondern auch »war-sustaining objects«, das heißt auch solche Einrichtungen, die später militärisch genutzt werden könnten.

Unklar ist ferner, welche Position die Bundesrepublik heute in der Frage hat, ob und unter welchen Voraussetzungen der Einsatz von Atomwaffen als Repressalie erlaubt ist. Deutschland, das im Unterschied zu den USA das erste Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen (1977) unterzeichnet hat, tat dies, wie etliche andere Nato-Staaten auch, mit dem Vorbehalt, dass die dort fixierten Regelungen nur für den Einsatz konventioneller Waffen gelten. Bei der Übereinkunft ging es vor allem um das Verbot von Angriffen gegen die Zivilbevölkerung als Repressalie. Mit der Beschränkung auf den konventionellen Bereich wollte man sich damals die Möglichkeit offenhalten, einen Einsatz nuklearer Waffen über den Weg des Repressalienrechts zu rechtfertigen.⁴⁶

Gelegentlich findet sich auch das Argument, die Teilhabe ermögliche Deutschland die Mitsprache in der Frage, ob und wann Atomwaffen eingesetzt werden oder auch nicht.⁴⁷ Dieses Argument bezieht sich streng genommen auf Einsatzentscheidungen. Die Bundesregierung könnte in einem militärischen Konflikt den Einsatz atomwaffenfähiger deutscher Flug-

43 »I've never heard anyone in the US Air Force, Strategic Command or Department of Defense say that they somehow take into consideration special German views about the use of nuclear weapons«, zitiert in Naomi Conrad/Nina Werkhäuser, »US Set to Upgrade Controversial Nukes Stationed in Germany«, *Deutsche Welle*, 26.3.2020; <www.dw.com/en/us-set-to-upgrade-controversial-nukes-stationed-in-germany/a-52855886> (Zugriff am 6.4.2020).

44 Bundesministerium der Verteidigung, R II, 3, Druckschrift Einsatz Nr. 03, *Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten – Grundsätze*, Juni 2008; <www.bits.de/public/documents/taschenkarte.pdf> (Zugriff am 6.4.2020).

45 Hierzu und im Folgenden siehe Charles J. Moxley Jr./John Burroughs/Jonathan Granoff, »Nuclear Weapons and Compliance with International Humanitarian Law and the Nuclear Non-Proliferation Treaty«, in: *Fordham International Law Journal*, 34 (2011) 4, S. 594 – 696; Jeffrey G. Lewis/Scott D. Sagan, »The Nuclear Necessity Principle: Making U.S.

Targeting Policy Conform with Ethics & the Laws of War«, in: *Daedalus*, 145 (Herbst 2016) 4, S. 62 – 74; Brian Drummond, »UK Nuclear Deterrence Policy: An Unlawful Threat of Force«, in: *Journal on the Use of Force and International Law*, 6 (2019) 2, S. 193 – 241.

46 Dies dürfte auch erklären, warum sich die Bundesrepublik zur Zeit des Ost-West-Konflikts sehr schwer mit der Ratifizierung des Zusatzprotokolls tat. Die Problematik lag darin, den Einsatz, gerade auch den Ersteinsatz nuklearer Waffen im Rahmen der Nato-Strategie, mit den, wie es in den 1980er Jahren noch hieß, »kriegsrechtlichen Beschränkungen« in Einklang zu bringen. Einblicke in die damaligen Diskussionen bei Rolf Zundel, »Atomkrieg per Vorbehalt? Juristenstreit um Paragraphen«, in: *Die Zeit*, 4.10.1985, S. 41.

47 So Claudia Major, »Germany's Dangerous Nuclear Sleepwalking«, *Strategic Europe, Carnegie Europe* (online), 25.1.2018.

zeuge an das Vorliegen bestimmter Bedingungen knüpfen oder verweigern. Der Druck auf Deutschland, dem amerikanischen Drängen und dem anderer Bündnispartner nachzugeben, wäre vermutlich hoch, zumal ein solcher schwieriger Konsultationsprozess dem Gegner signalisieren würde, dass es dem Bündnis an Einigkeit und Entschlossenheit mangelt. Nur: Wenn die USA eskalieren wollen, verfügen sie über Optionen, die nicht vom Willensbildungsprozess in der Nato abhängen und militärisch effektiv sind. Der Einsatz von Flugzeugen mit Schwerkraftbomben von Stützpunkten im westlichen Europa ergäbe wohl nur in einem massiven militärischen Konflikt Sinn, in dem die russische Luftverteidigung bereits entscheidend geschwächt wäre.⁴⁸ Aus Sicht von Militärexperten hätte der F-35 mit seinen Stealth-Eigenschaften, für den sich Belgien, Italien und die Niederlande entschieden haben, eine höhere Überlebensfähigkeit, doch auch bei diesen Flugzeugen bliebe der Einsatz von Schwerkraftbomben mit Risiken verbunden. Aus militärischer Logik spricht daher einiges für luftgestützte Marschflugkörper, das heißt für Abstandswaffen, da sie eine größere Eindringfähigkeit gegen die russische Luftverteidigung haben.⁴⁹

Andere Argumente, die Befürworter einer Fortsetzung der bisherigen Praxis der nuklearen Teilhabe anführen, richten sich eher auf die möglichen allianzpolitischen Folgen, sollte Berlin sich aus dem bestehenden Arrangement zurückziehen: Deutschland als wichtiges Nato-Mitglied habe eine besondere Verantwortung in dieser Frage. Sollte es, wie es manchmal heißt, aus der »nuklearen Risikoteilung« aussteigen, dann würden andere europäische Nato-Mitglieder nachziehen, in deren Ländern Atomwaffen auch nicht beliebt sind. Washington werde sich dann möglicherweise weigern, das nukleare Risiko allein zu tragen, das mit der nuklearen Schutzzusage verbunden ist. Und die exponierten Nato-Staaten an der Ost-Flanke

würden einen Ausstieg Deutschlands als Verletzung der Bündnissolidarität ansehen, eventuell auch einseitige Schritte unternehmen und die Zusicherungen in Frage stellen, die die Nato Russland in der Nato-Russland-Grundakte von 1997 gemacht hat, nämlich auf dem Gebiet der neuen Mitgliedstaaten keine Nuklearwaffen und keine substantiellen Kampfverbände dauerhaft zu stationieren.⁵⁰

Diese beiden Argumente zu den möglichen Folgen eines deutschen Verzichts auf nukleare Mitwirkung sind jedoch höchst spekulativ und weisen der nuklearen Mitwirkung Deutschlands eine geradezu essentielle Bedeutung für die erweiterte atomare Abschreckung zu. Das nukleare Risiko für die USA besteht darin, dass am Ende eines nuklearen Eskalationsprozesses amerikanisches Territorium gefährdet sein könnte; dieses Risiko lässt sich nicht dadurch mindern oder »teilen«, dass amerikanische Atombomben von Flugzeugen verbündeter Staaten abgeworfen werden. Werden diese gegen Ziele in Russland eingesetzt, wäre eine im abschreckungstheoretischen Denken elementare Schwelle überschritten. Das zweite Argument scheint auf die Möglichkeit entweder bilateraler Vereinbarungen östlicher Nato-Mitgliedsstaaten mit den USA anzuspielen oder auf die Eventualität, dass besonders exponierte Nato-Staaten Gefallen an eigenen Nuklearwaffen finden könnten. Wie wahrscheinlich und realistisch solche Entwicklungen sind, wird dabei nicht diskutiert.

Operative Gründe dafür, warum amerikanische Schwerkraftbomben auch nach dem Ende des Kalten Krieges in Europa stationiert blieben, lassen sich schwerlich finden. Die Begründung war und ist vielmehr eine politische: als Ausdruck der amerikanischen Schutzzusage, sollte diese wieder einmal virulent werden. Ein weiteres Argument, das manchmal vorgebracht wird, ist ebenfalls politisch: Das Festhalten an der Stationierung eröffne die Möglichkeit, in einer Krise Signale der Entschlossenheit an den potentiellen Gegner auszusenden – durch den Beginn entsprechender Konsultations- und Entscheidungsprozesse im Bündnis.⁵¹ Wie gelegentlich von

⁴⁸ Edmond Seay, »NATO's Incredible Nuclear Strategy: Why U.S. Weapons in Europe Deter No One«, in: *Arms Control Today*, 41 (November 2011) 9, S. 8 – 11; Steve Andreasen, »Rethinking NATO's Tactical Nuclear Weapons«, in: *Survival*, 59 (Oktober – November 2017) 5, S. 47 – 53.

⁴⁹ Siehe Douglas Barrie/Bastian Giegerich, »Berlin and the Bomb«, *Military Balance Blog*, 20.3.2020; <www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/03/germany-tornado-replacement-options> (Zugriff am 06.04.2020). Zur Problematik und zu den Vorteilen luftgestützter Abstandswaffen siehe Matthew Kroenig, *Toward a More Flexible NATO Nuclear Posture: Developing a Response to a Russian Nuclear De-Escalation Strike*, Washington, D.C.: Atlantic Council, November 2016.

⁵⁰ So Heinrich Brauß/Christian Mölling, *Germany's Role in NATO's Nuclear Sharing: The Purchasing Decision for the Tornado's Successor Aircraft*, Berlin: DGAP, Februar 2020 (DGAP Policy Brief, Nr. 04), S. 5.

⁵¹ George Perkovich/Malcolm Chalmers/Steven Pifer/Paul Schulte/Jaclyn Tandler, *Looking Beyond the Chicago Summit: Nuclear Weapons in Europe and the Future of NATO*, Washington, D.C. u.a.: Carnegie Endowment for International Peace, April 2012, S. 8f.

amerikanischer Seite argumentiert wurde, bräuchte es die Arrangements zur nuklearen Mitwirkung nicht, wenn das Bündnis von Grund auf neu errichtet würde. Doch die Beendigung der Teilhabe hätte politisch eine nicht unerhebliche symbolische Wirkung, vergleichbar einer Situation, in der ein Ehepartner nach langen Jahren plötzlich seinen Ehering abnimmt.⁵²

52 Christopher Ford, *NATO, »Nuclear Sharing«, and the »INF Analogy«*, Washington, D.C.: Hudson Institute, 30.3.2011 <<https://www.hudson.org/research/9106-nato-nuclear-sharing-and-the-inf-analogy>> (Zugriff am 6.4.2020).

Erweiterte nukleare Abschreckung heute

In dem Szenarium, für das die amerikanischen Nuklearplaner mit Blick auf eine mögliche militärische Konfrontation in Europa Optionen vorhalten wollen, spielen die atomwaffenfähigen Flugzeuge der Nato-Partner keine nennenswerte Rolle. Die in den USA geführte Debatte über nukleare Abschreckung dreht sich, wenn es um konkrete Szenarien geht, vor allem um die baltischen Staaten und deren exponierte sicherheitspolitische Lage.⁵³ In den vielfach diskutierten Bedrohungsannahmen und Abschreckungsoptionen – das sei vorausgeschickt – wird kaum oder nur am Rande reflektiert, dass ein Vorgehen gegen die baltischen Staaten vielleicht gar nicht im russischen Interesse liegt und Moskau nicht wirklich ein ausreichendes Motiv hätte, in den baltischen Staaten einzumarschieren.⁵⁴ Doch Abschreckungspolitik schaut weniger auf die politischen Intentionen als auf die militärischen Fähigkeiten eines potentiellen Gegners.

Immer wieder ist in der amerikanischen Diskussion die Rede von der angeblichen russischen Strategie der »Eskalation zur Deeskalation«.

Immer wieder ist in der amerikanischen Diskussion davon die Rede, dass Russland eine Strategie der »Eskalation zur Deeskalation« verfolge. Es ist zwar

strittig⁵⁵, ob dem so ist, die Hypothese dominiert aber die Szenarien, die der gegenwärtigen US-Nukleardoktrin zugrunde liegen: Russische Truppen marschieren in einen der baltischen Staaten ein, die Nato leistet mit konventionellen Mitteln hartnäckigen Widerstand, Russland zündet eine Nuklearwaffe relativ niedriger Sprengkraft gegen Nato-Truppen oder eine Luftwaffenbasis in einem Nato-Land. Moskau könnte so versuchen, eine Kriegsbeendigung zu erzwingen, bevor die USA überlegene konventionelle Kräfte einsetzen. Das alte Problem der sogenannten Abschreckung im Krieg (*intra-war deterrence*) ist unter neuen Bedingungen wieder aktuell geworden. Und Abschreckung im Krieg funktioniert in der traditionellen Logik der amerikanischen Nuklearstrategie nur dann, wenn man eigene glaubwürdige Optionen hat, die dem Gegner die Bürde einer weiteren Eskalation auferlegen. Sollte Russland im Verlauf eines konventionellen Krieges zu Atomwaffen greifen, dann – so die Sorge – habe die Nato keine glaubwürdigen Optionen: Flugzeuge mit Schwerkraftbomben würden kaum die russische Luftverteidigung überwinden; somit blieben der amerikanischen Seite nur die strategischen Nuklearwaffen, vor deren Einsatz große Scheu bestehen dürfte. Politisch könnte, so wird befürchtet, das Fehlen glaubwürdiger Alternativen zur Folge haben, dass die Nato sich im Falle eines russischen Einsatzes taktischer Atomwaffen auf eine Konflikt-

53 Als Überblick über zahlreiche Studien zur Sicherheitslage dieser Staaten siehe Viljar Veebel, »Researching Baltic Security Challenges after the Annexation of Crimea«, in: *Journal on Baltic Security*, 5 (2019) 1, S. 41 – 52. Grundsätzlich zur Frage der Glaubwürdigkeit der amerikanischen Sicherheitszusagen siehe Marco Overhaus, *Eine Frage der Glaubwürdigkeit. Konventionelle und nukleare Sicherheitszusagen der USA in Europa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2019 (SWP-Studie 15/2019).

54 Zur Problematik siehe Michael J. Mazarr et al., *What Deters and Why: Exploring Requirements for Effective Deterrence of Interstate Aggression*, Santa Monica: RAND, 2018, S. 55 – 86.

55 Wo die Schwelle zu einem Kernwaffeneinsatz tatsächlich läge, offenbart die offizielle russische Militärdoktrin nicht. Dort findet sich lediglich der Hinweis, dass Atomwaffen zum Einsatz kämen, wenn die Existenz des Staates bedroht wäre. Eine gewisse Zweideutigkeit gilt anscheinend auch auf russischer Seite als abschreckungspolitisch nützlich. Einen Überblick über die Diskussion bietet Anya Loukianova Fink/Olga Oliker, »Russia's Nuclear Weapons in a Multipolar World: Guarantors of Sovereignty, Great Power Status and More«, in: *Daedalus*, 149 (2020) 2, S. 37 – 55.

beendigung einließe, statt einen nuklear geführten Krieg zu riskieren.⁵⁶

In dem geschilderten Szenarium könnte die Nato natürlich auch schlicht auf eine nukleare Gegenreaktion verzichten, den Krieg mit konventionellen Mitteln fortsetzen – und Russland als denjenigen Staat brandmarken, der als erster nach 1945 Nuklearwaffen eingesetzt hat, und die internationale Isolation Moskaus betreiben. Die USA wären im moralischen Vorteil, der Einsatz von Nuklearwaffen würde nicht gleichsam normalisiert. Doch eine solche Option wurde in *war games* noch unter der Obama-Administration aus allianzpolitischen Gründen verworfen: Auch wenn eine atomare Gegenreaktion keinen militärischen Nutzen hätte, so würden die Verbündeten doch eine Demonstration nuklearer Entschlossenheit erwarten; denn ohne eine solche wäre die Nato am Ende und die amerikanische Glaubwürdigkeit erschüttert.⁵⁷

In der *Nuclear Posture Review* der Trump-Administration spiegelt sich die Überzeugung wider, dass die USA neuer nuklearer Optionen bedürfen, um entsprechend und schnell auf eine atomare Eskalation durch Russland antworten zu können. Dafür sollen neue seegestützte Marschflugkörper und seegestützte ballistische Raketen mit Nukleargefchtsköpfen relativ geringer Sprengkraft bestückt werden. Die Stationierung von W 76-2-Sprengköpfen mit etwa sechs Kilotonnen TNT auf strategischen U-Booten hat begonnen; die Sprengkraft liegt damit im Bereich der Hiroshima-Bombe.⁵⁸ Sie dienen erklärtermaßen auch der Stärkung der erweiterten Abschreckung. Ihr Einsatz erfordert aber nicht die Konsultation und Zustimmung der Nato-Verbündeten. Mit der Stationierung solcher Gefechtsköpfe wollen die USA sich Optionen für effektive, aber limitierte Erwidern eröffnen und dabei den Gegner im Ungewissen lassen, wo, wann und wie sie auf einen begrenzten Ersteinsatz nuklearer Waffen reagieren. Gleichzeitig soll ihm vor Augen geführt werden, dass die Kosten unkalkulierbar sind. Gegen ballistische Raketen ist die russische

Luftverteidigung machtlos. Anders als im Falle des Einsatzes luftgestützter Nuklearwaffen müssen die in Zukunft möglicherweise verbesserten russischen (aber auch chinesischen) Anti-Access/Area-Denial-Forces nicht erst massiv ausgeschaltet werden. Ein solcher Angriff gegen die Verteidigungssysteme würde vom Gegner unter Umständen nicht als begrenzt wahrgenommen werden.⁵⁹

Neue nukleare Optionen dienen vor allem dem Perzeptionsmanagement.

Neue Optionen dienen vor allem dem Perzeptionsmanagement; sie sollen dem Eindruck einer Asymmetrie zwischen Russland und der Nato entgegenwirken. Im Ernstfall würde der Einsatz von Atomwaffen auch geringerer Sprengkraft gegen Ziele in Russland eine kritische Eskalationsschwelle überschreiten. Moskau könnte mit einem Atomangriff gegen amerikanisches Territorium antworten. Dieses Risiko könnte für die USA zu hoch sein, zumal wenn der Kreml nach einem schnellen *fait accompli* deutlich signalisieren würde, er habe jenseits der baltischen Staaten keine weiteren offensiven Absichten. Der Einsatz von Atomwaffen gegen vorrückende russische Truppen auf dem Gebiet angegriffener Nato-Staaten wäre auch keine überzeugende Option, würde dies doch hohe Opfer unter der dortigen Zivilbevölkerung nach sich ziehen.⁶⁰ Soll sowohl ein Angriff gegen russisches Territorium, als auch ein Einsatz auf Bündnisgebiet vermieden werden, käme vielleicht ein Atomwaffeneinsatz gegen russische Seestreitkräfte in der Ostsee in Frage. Ein solcher könnte jedoch – wie schon zu Zeiten des Kalten Krieges diskutiert – von der Gegenseite als Ausdruck mangelnder Entschlossenheit interpretiert werden. Denn bei den skizzierten nuklearen Optionen eines Einsatzes von Waffen mit geringerer Sprengkraft geht es ja nicht in erster Linie um militärische Zwecke, nicht um Erfolgsverweigerung im herkömmlichen Sinne. Dafür bräuchte es einen derartigen Einsatz wohl nicht – wenn die Analyse stimmt, dass Atomwaffen militärisch nur zur

⁵⁶ Siehe Jüri Luik/Tomas Jermalavičius, »A Plausible Scenario of Nuclear War in Europe, and How to Deter It: A Perspective from Estonia«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 73 (2017) 4, S. 233 – 239.

⁵⁷ Siehe Kaplan, *The Bomb* [wie Fn. 14], S. 254 – 258.

⁵⁸ Siehe William M. Arkin/Hans M. Kristensen, »U.S. Deploy New Low-Yield Nuclear Submarine Warhead«, *Federation of American Scientists* (online), 29.1.2020; Cheryl Rofer, »Low-Yield Nukes Are a Danger, Not a Deterrent«, *Foreign Policy* (online), 11.2.2020.

⁵⁹ Siehe Department of State, Office of the Undersecretary of State for Arms Control and International Security, *Strengthening Deterrence and Reducing Nuclear Risks: The Supplemental Low-Yield U.S. Submarine-Launched Warhead*, Washington, D.C., 24.4.2020 (Arms Control and International Security Papers, Vol. I, Nr. 4), S. 5.

⁶⁰ Siehe Paul K. Davis et al., *Exploring the Role Nuclear Weapons Could Play in Deterring Russian Threats to the Baltic States*, Santa Monica: RAND, 2019, S. 83 – 90.

Zerstörung gehärteter Ziele wie gegnerischer Atomwaffenarsenale und Kommando- und Kontrolleinrichtungen notwendig sind, die weit, das heißt mehr als 30 Meter unter der Erdoberfläche liegen.⁶¹

Die Erweiterung der nuklearen Optionen soll – das scheint die Erwartung auf amerikanischer Seite zu sein – eine größere Risikobereitschaft ermöglichen. Nukleare Abschreckung ist ein »Wettstreit in Risikobereitschaft« (»competition in risk-taking«), in dem es um die Entschlossenheit geht, in einer sich zuspitzenden Krise Risiken einzugehen und sich in einen Prozess zu begeben, der nicht zu beherrschen ist, dessen Ergebnis unvorhersehbar ist und der am Ende zu hohen Kosten führen könnte, was wiederum keine Seite will. Ziel ist also, das beidseitige Interesse an der Vermeidung eines Atomkriegs zum eigenen Vorteil zu nutzen.⁶² Dieser Grundgedanke der Abschreckung (im Kriege), wie er im Kalten Krieg formuliert wurde, wird auch von der neuen Generation ziviler amerikanischer Nuklearstrategen vertreten, die an die alte Diskussion über »begrenzte Nuklearkriege« anknüpfen. Elbridge Colby, der als Deputy Undersecretary of Defense and Strategy an der *Nuclear Posture Review* unter Präsident Trump mitwirkte, hat dieses klassische Abschreckungsdenken wie folgt auf den Punkt gebracht: Die USA müssten über die Fähigkeiten und den Willen verfügen, in einem »Wettstreit im Spiel mit dem Feuer« (»competition in brinkmanship«) dem Gegner die Bürde einer weiteren Eskalation aufzuerlegen.⁶³

Dass ein Nuklearkrieg kontrolliert werden könnte, glaubt auch so mancher Verfechter dieses Ansatzes nicht. Als Berichten zufolge der damalige Verteidigungsminister James Mattis in den Beratungen zur *Nuclear Posture Review* die Frage stellte, ob jemand dies für möglich halte, schüttelten die anwesenden Generäle den Kopf – und nur Elbridge Colby erklärte dies für denkbar. Sein Argument lautete: Die Seite, die für die Möglichkeit eines begrenzten Atomkriegs plane, sei im Vorteil gegenüber der, die nicht dafür plane. Russland schein mit Blick auf einen begrenzbaren Atomkrieg zu planen, warum sollte es sonst so viele taktische Atomwaffen haben. Insofern komme es nicht darauf an, wie der damalige Vorsitzende der

Joint Chiefs of Staff, General Dunford, den Gedanken weiterspann, ob die USA einen Nuklearkrieg für begrenzt hielten, sondern ob die russische Führung dies glaube. Und deshalb müsse klar signalisiert werden, dass mit einer amerikanischen Gegenreaktion zu rechnen sei. Später rechtfertigte übrigens auch Verteidigungsminister Mattis vor dem Kongress die Notwendigkeit der Beschaffung von Gefechtsköpfen geringer Sprengkraft mit dem Argument, die Situation, nur noch zwischen »surrender or suicide« wählen zu können, müsse vermieden werden. Dass das russische Arsenal an taktischen Atomwaffen vielleicht wenig mit dem Glauben an einen kontrollierbaren Nuklearkrieg zu tun hat, sondern Russland, ähnlich wie die Nato im Kalten Krieg, die konventionelle Unterlegenheit durch eine Eskalationsoption konterkarieren will, wird ausgeblendet.⁶⁴

Dass amerikanische Verteidigungsplaner nukleare Optionen unterhalb der Schwelle eines strategischen Nuklearkriegs suchen, ist heute wie auch während des Ost-West-Konflikts auf das Bemühen zurückzuführen, einen nuklearen Krieg führen zu können, der möglicherweise auf das europäische Gefechtsfeld begrenzt ist. Genau dieser Zweck hatte damals gerade auch in Deutschland die Befürchtung hervorgerufen, die USA wollten sich »abkoppeln«. Während des Kalten Krieges hatten die amerikanischen Nuklearplaner die Möglichkeit, über den Atomwaffeneinsatz gegen sowjetische Militärstützpunkte in den ost-europäischen Warschauer Pakt-Staaten nuklear zu eskalieren, ohne sowjetisches Territorium anzugreifen und einen nuklearen Gegenschlag gegen amerikanisches Territorium zu provozieren. Heute mangelt es an solchen Zielen. Die Notlösung, auf die amerikanischen Generäle wohl in einem *war game* verfielen, war der Einsatz gegen nicht näher genannte Ziele in Weißrussland.⁶⁵ (Russland unterhält dort laut *Wikipedia* zwei Militäreinrichtungen, die der Frühwarnung bzw. der Kommunikation mit den strategischen U-Booten

61 Siehe Adam Mount, »The Strategic Logic of Nuclear Restraint«, in: *Survival*, 57 (2015) 4, S. 53–76.

62 Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, New Haven/London: Yale University Press, 1966, bes. Kap. 3.

63 Elbridge Colby, *Prevailing in Limited War*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, August 2016, S. 26.

64 Zu den Beratungen innerhalb der Administration siehe Kaplan, *The Bomb* [wie Fn. 14], S. 278–282. – Wie immer man die russische Doktrin einschätzt – nicht zutreffend ist die Aussage in der *Nuclear Posture Review*, Russland habe im Laufe des letzten Jahrzehnts sein Inventar an nicht-strategischen Atomwaffen ausgebaut. Es wurde vielmehr um rund ein Drittel reduziert. Hinzu kommt, dass viele der nicht-strategischen Systeme sowohl für konventionelle als auch nukleare Verwendung ausgelegt sind, so Hans M. Kristensen/Matt Korda, »Russian Nuclear Forces, 2020«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 76 (2020) 2, S. 102–117 (111).

65 Siehe Kaplan, *The Bomb* [wie Fn. 14], S. 257.

dienen). Eine »Ankopplung«, auf die europäische Regierungen zu Zeiten des Kalten Krieges drängten, würde jedoch bedeuten, dass Russland wie einst die Sowjetunion in einem militärischen Konflikt mit der Nato mit einer Eskalation rechnen müsste, die zu inakzeptablen Kosten führt. Militärische Glaubwürdigkeit im Sinne des Erschließens von begrenzten nuklearen Optionen und politische Ankopplung stehen heute wie damals in einem Widerspruch.⁶⁶

Ob am Ende ein amerikanischer Präsident zum Einsatz nuklearer Waffen bereit wäre, ist eine Frage, die niemand beantworten kann. In den baltischen Staaten scheint jedenfalls der Glaube an die erweiterte nukleare Abschreckung auf der Erwartung zu beruhen, dass die USA um der Bewahrung der Nato willen zu einer atomaren Eskalation bereit wären.⁶⁷

66 Zu dieser Problematik im Kontext der Ost-West-Konfrontation siehe Robert Jervis, *The Illogic of American Nuclear Strategy*, Ithaca/London: Cornell University Press, 1984, S. 86–96.

67 Siehe Viljar Veebel, »(Un)justified Expectations on Nuclear Deterrence of Non-nuclear NATO Members: The Case of Estonia and Latvia?«, in: *Defense & Security Analysis*, 34 (2018) 3, S. 291–309.

Fazit

Deutsches Abschreckungsdenken ist nach wie vor geprägt von der Überzeugung, dass Nuklearwaffen vor allem »politische Waffen« sind. So legte etwa die damalige Bundesregierung 1995 in ihrer Stellungnahme, die sie dem Internationalen Gerichtshof unterbreitete, dar, dass Nuklearwaffen nicht nur ein Instrument der Kriegsführung seien, sondern ihr hauptsächlichster Zweck ein politischer sei – als Instrument der Kriegsverhütung.⁶⁸ Für den Fall, dass die Abschreckung scheiterte, galten Atomwaffen auch in dem Sinne als »politische« Waffen, als ihr erster Einsatz im Rahmen der sogenannten »vorbedachten nuklearen Eskalation« eine politische Signalwirkung haben sollte – nämlich den Gegner von einem weiteren militärischen Vorgehen abzubringen und so auch nach Versagen der Abschreckung abschreckend zu wirken. Diese Anschauung schlug sich auch in den 1969 vereinbarten »Provisorischen Leitlinien für den anfänglichen defensiven taktischen Einsatz von Nuklearwaffen durch die Nato« nieder.⁶⁹ Heute, so scheint es, dient die Rede von Atomwaffen als »politischen Waffen« vor allem dazu, einer Diskussion über die nukleare Abschreckung auszuweichen.⁷⁰ Nach wie vor bleibt eines charakteristisch für das

deutsche strategische Denken: nämlich die »Trennung und Entgegensetzung von ›Abschreckung‹ und ›Verteidigung‹ bzw. ›Kriegsführung‹«.⁷¹

Für das in der deutschen Nukleardebatte, soweit es sie denn gibt, prädominante Verständnis von Nuklearwaffen als »politischen Abschreckungswaffen« in Abgrenzung zu »Kriegsführungswaffen«⁷² muss die Entwicklung der amerikanischen Nuklearabschreckung irritierend wirken. Denn im vorherrschenden amerikanischen Verständnis beruht Abschreckung doch auf der Fähigkeit zur nuklearen Kriegsführung und zur Eskalationsdominanz. Die britische und französische Abschreckungsdoktrin ist dem deutschen Verständnis von Nuklearwaffen näher, aber die Entwicklung der Nato-Nuklearstrategie wurde und wird von der Vor- und Schutzmacht USA geprägt. Die Nato versteht sich zwar als nukleares Bündnis, hat aber – anders als zur Zeit des Kalten Krieges – keine öffentlich auch nur ansatzweise zu erkennende Nuklearstrategie. Fehlende Klarheit ermöglicht zwar ein hohes Maß an Flexibilität, könnte aber, wie Kritiker bemängeln, auch als »Mangel an Willen oder Konsens« gedeutet werden. Befürworter einer Erneuerung der Nukleardoktrin der Nato sehen die Funktion von Atomwaffen in der Abschreckung eines russischen Nuklearwaffeneinsatzes. Entsprechend sollte die Nato eine proportionale Reaktion androhen.⁷³ Sollte die Nato sich an diese politisch heikle Aufgabe machen und neue politische Leitlinien für den Einsatz von Atomwaffen entwerfen wollen, dürfte das Ergebnis – das zeigt die Erfahrung aus der Zeit des

68 Letter Dated June 20, 1995 from the Ambassador of the Federal Republic of Germany, together with Written Statement of the Government of the Federal Republic of Germany, Den Haag, 20.6.1995, <<https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/8704.pdf>> (Zugriff am 6.4.2020).

69 Siehe Schulte, »Tactical Nuclear Weapons in NATO« [wie Fn. 41], S. 48.

70 So jedenfalls lässt sich folgende Stellungnahme von Staatsminister Niels Annen interpretieren: »Dabei hat das Nukleardispositiv der NATO eine zu allererst politische Rolle. Seine Kernaufgabe ist, Frieden zu erhalten, Zwang abzuwenden und Aggression abzuschrecken. Für die Nato ist der Einsatz von Nuklearwaffen ein extrem fernliegendes Szenario, seine Vermeidung Kerngedanke nuklearer Abschreckung«, Niels Annen, *Die Zukunft von Nuklearwaffen in einer Welt der Unordnung – Rede zur Einführung des Berliner Sicherheitsdialogs*, 17.10.2018, <www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/annen-berliner-sicherheitsdialog-nuklearwaffen/2150144> (Zugriff am 6.4.2020).

71 Stratmann, *NATO-Strategie in der Krise?* [wie Fn. 36], S. 16.

72 »Atomwaffen müssen politische Abschreckungswaffen bleiben und dürfen auf keinen Fall zu Kriegsführungswaffen werden«, so der ehemalige General Helmut W. Ganser, »Deutschlands nukleare Verantwortung«, *Internationale Politik und Gesellschaft* (online), 13.10.2017.

73 Hans Binnendijk/David Gompert, »Decisive Response: A New Nuclear Strategy for NATO«, in: *Survival*, 61 (2019) 5, S. 113–128 (»lack of will or consensus«, S. 116).

Kalten Krieges — ein von Zweideutigkeiten geprägter Kompromiss sein.⁷⁴

Wer an der nuklearen Abschreckung und der nuklearen Teilhabe festhalten will, müsste sich — sofern es nicht nur um Status und Symbolik geht — an der nuklearen Debatte, wie sie von den USA in die Nato ausstrahlt, beteiligen oder zumindest sich über eigene Positionen hinsichtlich der relevanten Fragen klar werden: Wie ist die Wahrnehmung einer nuklearen Bedrohung? Welche nuklearen Kräfte/Optionen sind notwendig? Wie und unter welchen Bedingungen soll es zum Einsatz von Nuklearwaffen kommen?

Der Einsatz von Nuklearwaffen mag eine sehr entfernte Möglichkeit sein, aber er ist eine Möglichkeit. Nuklearwaffen wirken abschreckend nicht durch ihre bloße Existenz, sondern weil der potentielle Gegner mit ihrem Einsatz rechnen muss.⁷⁵ Für eine »nukleare Nato« einzutreten und an der nuklearen Teilhabe festzuhalten, aber gleichzeitig mit dem Verweis, der Ernstfall eines Nuklearwaffensatzes sei eine entfernte Möglichkeit, einer konkreten Diskussion auszuweichen, ist zwar politisch verständlich und opportun. Konsistent ist diese Haltung jedoch nicht.

⁷⁴ Einer der besten Kenner der Nato-Strategie der »flexiblen Erwidern« brachte dies so auf den Punkt: »Allerdings erlaubten es die verbale Flexibilität der neuen Doktrin und der hohe Abstraktionsgrad ihrer zentralen Begriffe, strittigen Fragen ihrer operativen Konkretisierung und Durchführung auszuweichen«, Stratmann, *NATO-Strategie in der Krise?* [wie Fn. 36], S. 17.

⁷⁵ »We cannot say that nuclear weapons are for deterrence and never for use, however remote we judge the latter eventuality to be. Weapons deter by the possibility of their use, and by no other route. The concept of deterrence accordingly cannot exist solely in the present. It inevitably contains a reference forward to future action, however contingent«, Quinlan, *Thinking about Nuclear Weapons* [wie Fn. 10], S. 26f.

