

SWP-Studie

Jonas Schneider

Deutschland und die Zukunft der nuklearen Rüstungskontrolle

Weniger Kooperation und mehr Druck auf Russland



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 25
Dezember 2024, Berlin

- Ein Pfeiler der deutschen Rüstungskontrollpolitik, nämlich die vertragsbasierte Begrenzung der Atomwaffenarsenale Russlands und der USA, steht vor dem Aus. Zur Kooperation ist Russland nicht mehr bereit.
- Die Bundesregierung erkennt die Lage als Zäsur und will ihre Politik neu ausrichten. Sie verfügt jedoch bislang über keinen Plan, um die russische Kooperationsverweigerung zu überwinden.
- Idealtypisch ist eine Neukonzeption der deutschen Politik in drei Richtungen denkbar: abrüstungsorientiert, stabilitätsorientiert oder wettbewerbsorientiert. Mit allen dreien sollen Atomkriege verhütet werden, aber auf unterschiedliche Weise: indem militärisches und pronukleares Denken geächtet wird (Abrüstung), indem destabilisierende Waffen limitiert werden (Stabilität) oder indem Rüstungskontrolldeals das Wettrüsten so kanalisieren, dass es zum eigenen Vorteil ausfällt (Wettbewerb).
- Deutschlands Politik vereint bisher abrüstungs- und stabilitätsorientierte Elemente. Doch Berlin sollte wissen, dass es nur über die USA Einfluss bei der Begrenzung von Russlands Arsenal ausüben kann und dass die US-Rüstungskontrollpolitik heute schon kompetitiv ist und dies auch bleiben wird.
- Um zur wettbewerbsorientierten US-Politik beizutragen, sollte Deutschland an seinen Plänen festhalten, landgestützte Mittelstreckenwaffen zu stationieren. Zugleich sollte es sich für einen Rüstungskontrollvorschlag einsetzen, der die Beseitigung dieser Waffen in Europa vorsieht. Berlin sollte den Druck auf Moskau weiter erhöhen, indem es die europäische Luftverteidigung ausbaut und den Aufbau von Fähigkeiten zur Aufklärung und Informationsbeschaffung im Weltraum unterstützt.
- Damit Stabilitätsrisiken minimiert werden, sollte Deutschland flankierend für eine intensive Nutzung der Kanäle zur Krisenkommunikation zwischen Russland und den USA eintreten.

SWP-Studie

Jonas Schneider

Deutschland und die Zukunft der nuklearen Rüstungskontrolle

Weniger Kooperation und mehr Druck auf Russland

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

SWP-Studie 25
Dezember 2024, Berlin



Dieses Werk ist lizenziert
unter CC BY 4.0

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen 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/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
DOI: 10.18449/2024S25

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
8	Deutschlands Wunsch nach mehr nuklearer Rüstungskontrolle
8	Kontext: Europas Ordnung und Kernwaffen
9	Die hohen Ambitionen der Ampelkoalition
11	Die Fachdebatte zu Deutschlands Politik
13	Unterschiedliche Logiken nuklearer Rüstungskontrollpolitik
13	Abrüstungsorientierte Rüstungskontrolle
13	Stabilitätsorientierte Rüstungskontrolle
14	Wettbewerbsorientierte Rüstungskontrolle
15	Logiken deutscher Rüstungskontrollpolitik
18	Der Bezugspunkt: Die nukleare Rüstungskontrollpolitik der USA
19	Die historische Blaupause: »Competition«
20	Die Anwendung der Erfolgsformel heute
23	2025 und danach? Zeichen auf Kontinuität
25	Richtungsentscheidung für Deutschland
27	Wie kann Deutschland zur nuklearen Rüstungskontrollpolitik der USA beitragen?
27	Deutschlands Verhandlungsmacht
28	Wettbewerbsorientierte deutsche Beiträge
31	Stabilitätsorientierte deutsche Beiträge
34	Abrüstungsorientierte deutsche Initiativen
39	Welcher Ansatz passt heute?
42	Abkürzungsverzeichnis

Dr. Jonas Schneider ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik und Leiter des Projekts »Strategic Threat Analysis and Nuclear (Dis-)Order« (STAND). Die Studie entstand im Rahmen dieses Projekts.

Deutschland und die Zukunft der nuklearen Rüstungskontrolle. Weniger Kooperation und mehr Druck auf Russland

Der deutschen nuklearen Rüstungskontrollpolitik fehlt ein klarer Plan. Einer ihrer Pfeiler seit über 50 Jahren – Verträge zwischen Russland und den USA zur Begrenzung ihrer Kernwaffenarsenale – zerfällt seit längerem und steht, verstärkt durch Putins Krieg in der Ukraine, vor dem Aus. Zur Kooperation oder nur zu Gesprächen über neue Verträge ist Russland nicht bereit. Auch China, das wegen seines rasant wachsenden Atomarsenals dringend in eine Rüstungsbegrenzung einbezogen werden müsste, lehnt derartige Verhandlungen ab. Die Bundesregierung erkennt diese Lage als Zäsur, auch für ihre eigene Politik. Sie hat aber keine öffentlich bekannte Strategie, um die russische oder die chinesische Kooperationsverweigerung zu überwinden.

Bei der Lösung dieses Problems ist die hiesige Fachdebatte wenig hilfreich für die Bundesregierung. In den meisten Beiträgen wird weder plausibel erklärt, wieso das heutige Russland oder China auf Berlins rüstungskontrollpolitische Wünsche eingehen würde, noch wird die geänderte Rüstungskontrollpolitik der USA berücksichtigt. In dieser Form vernachlässigt die Analyse die heutigen internationalen Rahmenbedingungen für deutsche Politik. Realistischere Beiträge wiederum enthalten oft keine konkreten Handlungsempfehlungen für Deutschland.

Daher lautet die zentrale Frage, wie die deutsche Politik der nuklearen Rüstungskontrolle unter den gegenwärtigen Bedingungen neu ausgerichtet werden könnte. Dieser Frage wird in der vorliegenden Studie unter zwei Prämissen nachgegangen. Zum einen wird vorausgesetzt, dass Rüstungskontrolle *mehr ist als Verträge*. Deren Auslaufen stellt also nicht zwingend das Ende der Rüstungskontrolle dar. Atomarsenale lassen sich auch durch weniger formale Abkommen oder die Selbstbeschränkung mehrerer Akteure limitieren. Zum anderen wird davon ausgegangen, dass Rüstungskontrolle *mehr ist als nur Kooperation*. Ergebnisse können kooperativ zustande kommen, etwa als »Tauschgeschäfte«. Aber eine Partei kann sich auch gezwungen sehen, sich selbst nuklear zu beschrän-

ken, weil sie eine Aufrüstung der anderen Seite noch mehr fürchtet.

Der Fokus dieser Studie liegt aus zwei Gründen auf Russland und konkret auf der bilateralen Rüstungsbegrenzung im amerikanisch-russischen Verhältnis, obwohl die Rüstungskontrollarchitektur auch durch chinesisches Handeln herausgefordert wird. Erstens ist für Deutschlands Sicherheit allein Russlands Atomrüstung eine direkte Bedrohung. Moskau sieht Deutschland als Gegner, und die Bundesrepublik liegt in Reichweite russischer Raketen. Derweil betrifft Chinas wachsendes Atomarsenal deutsche Sicherheitsinteressen nur mittelbar: Es erschwert neue Verträge zur Rüstungsbegrenzung im Verhältnis Russland-USA, lenkt Washingtons Aufmerksamkeit von Russland ab, untergräbt Amerikas Reputation als Schutzmacht und schwächt globale Ordnungsprinzipien, von denen Deutschland profitiert.

Zweitens bricht ein Pfeiler der deutschen Rüstungskontrollpolitik weg, nämlich die *Begrenzung* von Russlands Atomarsenal. Die große Sorge darüber ist berechtigt. *Militärisch* würde ein Aufwuchs von Russlands Atomstreitkräften, vor allem bei landgestützten Interkontinentalraketen, die USA und die Nato unter Druck setzen, auch diese zusätzlichen Ziele glaubhaft ins Visier nehmen (*holding at risk*) und im Kriegsfall ausschalten zu können. Dafür könnte ein Ausbau nuklearer Fähigkeiten nötig sein. *Politisch* würde ein expandierendes russisches Arsenal das US-Schutzversprechen in der Nato aushöhlen. Dessen Verlässlichkeit wurde im Ost-West-Konflikt auch daran gemessen, ob die Allianz bei Kriegsausbruch in der Lage gewesen wäre, das Gros des russischen Arsenal rasch zu zerstören. *Symbolisch* könnte ein zugunsten von Russland verschobenes atomares Kräfteverhältnis den Widerstandswillen der europäischen Gesellschaften schwächen.

Mit dem Ruf nach mehr »verhaltensbasierter Rüstungskontrolle« im Sinne qualitativ stärkerer Normen wird ein separates Problem angesprochen, nämlich Moskaus nukleares Säbelrasseln. Diese Stärkung von Normen wäre gut, aber lediglich als Ergänzung. Sie kann nicht die Probleme lösen, die beim Wegfall nuklearer Rüstungsbegrenzung drohen.

Im Hauptteil der Studie werden (1) drei Idealtypen nuklearer Rüstungskontrollpolitik vorgestellt, werden (2) die deutsche und die amerikanische Politik innerhalb dieser Typologie verortet und wird (3) konkret benannt, aus welchen Strategien und Vorschlägen eine strikt an diesen Idealtypen ausgerichtete deutsche Rüstungskontrollpolitik jeweils bestünde.

Als Idealtypen werden abrüstungsorientierte, stabilitätsorientierte und wettbewerbsorientierte Rüstungskontrolle unterschieden. Alle drei Typen zielen darauf ab, Krieg zwischen nuklearen Großmächten zu verhüten, aber auf unterschiedliche Weise: indem militärisches und pronukleares Denken geächtet wird (Abrüstung), indem destabilisierende Waffen limitiert werden (Stabilität) oder indem Rüstungskontrolldeals das Wettüben so kanalisieren, dass es zum eigenen Vorteil ausfällt (Wettbewerb).

Deutschlands nukleare Rüstungskontrollpolitik vereint bisher abrüstungs- und stabilitätsorientierte Elemente. Unterdessen ist die US-Politik heute kompetitiv – und wird es auch bleiben. In dieser Lage steht eine Neuaufstellung der deutschen Rüstungskontrollpolitik vor Herausforderungen. Weil Deutschland nicht sein ökonomisches Gewicht dafür einsetzen will, kann es auf die Begrenzung des russischen Arsenal nur mittelbar einwirken, nämlich über die USA. Diese Einflussnahme wird durch die kompetitive Linie der US-Politik ebenso begrenzt wie durch die Tatsache, dass heutige Bundesregierungen über weniger sicherheitspolitische Verhandlungsmacht in Washington als zu Zeiten des Ost-West-Konflikts verfügen, um ihren Präferenzen Gehör zu verschaffen.

Wegen dieser Hürden und der Rückkehr des Angriffskriegs als zentraler Bedrohung ist es für die Bundesregierung ratsam, in ihrer nuklearen Rüstungskontrollpolitik einen wettbewerbsorientierten Kurs einzuschlagen, ergänzt um stabilitätsorientierte Elemente. So würde Berlin spürbar zur Rüstungskontrollpolitik der USA beitragen. Zu diesem Zweck sollte Deutschland

- an den Plänen festhalten, landgestützte Mittelstreckenwaffen (auch Hyperschallraketen) zu stationieren, mit denen sich zeitkritische Hochwertziele im russischen Kernland glaubhaft ins Visier nehmen lassen;
- sich in der Nato dafür einsetzen, diesen Stationierungsplan mit einem Rüstungskontrollvorschlag zu verknüpfen, der auf beiden Seiten die völlige Beseitigung bodengestützter Mittelstreckenwaffen in Europa oder ihre Deckelung auf niedrigem Niveau vorsieht;
- den Ausbau der Luftverteidigung und Raketenabwehr in Europa energisch vorantreiben sowie
- den Aufbau europäischer Weltraumfähigkeiten zur Informationsbeschaffung und Aufklärung

fortsetzen, die das Potential der Luftverteidigung erhöhen.

Um dabei die Stabilitätsrisiken einzuhegen, die mit kompetitiven Verteidigungsmaßnahmen immer einhergehen, sollte die Bundesregierung gleichzeitig

- für die intensive Nutzung der vertraulichen Kanäle zur Krisenkommunikation zwischen den USA und Russland eintreten.

Deutschlands Wunsch nach mehr nuklearer Rüstungskontrolle

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts galt eine kooperativ angelegte und in Richtung Abrüstung voranschreitende nukleare Rüstungskontrolle mit Russland allen Bundesregierungen als selbstverständlicher und integraler Bestandteil der friedlichen europäischen Ordnung.¹ Dass diese Rüstungskontrollverträge erodieren könnten, schien in Berlin lange kaum vorstellbar. Seit der Zerfall offenkundig geworden ist, bereitet nun die Vorstellung Schwierigkeiten, wie nukleare Rüstungskontrolle mit einem feindlich gesinnten Russland zu erreichen sei. Die deutsche Politik hat hierfür keinen Plan.

Die Erosion der vertragsbasierten nuklearen Rüstungskontrolle ist seit über einem Jahrzehnt erkennbar, und sie betrifft vor allem zwei Abkommen. Der INF-Vertrag (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) ist 2019 endgültig gescheitert. Seit seinem Inkrafttreten 1988 hatte er den USA und Russland den Besitz, die Herstellung und das Testen landgestützter Mittelstreckenwaffen (das heißt mit einer Reichweite von 500 bis 5.500 km) verboten. Nachdem Moskau diese Bestimmung über viele Jahre gebrochen und ein Einlenken verweigert hatte, zog sich die Trump-Administration 2019 aus dem Vertrag zurück.

Formal noch gültig, aber im Zerfall begriffen ist das Abkommen New START (Strategic Arms Reduction Treaty) über die Reduzierung der strategischen Nuklearwaffen Russlands und der USA. Der Vertrag trat 2011 in Kraft, und er wäre 2021 fast ausgelaufen. US-Präsident Trump knüpfte damals seine Billigung einer (einmalig möglichen) Verlängerung um fünf Jahre an Zusatzkriterien. Erst sein Nachfolger Joe Biden erteilte im letzten Moment die bedingungslose Zu-

stimmung zur Verlängerung. Rechtskräftig erlischt der Vertrag am 6. Februar 2026. Jedoch hat Präsident Putin im Februar 2023 die Suspendierung aller russischen Vertragspflichten verkündet. Seither macht Moskau seine Bereitschaft zur Kooperation von einer Änderung der amerikanischen Ukrainepolitik abhängig.

Kontext: Europas Ordnung und Kernwaffen

Oft leidet der deutsche Blick auf atomare Rüstungskontrolle unter einer verengten Perspektive. Wenig beleuchtet werden drei politische Parameter, die den Rahmen abstecken.

Erstens bildet der Konflikt über die politisch-territoriale Ordnung Europas die Arena, in der nukleare Rüstungskontrolle mit Russland nötig ist und zugleich praktiziert wird. Unter Putin strebt Russland eine Revision der europäischen Ordnung an. Es will eine exklusive Einflussosphäre in seiner Nachbarschaft und den Rückzug amerikanischer Macht aus Europa.² Dafür setzt Moskau auch Gewalt ein. Die europäischen Staaten außer Belarus und die USA lehnen Putins Ordnungsvorstellung ab. Das Gros der Europäer wünscht die Rolle Amerikas als Ordnungsmacht auf dem Kontinent, ihre Stabilisierungsfunktion und den Schutz vor äußerer Gewaltanwendung.

Zweitens hat dieser Ordnungskonflikt eine nukleare Dimension, die auf allen Seiten eng mit den außenpolitischen Gesamtentwürfen (*Grand Strategies*)

1 Vgl. Joachim Krause, »Deutsche Rüstungskontrollpolitik im strategischen Niemandsland«, in: *SIRIUS*, 5 (2021) 2, S. 157 – 164.

2 Das zeigen Russlands Vertragsentwürfe vom Dezember 2021; vgl. Gabriele Tétrault-Farber/Tom Balmforth, »Russia Demands Nato Roll Back from East Europe and Stay Out of Ukraine«, *Reuters*, 17.12.2021, <https://t.ly/X_AmE>.

verwoben ist. Moskau baut sein Atomarsenal aus und droht damit, um in seinen Nachbarstaaten westlichen Einfluss zu begrenzen und die Nato zu spalten.³ Bei vielen Europäern erhöht Putins Revisionismus die Nachfrage nach nuklearem Schutz der USA im Rahmen der Nato. Zugleich wächst der Wunsch gerade der Bevölkerung, durch Abrüstung und Verständigung dem »langen Schatten der Bombe« zu entfliehen.⁴ Indes basiert für die USA die Rolle als Weltmacht auf ihrem globalen Netz von Allianzen – wobei Amerikas Einfluss wesentlich auch darauf gründet, dass die Partner selbst keine Kernwaffen erwerben, sondern sich auf die nukleare US-Schutz-zusage verlassen.⁵

Drittens treiben die Probleme erweiterter Abschreckung auf amerikanischer Seite die Suche nach militärischen Vorteilen an, auch im Nuklearbereich. Es ist nicht selbstverständlich, dass die USA als extraregionale Macht im Ernstfall bereit wären, für Europa einen Atomkrieg zu führen, wenn sie damit nukleare Vergeltung gegen das US-Territorium riskieren. Russland als europäische Macht hätte in jeder Auseinandersetzung über die Zukunft des Kontinents mehr zu verlieren. Dieser russische Vorteil bei der Entschlossenheit (also eine schiefe *balance of resolve*) nährt Zweifel an Amerikas Schutzversprechen.⁶ Um die Zusagen glaubwürdiger zu machen, setzen die USA auf überlegene militärische, auch atomare Fähigkeiten und auf Doktrinen, die Entschlossenheit demonstrieren sollen. Dazu zählt etwa die Bereitschaft zum nuklearen Ersteinsatz. Zu den Doktrinen gehören auch sogenannte schadenbegrenzende *Counterforce*-Zielplanungen: optionale Pläne, nach Kriegsausbruch vor allem die nuklearen gegnerischen Streitkräfte frühzeitig und umfassend anzugreifen,

um zu verhindern, dass sie gegen die Nato eingesetzt werden und so massiven Schaden anrichten können.⁷

Aus diesen drei Parametern leiten sich die elementaren Herangehensweisen und Interessen amerikanischer und deutscher Regierungen bei der nuklearen Rüstungskontrolle ab. Die Bereitschaft der USA zum rüstungskontrollpolitischen Kompromiss mit Russland zugunsten von mehr nuklearer Stabilität stößt dort an ihre Grenzen, wo die Verlässlichkeit der US-Schutzzusagen und damit die Kohäsion der Nato in Gefahr zu geraten scheint. Deutschland hat auch ein vitales Interesse an einer starken geeinten Allianz, die Russlands Revisionismus in Schach hält. Im Gegensatz zu Amerika wäre Mitteleuropa aber das Schlachtfeld selbst in einem *begrenzten* Krieg zwischen der Nato und Russland.⁸ Daher spielen in Berlin der Wunsch nach atomarer Stabilität und die innenpolitische Notwendigkeit, Rücksicht auf die Sehnsucht nach Abrüstung zu nehmen, naturgemäß eine größere Rolle als im fernen Washington. In diesem Spannungsfeld tendiert die deutsche Politik zu einem »Sowohl als auch«, mit dem sie nukleare Abschreckung, Stabilität und Abrüstung kombinieren will.⁹

Die hohen Ambitionen der Ampelkoalition

Nach dem Zerfall des INF-Vertrags 2019 und dem Beinahe-Auslaufen von New START 2021 einigten sich nach der Bundestagswahl die Regierungsparteien SPD, Grüne und FDP im Dezember 2021 in ihrem Koalitionsvertrag auf Pläne für die nukleare Rüstungskontrolle, die bereits vor Beginn des Krieges in der

3 Vgl. Liviu Horovitz/Anna Clara Arndt, *Russlands diffuse Nuklearrhetorik im Krieg gegen die Ukraine. Ein strategischer Balanceakt zwischen Abschreckung und Erpressung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2022 (SWP-Aktuell 63/2022).

4 Vgl. Heather Williams, »What the Nuclear Ban Treaty Means for America's Allies«, in: *War on the Rocks*, 5.11.2020, <<https://t.ly/b1a3D>>.

5 Vgl. Francis J. Gavin, »Strategies of Inhibition: U.S. Grand Strategy, the Nuclear Revolution, and Nonproliferation«, in: *International Security*, 40 (2015) 1, S. 9–46.

6 Vgl. Francis J. Gavin, *Nuclear Statecraft. History and Strategy in America's Atomic Age*, Ithaca 2012, S. 147–150.

7 Vgl. Brendan Rittenhouse Green/Austin Long, »The Geopolitical Origins of US Hard-Target-Kill Counterforce Capabilities and MIRVs«, in: Michael Krepon/Travis Wheeler/Shane Mason (Hg.), *The Lure and Pitfalls of MIRVs. From the First to the Second Nuclear Age*, Washington, D.C.: Stimson Center, 2016, S. 19–53; Peter Rudolf, *Aporien atomarer Abschreckung. Zur US-Nukleardoktrin und ihren Problemen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2018 (SWP-Studie 15/2018), S. 8–16.

8 Vgl. Karl-Heinz Kamp, *Deutschlands nukleare Interessen nach dem Ukraine-Krieg*, Baden-Baden 2023, S. 29–45.

9 Vgl. dazu Tobias Bunde, »Nuclear Zeitenwende(n). Germany and Nato's Nuclear Posture«, in: Ulrich Kühn (Hg.), *Germany and Nuclear Weapons in the 21st Century. Atomic Zeitenwende?*, London 2024, S. 87–111.

Ukraine als enorm ehrgeizig galten.¹⁰ Russlands Angriff entzog jedoch diesen Ambitionen bald die Basis und setzte eine Suche nach Orientierung in Gang.

Während Trumps Präsidentschaft hatten, teils hinter vorgehaltener Hand, viele in Berlin – im Bundestag, in der Bundesregierung und in Think-Tanks – die *amerikanische* Politik als größtes Problem für die Rüstungskontrolle gesehen, nicht Putins Vertragsbruch oder Chinas Aufrüstung.¹¹ Vor der Folie dieser impliziten Schuldzuweisung nährten Bidens Amtsantritt, der Trump als Faktor beseitigte, und Bidens erste rüstungskontrollpolitische Schritte hierzulande den Eindruck, nun werde man zur »guten alten Zeit« zurückkehren.¹² Der neue Präsident verlängerte rasch New START, seine Vorläufige Sicherheitsstrategie versprach ein Comeback von Amerikas Führungsrolle in der Rüstungskontrolle samt neuen Verträgen, und Bidens Treffen mit Putin in Genf im Juni 2021 etablierte einen Dialog über Strategische Stabilität, der auch die Nachfolge für New START thematisieren sollte.¹³

Nachhaltig beflügelt von diesen Ereignissen, formulierten SPD, Grüne und FDP in ihrem Koalitionsvertrag eine umfangreiche Agenda und ambitionierte Ziele für ihre nukleare Rüstungskontrollpolitik. Sie kündigten eine »abrüstungspolitische Offensive« an und beanspruchten für Deutschland »eine führende Rolle« als Impulsgeber in der Rüstungskontrollpolitik.¹⁴ Die Bundesregierung sollte sich für ein Nachfolgeabkommen von New START einsetzen, welches auch neue strategische Waffensysteme und Raketen kurzer und mittlerer Reichweite einbezieht. Mehr

10 Vgl. Hanna Notte, *Berlin Continues to Look to Moscow and Washington for Major Strides in Nuclear Arms Control*, Moskau: Valdai Club, 2.1.2022, <<https://t.ly/6VjyZ>>.

11 Vgl. z.B. Rolf Mützenich, »Rückkehr des nuklearen Denkens«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 4.12.2018, <<https://t.ly/zE2s9>>.

12 Vgl. etwa Christopher Fichtlscherer et al., *Rüstungskontrolle für die nächste Bundesregierung. Ein Empfehlungsbericht*, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Juni 2021, <<https://t.ly/4MT7m>>.

13 Vgl. The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington, D.C., März 2021, S. 13, <<https://t.ly/A52VE>>.

14 *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Berlin, 7.12.2021, S. 115, <<https://t.ly/hEG3Q>>.

noch: Deutschland sollte Verhandlungen zwischen Russland und den USA über die vollständige Abrüstung dieser substrategischen Atomwaffen unterstützen. Ferner erklärten die Koalitionäre, China mehr in nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle einbinden zu wollen, und avisierten eine Initiative zur Kontrolle von Hyperschallwaffen. Zudem vereinbarten sie die Fortsetzung der von Deutschland mitgeführten Bemühungen zur nuklearen Risikoreduzierung im Rahmen der seit 2019 laufenden »Stockholm-Initiative«.

Mit welchen Maßnahmen man die Ziele erreichen wolle, ließ das Regierungsbündnis offen. Die Parteien hatten seit Langem in ihren Reihen darüber diskutiert, ob Deutschland aus der nuklearen Teilhabe der Nato ausscheiden solle. Die Befürworter eines solchen Vorgehens wollten damit andere Staaten zu mehr Abrüstung und Rüstungskontrolle motivieren. Im Koalitionsvertrag jedoch wurde bestimmt, an Deutschlands nuklearer Teilhabe festzuhalten.

Putins Befehl zur Invasion der Ukraine verschlechterte wenig später auch in den Augen der neuen Bundesregierung fundamental den Kontext für Rüstungskontrolle mit Russland. In ihrem Jahresabrüstungsbericht, der in den ersten Kriegswochen fertiggestellt wurde, wertete die Bundesregierung den Krieg als »Zäsur [...] mit gravierenden Folgen auch für den Bereich der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung«. Beim Blick nach vorne erkannte sie so kurz nach dem Koalitionsvertrag mit hoher Klarheit die Notwendigkeit für »eine grundlegende Neuausrichtung unserer Rüstungskontrollpolitik« und forderte in Vorbereitung auf diese Neukonzeption eine nationale Debatte zur Zukunft der Rüstungskontrolle.¹⁵

Zurzeit versucht die Bundesregierung den Kurs ihrer Rüstungskontrollpolitik zu bestimmen.

Zurzeit befindet sich die Bundesregierung in der Phase »der Reflexion«¹⁶, also des Nachdenkens über

15 *Jahresabrüstungsbericht 2021. Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale für das Jahr 2021*, Berlin 2022, S. 10.

16 Vgl. *Jahresabrüstungsbericht 2023. Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale für das Jahr 2023*, Berlin 2024, S. 12.

den Kurs ihrer Rüstungskontrollpolitik. Zwei Anpassungen haben bisher stattgefunden.¹⁷ Erstens sieht die Regierung im Lichte des Krieges in der Ukraine Rüstungskontrolle stärker als Mittel ihrer Sicherheitspolitik. Bei ihrem Festhalten am INF-Vertrag sogar nach Russlands Verstößen erschien Rüstungskontrolle noch als Selbstzweck. Zweitens erkennt Berlin einen erhöhten Bedarf für Risikoreduzierung, da gegenüber Russland das Risiko für eine nukleare Eskalation steige und sich das Vertrauen auf einem Tiefstand befinde. Jenseits dieser Akzentverschiebung sind aber die Überlegungen der Regierung über die inhaltliche Richtung ihrer Rüstungskontrollpolitik auch nach eigener Einschätzung noch nicht abgeschlossen. Das gilt besonders für die Frage einer Strategie zur Begrenzung von Moskaus Atomarsenal. Die Nationale Sicherheitsstrategie von 2023 lieferte zu diesem Punkt ebenfalls keine Klärung.¹⁸

Die Fachdebatte zu Deutschlands Politik

Die deutsche Fachdebatte zur nuklearen Rüstungskontrolle nach Russlands Angriff auf die Ukraine ist polarisiert; viele Beiträge verteilen sich auf zwei Lager. Mittelpositionen gibt es zwar, aber nur in Ansätzen.

Auf der einen Seite argumentieren Experten, jegliche Rüstungskontrolle mit Russland sei zwecklos, solange Putin im Amt verbleibt. Sie sind aber weder Russlandgegner noch Rüstungskontrollskeptiker. Im Gegenteil: Friedensforscher Harald Müller und Angela Merkels langjähriger Sicherheitsberater Christoph Heusgen finden sich in dieser Gruppe, wenngleich mit unterschiedlicher Erklärung. Für Müller ist Rüstungskontrolle »nur möglich mit einem Gegenüber, der keine aggressiven Absichten hegt, so dass es darum geht, das wechselseitige Misstrauen abzuarbeiten«. Putin sei kein solcher »im Kern gutwillige[r] Partner«.¹⁹ Laut Heusgen disqualifizieren die Wort- und Vertragsbrüche sowie die von Putin zu verantwortenden Kriegsverbrechen sein Regime für »jeg-

liche Zusammenarbeit« mit dem Westen.²⁰ Der Irrglaube der Gruppe: Rüstungskontrolle sei stets kooperativ.

Dieser Fraktion gegenüber steht eine größere Zahl von Fachleuten, die keinen Bedarf für eine Neukonzeption der deutschen Rüstungskontrollpolitik sehen. Sie fordern höchstens ein »Doubling Down«. So argumentieren einige Forschende, die Bundesregierung müsse die Rüstungskontrolle bloß politisch aufwerten und mehr Initiativen lancieren, um Fortschritte zu erzielen.²¹ Verträge mit Russland über Rüstungsbegrenzung seien in einigen Jahren wieder möglich, denn Moskau (wie auch Peking) habe ein Interesse an Inspektionsdaten über US-Kernwaffen und daran, dass Amerikas Nukleararsenal vertragliche Grenzen gesetzt seien.²² Sollte ihr aufgeklärtes Eigeninteresse Moskau und Peking noch nicht zum Einlenken bewegen, könne Berlin Hilfe bei der Verifikation sowie sein Wissen über Entspannungsprozesse anbieten oder in der Nato auf Zurückhaltung bei Hyperschallwaffen und Raketenabwehr drängen.²³ Auch könne der Kriegsverlauf in der Ukraine, so wird vermutet, Kernwaffen entzaubern, was Rüstungskontrolle erleichtern würde.²⁴ Überzeugen können diese Logiken nicht: Die Hürden dafür, dass sie greifen, sind heute unrealistisch hoch.

Eine dritte Gruppe steht zwischen diesen Lagern. Für jene Fachleute hat nukleare Rüstungskontrolle mit Russland selbst mit Putin im Kreml eine Zukunft. Die künftige deutsche Rüstungskontrollpolitik müsse aber einen Wandel vollziehen; sie brauche ein neues »Mindset«.²⁵ Diese Prämisse deckt den Wunsch der

20 Zitiert nach Gudrun Büscher/Jörg Quoos, »Heusgen: Putin hat sich gewaltig getäuscht«, in: *Hamburger Abendblatt*, 7.5.2022, S. 3.

21 Vgl. Anja Dahlmann/Ulrich Kühn, *Rüstungskontrolle in der Nationalen Sicherheitsstrategie*, Hamburg: IFSH, Oktober 2022 (IFSH-Brief 02/22), S. 1. Auf mehr Aktivität bei unverändert kooperativem Ansatz drängen auch Oliver Meier et al., *Für eine umfassende, globale und aktive Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik*, Berlin: Global Public Policy Institute (GPPi), 10.11.2022 (+49Security), <<https://t.ly/XFYe2>>.

22 Vgl. die Aussagen des Friedensforschers Ulrich Kühn im Interview mit Johanna Metz, »Heikles Unterfangen«, in: *Das Parlament*, 8.8.2022, S. 9.

23 Vgl. Dahlmann/Kühn, *Rüstungskontrolle* [wie Fn. 21], S. 6.

24 Vgl. Lukas Mengelkamp, »Bedeutet der Krieg das Ende der Rüstungskontrolle?«, in: *Frankfurter Rundschau*, 13.6.2022.

25 Vgl. Lydia Wachs, *Germany Must Adapt Its Mindset on Nuclear Weapons*, Berlin: GPPi, 23.11.2022 (+49Security), <<https://t.ly/aJQ77>>; Hanna Notte, »New-START-Abkommen:

17 Vgl. Auswärtiges Amt, »Rede von Außenministerin Annalena Baerbock vor der Genfer Abrüstungskonferenz«, Genf, 27.2.2023, <<https://t.ly/hk1BD>>.

18 Vgl. Bundesregierung, *Wehrhaft, resilient, nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin 2023, S. 45.

19 Harald Müller, »Wer im falschen Film spielt, den bestraft das Leben«, *PRIF Blog*, 10.3.2022, <<https://t.ly/BOwaA>>.

Bundesregierung nach einer Neukonzeption ihrer Politik ab. Aber auf die Frage, wie Deutschlands neue Rüstungskontrollpolitik aussehen soll, geben die Vertreter der dritten Gruppe meist keine konkrete Antwort. Es gibt bloß Appelle in Richtung Berlin, mehr Multilateralismus in der Rüstungskontrolle zu wagen. So meint ein Team von Forschenden, Deutschland solle China und Indien einbinden, um Verhaltensnormen im Bereich nukleare Rüstungskontrolle zu stärken und die Krisenkommunikation auszubauen.²⁶ In ähnlichen Beiträgen wird die Bundesregierung vage aufgefordert, die G20 zu einem Forum für nukleare Rüstungskontrolle zu machen und mit den Europäern Initiativen zu starten.²⁷ Wolfgang Ischinger, bis 2022 Leiter der Münchner Sicherheitskonferenz, unterbreitet zwar konkrete Vorschläge, wie die Nato an Verhandlungsmacht gegenüber Russland zulegen könnte. Er geht dabei aber nicht über die Frage russischer Kernwaffen in Belarus hinaus.²⁸

Analyse der US-Politik und deutscher Verhandlungsmacht – zum Fortschritt bei der nuklearen Rüstungskontrolle beizutragen. In den folgenden drei Kapiteln werden die genannten Defizite behoben.

Die polarisierte deutsche Fachdebatte über Rüstungskontrolle bietet kaum konkrete Ansatzpunkte für die Politik.

Kaum etwas aus dieser Fachdebatte kann die deutsche Politik direkt umsetzen. Erstens wird zu selten plausibel dargelegt, wie Moskau und Peking dazu gebracht werden können, von ihrem Nuklearkurs abzuweichen. Welche Einflusslogik läge dieser deutschen Politik zugrunde? Zweitens fehlt eine Analyse, wohin sich Amerikas Rüstungskontrollpolitik bewegt. Denn einzig die USA verhandeln direkt mit Russland und China über Atomwaffen. Drittens wird meist nicht ausbuchstabiert, was Berlin konkret tun könnte, um – aufbauend auf einer

Rüstungskontrolle in russischer Geiselhaft«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.2.2023; Alexander Graef/Tim Thies, *Lessons from the Past: Arms Control in Uncooperative Times*, London: European Leadership Network (ELN), Dezember 2022, <<https://t.ly/w1gF8>>.

26 Vgl. Christopher Daase et al., »Rüstungskontrolle und Desinformation«, in: Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC) et al. (Hg.), *Noch lange kein Frieden. Friedensgutachten 2023*, Bielefeld 2023, S. 85 – 101 (89f).

27 Vgl. Herbert Wulf, »Hochgerüstet in die Sackgasse«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3.1.2023, <<https://t.ly/pMzwi>>.

28 Vgl. Wolfgang Ischinger, »Noch ist es möglich, mit Putin zu verhandeln«, in: *Handelsblatt*, 20.4.2023, S. 11.

Unterschiedliche Logiken nuklearer Rüstungskontrollpolitik

Die Frage der Einflusslogik einer Rüstungskontrollpolitik, also wie ein Gegner zu Konzessionen bewegt werden soll, ist eng verknüpft mit der Wirkungslogik bzw. dem Zweck von Rüstungskontrolle.²⁹ In der wissenschaftlichen und der politischen Debatte besteht Konsens, dass die Vermeidung eines Atomkrieges das übergeordnete Ziel nuklearer Rüstungskontrollpolitik ist. Zur Frage, welcher Wirkungslogik die Rüstungskontrolle folgt, also auf welche Weise sie zur Kriegsverhütung beiträgt, existieren indes unterschiedliche Ansichten. Da das übergeordnete Ziel »Kriegsverhütung« geteilt wird, spiegeln die Differenzen zur Wirkungslogik von Rüstungskontrolle verschiedene Annahmen darüber wider, worin die zentrale Ursache von Kriegen besteht und wie ihr am effektivsten begegnet werden kann.

In diesem Zusammenhang unterscheidet die Forschungsliteratur (in Anlehnung an John Maurer) drei Idealtypen: abrüstungsorientierte, stabilitätsorientierte und kompetitive Rüstungskontrolle.³⁰ Die Tabelle (S. 14) zeigt die wichtigsten Merkmale.

Abrüstungsorientierte Rüstungskontrolle

Im abrüstungsorientierten Verständnis von Rüstungskontrolle liegt die Kernursache von Kriegen in der Macht innerstaatlicher Interessengruppen, die vom Krieg profitieren, und in Ideen und Kulturen, die aggressives militärisches Handeln glorifizieren. Mögliche militärisch-industrielle Komplexe stehen

²⁹ Vgl. zu allen konzeptionellen und theoretischen Überlegungen in diesem Kapitel John D. Maurer, »The Purposes of Arms Control«, in: *Texas National Security Review*, 2 (2018) 1, S. 8–27.

³⁰ Vgl. ebd.

dabei ebenso im Fokus wie rassistisches und kolonialistisches Denken, Chauvinismus oder Konzepte wie nationale Ehre, die alle Gewaltanwendung legitimieren.

Wenn mächtige militaristische Interessengruppen und Denkmuster Kriege verursachen, dann besteht der Zweck von Rüstungskontrollpolitik in der Abrüstung: Rüstungskontrolle trägt zur Kriegsverhinderung bei, indem sie bewirkt, dass die Zahl der Waffen reduziert wird sowie jene Akteure und Kulturen entmachtet werden, die Gewalt und Waffen hervorbringen.

Diese Rüstungskontrollschule nimmt an, dass einseitige Konzessionen – gerade des stärkeren Staats – in Form von Abrüstungsschritten positiv auf gegnerische Staaten wirken. Durch beispielhaftes Vorgehen (*leading by example*) würden Kriege vermieden, weil Vertrauen entsteht. Zudem würden Abrüstungsschritte von Gegnern begünstigt, denn ohne äußere Gefahr würden auch dort die promilitärischen Gruppen an Macht einbüßen.

Laut dieser Einflusslogik werden Rüstungskontrollerefolge auf kooperativem Wege erzielt: Gegner können auf die Vorleistung reagieren. Materieller Druck wird nicht ausgeübt.

Stabilitätsorientierte Rüstungskontrolle

Gemäß dem Idealtyp der stabilitätsorientierten Rüstungskontrolle sind destabilisierende Waffen und Technologien der wichtigste Grund für Kriege. Eine kriegsfördernde Wirkung geht von Waffensystemen und Technologien aus, wenn sie Anreize für offensives Konfliktverhalten und besonders für militärische Präemptivschläge, sogenannte *First Strike Incentives*, setzen.

Tabelle

Idealtypen nuklearer Rüstungskontrollpolitik

	Abrüstungsorientierte Rüstungskontrollpolitik	Stabilitätsorientierte Rüstungskontrollpolitik	Kompetitive Rüstungskontrollpolitik
Zentrale Ursache von Kriegen Wie entstehen Kriege?	Interessengruppen, die von Krieg profitieren (militärisch-industrieller Komplex)	Destabilisierende Technologien und Waffensysteme	Aggressiv-revisionistische Natur bestimmter Staaten
Zweck von Rüstungskontrollpolitik Was soll sie bewirken?	Abrüstung (Interessengruppen entmachten)	Strategische Stabilität (Risiken einhegen)	Militärischer Vorteil für Status-quo-Staaten (Wettrüsten kanalisieren)
Einflusslogik Wie werden Zugeständnisse erreicht?	Einseitige Konzessionen (<i>leading by example</i>)	Tauschgeschäfte (<i>win-win</i> : geteiltes Interesse an Stabilität)	Druck erhöhen (<i>compete to negotiate</i> : Gegner will nicht zurückfallen, Machterhalt, Status)

└─── kooperativ ───┘
konfrontativ

Quelle: in Anlehnung an John D. Maurer, »The Purposes of Arms Control«.

CC BY 4.0 ©

Zu destabilisierenden Waffen werden seit jeher landgestützte Interkontinentalraketen gezählt, die mit mehreren Atomsprengköpfen bestückt sind, von denen jeder ein eigenes Ziel ansteuern kann (Multiple Independently Targetable Reentry Vehicles, MIRVs). Für die Anhänger der stabilitätsorientierten Schule gelten auch Raketenabwehrsysteme als destabilisierend. Derselben Kategorie werden Hyperschallraketen, alle Raketen mit hoher Treffgenauigkeit, Antisatellitenwaffen und offensive Cyberwaffen zugeordnet.

Wenn destabilisierende Technologien und Waffen die zentrale Kriegsursache sind, dann besteht der Zweck von Rüstungskontrolle in der Stabilisierung der Rüstungsdynamik: Rüstungskontrolle trägt zur Kriegsvermeidung bei, indem sie bewirkt, dass die besonders destabilisierenden Waffen verboten oder stark reduziert werden, während reine Defensivwaffen und solche, die die gegenseitige Abschreckung festigen, erlaubt bleiben. Auf diese Weise reduziert Rüstungskontrolle in Krisen den Druck, frühzeitig mit Kernwaffen zu eskalieren.

Stabilitätsorientierte Rüstungskontrolle beruht auf der Annahme, dass Gegner zu Konzessionen motiviert werden können, indem ihnen faire Tauschgeschäfte angeboten werden: Wenn alle Beteiligten auf transparente Weise dieselben destabilisierenden Waffen beschränken, entspricht die Einigung ihrem (angeblich geteilten) Interesse an Stabilität. Das Gleiche gilt für asymmetrische Deals, bei denen die Kontrahenten

unterschiedliche Waffen regulieren, die der Gegner jeweils als besonders destabilisierend erachtet.

Auch laut dieser Einflusslogik, die auf Fairness, Gegenseitigkeit und Ausgleich abhebt, werden Rüstungskontrollerfolge kooperativ und ohne Zwang erzielt.

Wettbewerbsorientierte Rüstungskontrolle

Beim Typus der kompetitiven Rüstungskontrolle gelten aggressiv-revisionistische Staaten als zentrale Kriegsursache. Deren Neigung zu Gewalt und Expansion kann ihrem Einflusszuwachs als aufstrebende Macht und dem Denken in Einflusszonen ebenso entspringen wie der Ideologie eines »Schurkenstaats«.

Wenn die aggressiv-revisionistische Natur bestimmter Staaten Kriege verursacht, dann trägt Rüstungskontrolle zur Kriegsverhütung bei, indem sie in den geopolitischen Wettbewerb integriert wird und dabei das militärische Kräfteverhältnis zugunsten von Status-quo-Staaten und zulasten aggressiver Revisionisten verschiebt. Denn ein militärisch überlegener Akteur, der die bestehende Ordnung verteidigt, kann Aggressoren vielleicht davon abschrecken, ihre revisionistischen Ambitionen in die Tat umzusetzen.

Rüstungskontrollvereinbarungen können auf drei Wegen militärische Vorteile für Status-quo-Staaten

generieren. Erstens kann man durch ein Abkommen das *Tempo* des Rüstungswettbewerbs ändern, indem die beiderseitigen Bestände einer Waffe eingefroren werden, bis sich die Situation des Status-quo-Staats für eine Weiterentwicklung oder seine Produktionskapazität für das Waffensystem verbessert hat.

Zweitens lässt sich mit einer Rüstungskontrollvereinbarung der *Austragungsort* des militärischen Wettbewerbs zugunsten des Status-quo-Akteurs festlegen: Wenn ein Staat überlegene See- und Luftstreitkräfte hat, erzeugt ein Vertrag, der einzig die neuesten landgestützten Waffensysteme verbietet oder reduziert, einen Vorteil für den zur See und in der Luft dominanten Staat.

Drittens ist es mit Rüstungskontrolle auch möglich, die *Dimension* des Wettüstens zu ändern. Wenn ein Vertrag Obergrenzen für bestimmte Waffen vorsieht, beendet er für die Laufzeit zwar das quantitative Wettüsten. Die Deckelung begünstigt aber ein qualitatives Wettüsten, bei dem der militärische Vorteil nicht aus der größeren Zahl von Waffen resultiert, sondern (bei gleich großen Arsenalen) aus ihrer höheren Reichweite, Geschwindigkeit oder Treffgenauigkeit: Wird nur die Quantität der Waffen begrenzt, die Qualität jedoch nicht, hat der technologisch überlegene Staat einen Wettüstenvorteil. Diese Varianten ihrer Wirkungslogik zeigen, dass es bei kompetitiver Rüstungskontrolle nicht darum geht, das Wettüsten zu überwinden oder zu stabilisieren, sondern die Rüstungsdynamik so zu kanalisieren, dass der eigene Vorteil maximiert wird.

Bei der kompetitiven Denkschule ist auch die Frage der Einflusslogik interessant. Denn wieso sollte ein Aggressor einem Rüstungskontrolldeal zustimmen, der die militärische Balance zu seinem Nachteil verschiebt? Neben Statusgründen, bei denen jede Einigung »auf Augenhöhe« mit einem mächtigeren Land attraktiv wäre, sind innenpolitische Motive denkbar. So könnte ein schwacher Regierungschef versuchen, seine Popularität durch den Abschluss von – in der Bevölkerung oft beliebten – Rüstungskontrolldeals zu steigern, selbst wenn diese im Detail unausgewogen sind. Auch könnte ein Regime ein nachteiliges Abkommen zu einem Waffensystem in der Annahme absegnen, diesen Malus durch künftige Vorteile bei anderen Waffen wettzumachen, die im aktuellen Deal unreguliert bleiben. Vor allem aber kann die Aussicht, dass die Status-quo-Macht bald stark und womöglich uneinholbar aufrüstet, bei Aggressoren die Neigung zu Konzessionen erhöhen, um heutige

militärische Vorteile nicht später einzubüßen oder gar ins Hintertreffen zu geraten.

Bei dieser Einflusslogik resultieren kompetitive Rüstungskontrollerfolge nicht aus Kooperation, sondern daraus, dass der Gegner militärisch oder auch innenpolitisch unter Druck gesetzt wird – während ihm gleichzeitig Angebote zur Rüstungsbegrenzung als Ausweg aus dieser sich für ihn verschlechternden Situation gemacht werden: Der Aggressor wählt Rüstungskontrolle dann als kleineres Übel. Mehr Druck auf den Aggressor ist aber noch keine Rüstungskontrolle. So soll nur die Motivation zum Einlenken gesteigert werden – auf Rüstungskontrolldeals, die dann kompetitiv wirken, wenn sie Vorteile für den Status-quo-Akteur ermöglichen. Mit dem Druck wachsen aber auch die Risiken für die Stabilität, zumal wenn die Angebote zum Einlenken ausgeschlagen werden. Status-quo-Mächte wägen an diesem Punkt ab, ob ihre Interessen durch kooperative Lösungen mit dem Aggressor mehr leiden würden.

Logiken deutscher Rüstungskontrollpolitik

In der Praxis ist Rüstungskontrolle fast immer ein Mix der Idealtypen. Deutschlands nukleare Rüstungskontrollpolitik kombiniert die Wirkungslogiken der abrüstungs- und der stabilitätsorientierten Spielart. Konsequenter »ausgelebt« hat Berlin sein Abrüstungsdenken aber meist nicht, in erster Linie aus Gründen allianzinterner Rücksichtnahme.³¹ Keine Heimat im deutschen Regierungshandeln hat bisher das kompetitive Verständnis von Rüstungskontrolle als Instrument im geopolitischen Ringen um einseitige Vorteile – wenn nötig auf Kosten von Stabilität und Abrüstung.³² Die rein kooperative Linie der deutschen Politik ist aber keine Neuerung der Ampelkoalition,

31 Vgl. Wolfgang Richter, »German Efforts to Halt the Disintegration of Nuclear and Conventional Arms Control«, in: Kühn (Hg.), *Germany and Nuclear Weapons in the 21st Century* [wie Fn. 9], S. 157 – 181; Jana Baldus et al., *Die rüstungskontrollpolitischen Initiativen Deutschlands – eine Erfolgsgeschichte?*, Hamburg: Greenpeace, Dezember 2023, S. 6 – 11, <<https://t.ly/n2R5M>>.

32 Vgl. Rafael Loss, »Curb Your Enthusiasm, Update Your Strategy«, in: *Internationale Politik Quarterly*, 9.10.2020, <<https://t.ly/WmAg>>.

sondern wurde seit den späten 1990er Jahren von allen Vorgängerregierungen so betrieben.³³

Viele setzen wie selbstverständlich voraus, mit Rüstungskontrollpolitik solle eine kernwaffenfreie Welt erreicht werden.

Das dominante Verständnis nuklearer Rüstungskontrolle in der Berliner Republik ist die abrüstungsorientierte Lesart. Auch in Zeiten wachsender internationaler Spannungen und schlechter Aussichten für atomare Abrüstung setzen viele wie selbstverständlich voraus, dass das Ziel ihrer Rüstungskontrollpolitik laute, eine kernwaffenfreie Welt zu erreichen.³⁴ Diese Prämisse schlägt sich auch darin nieder, dass die Begriffe »Abrüstung« und »Rüstungskontrolle« von Politikerinnen und Politikern regelmäßig synonym verwendet werden³⁵ – und das nicht nur taktisch. Initiativen, die weitere Abrüstung an Kriterien wie etwa eine verbesserte Sicherheitslage knüpfen wollen, sah die deutsche Rüstungskontrolldiplomatie mitunter skeptisch.³⁶ Dass eine Reduzierung der Arsenale sich unter manchen Bedingungen als nachteilig herausstellen könnte, wird teils gar nicht in Betracht gezogen: Abrüstung wird kontextunabhängig als vorteilhaft bewertet.³⁷

Zu dieser Lesart passt, dass Teile der politischen Elite eine spürbare Distanz zu Waffen und allem Militärischen aufweisen und dass Begriffe wie »Rüstung« und »Atomkraft« klar negativ konnotiert sind.³⁸ Nukleare Abrüstung dagegen gilt ihnen nicht

bloß als Minderung der Gefahren durch »Massenvernichtungswaffen«, sondern als zivilisatorischer Fortschritt, nämlich als Überwindung abwegiger Abschreckungsideen aus der Ära des Kalten Krieges.³⁹

Sichtbar war der Einfluss dieser Denkschule in Berlins Reaktion, als Russlands Verstöße den INF-Vertrag 2019 zu Fall brachten. Die Kanzlerin forderte Zurückhaltung statt Nachrüstung: Aufrüsten sei keine Lösung, eher ein Rückschritt.⁴⁰ Der Indikator für Fortschritt und eine Lösung war die (sinkende) Zahl der Waffen; ein Rückfall in die Logiken der Nachrüstung und Abschreckung galt als Scheitern.

Auch die stabilitätsorientierte Spielart prägt die deutsche Rüstungskontrollpolitik. Die Idee, der Friede zwischen den Großmächten werde durch destabilisierende Waffen gefährdet, die es mittels Rüstungskontrolle einzuhegen gelte, findet ihren Ausdruck nicht nur in der in Berlin weit geteilten langjährigen Skepsis gegenüber der Nationalen US-Raketenabwehr.⁴¹ Auch die heutige Konferenzserie »Capturing Technology, Rethinking Arms Control« des Auswärtigen Amtes zielt darauf ab, kooperative Rüstungskontrolllösungen für neue disruptive Waffentechnologien anzustoßen, bevor ihre Fortentwicklung und Verbreitung außer Kontrolle geraten und die globale Sicherheit untergraben.⁴² Mit seiner »Missile Dialogue Initiative« verfolgt das Außenministerium das gleiche Ziel für moderne Raketentechnologien.⁴³

Ferner zeigt die deutsche Rüstungskontrollpolitik ihre stabilitätsorientierte Seite dann, wenn sie betont, dass Transparenz mit Blick auf die Arsenale und damit verknüpfte Pläne essentiell und im Interesse

33 Vgl. Krause, »Deutsche Rüstungskontrollpolitik« [wie Fn. 1].

34 Vgl. Martin Erdmann, »Deutschland muss auf die nukleare Schulbank«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 25.7.2024, <<https://t.ly/aXP3F>>; »Baerbock: Stillstand bei nuklearer Abrüstung aufbrechen«, *dpa*, 14.12.2021.

35 Vgl. etwa Federal Foreign Office, »Speech by Foreign Minister Maas at the Conference 2019 Capturing Technology. Rethinking Arms Control«, Berlin, 15.3.2019, <<https://t.ly/Rk5oP>>.

36 Vgl. die Zitate eines hochrangigen Beamten in Laura Lepsy, »Wege in eine atomwaffenfreie Welt«, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1.4.2020, <https://t.ly/_wXuh>.

37 Vgl. »A Keynote Conversation with German Minister of State Katja Keul«, 2022 Carnegie International Nuclear Policy Conference, Washington, D.C., 28.10.2022, <<https://t.ly/dSwa9>>.

38 Vgl. Claus Christian Malzahn, »Neitzel: Distanz zur Bundeswehr ist ein Problem politischer Eliten«, in: *Welt*,

5.4.2022, S. 4; Michael Martens, »Diplomatie und Waffen: Das schwierige Verhältnis der Deutschen zur Rüstungsindustrie«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 24.7.2024, <<https://t.ly/nPixe>>; Erdmann, »Deutschland muss auf die nukleare Schulbank« [wie Fn. 34].

39 Vgl. Pia Fuhrhop, »The German Debate: The Bundestag and Nuclear Deterrence«, in: Amelia Morgan/Anna Peczeli (Hg.), *Europe's Evolving Deterrence Discourse*, Livermore, CA: Center for Global Security Research, Lawrence Livermore National Laboratory, 2021, S. 27–38 (35).

40 Vgl. »Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur 55. Münchener Sicherheitskonferenz«, 16.2.2019, <<https://t.ly/A8T5g>>.

41 Vgl. Katarzyna Kubiak, »A Strategic Culture Analysis of German Ballistic Missile Defense Policy«, in: *Comparative Strategy*, 36 (2017) 4, S. 333–353 (335–344).

42 Vgl. »Speech by Foreign Minister Maas« [wie Fn. 35].

43 Vgl. »Rede von Außenminister Maas bei der Eröffnung des 1. Treffens der »Missile Dialogue Initiative«, Berlin, 18.10.2019, <<https://t.ly/r1Fan>>.

aller sei: »Ohne Transparenz gibt es keine Stabilität.«⁴⁴ Missverständnisse durch Informationsdefizite und unkontrollierte Entwicklungen bei Technologien erscheinen als Kriegsursachen, die sich aber mit Rüstungskontrolle samt Verifikation beherrschen lassen. Unvereinbare Interessen und aggressive Absichten einzelner Staaten stehen indes nicht im Mittelpunkt deutscher Rüstungskontrollpolitik. Dieser technisch-institutionelle Zugang hat der Berliner Republik den Vorwurf eingebracht, rüstungskontrollpolitisch »im strategischen Niemandsland« zu agieren.⁴⁵ Wie diese Kritik an Berlin einzuordnen ist, zeigt ein Blick in die USA.

⁴⁴ Vgl. »Speech by Foreign Minister Maas« [wie Fn. 35].

⁴⁵ Vgl. Krause, »Deutsche Rüstungskontrollpolitik« [wie Fn. 1].

Der Bezugspunkt: Die nukleare Rüstungskontrollpolitik der USA

Die Ziele der deutschen nuklearen Rüstungskontrollpolitik kann die Bundesregierung kaum im Alleingang verfolgen. Über die Zahl der Sprengköpfe und die Nutzung von Waffen- und Trägertechnologien für die Atomarsenale entscheiden die Kernwaffenstaaten. Zwischen ihnen finden die eigentlichen Verhandlungen über Rüstungskontrolle statt: bislang zwischen den USA und Russland; künftig womöglich auch zwischen den USA und China oder gar trilateral zwischen den drei Mächten. Kein Nichtnuklearwaffenstaat nimmt an diesen Rüstungskontrollverhandlungen teil.

Deutschland ist jedoch über die Nato in die politische Willensbildung der amerikanischen nuklearen Sicherheitspolitik eingebunden. US-Regierungen konsultieren die Bündnispartner zu ihrer Abschreckungs- und Rüstungskontrollpolitik – bisher vor allem mit Bezug auf Russland, zuletzt in wachsendem Maße auch auf China.⁴⁶

Konsultationen zur nuklearen Abschreckung und Planung werden in der Nuklearen Planungsgruppe (NPG) der Nato abgehalten, in der alle Partner außer Frankreich vertreten sind. Zudem tauschen sich die Alliierten in der High Level Group aus, dem höchsten Beratungsforum für die NPG. Für nukleare Rüstungskontrolle existiert kein vergleichbar hohes ständiges Gremium der Nato. Da das Thema höchst sensibel ist, werden die »großen Linien« in den politischen Gremien besprochen.⁴⁷ Für die Detaildebatte zu konkreten atomaren Rüstungskontrollverhandlungen mit

Moskau wurden teils anlassbezogene Foren geschaffen: Historisch wichtig wurde die Special Consultative Group on Arms Control, in der ab 1979 über Kurz- und Mittelstreckenwaffen verhandelt wurde. Das Special Advisory and Consultative Arms Control, Disarmament and Nonproliferation Committee (ADNC) wurde 2013 eingerichtet, um Gespräche mit Russland zu taktischen Kernwaffen vorzubereiten.⁴⁸ Es besteht jenseits dieser Aufgabe fort und dient bis heute dem Austausch zur nuklearen Rüstungskontrolle. Neben diesen offiziellen Runden bespricht Deutschland nukleare Fragen mit den drei Nato-Kernwaffenstaaten USA, Großbritannien und Frankreich im vierseitigen Rahmen der »Quad« sowie jeweils bilateral.

Berlin möchte die Rüstungskontrollpolitik der USA im Sinne deutscher Interessen beeinflussen.

Ob im multilateralen Rahmen der Nato-Gremien, im informellen Format der Quad oder bilateral: Der Adressat deutscher atomarer Rüstungskontrollpolitik sind in erster Linie die USA. Berlin versucht, die US-Rüstungskontrollpolitik im Sinne deutscher Interessen zu beeinflussen. Die Ambition, direkten Einfluss auf Russlands oder Chinas Atompolitik auszuüben, ist für Deutschland unrealistisch, solange es sein ökonomisches Gewicht hierfür nicht einsetzen will. Keine Rolle in der deutschen Nukleardebatte spielen Ideen, Moskau oder Peking mittels Wirtschaftssanktionen, deren Aufhebung explizit an rüstungskontrollpolitisches Wohlverhalten geknüpft sind,

⁴⁶ Vgl. Humeyra Pamuk, »NATO Concerned about China's »Opaque« Military Buildup – Blinken«, *Reuters*, 30.11.2022, <https://t.ly/hJ_9U>.

⁴⁷ Vgl. Simon Lunn/Nicholas Williams, *NATO's DNA: The Alliance's Contribution to Arms Control, Disarmament, and Non-proliferation*, London: ELN, 2020, S. 12.

⁴⁸ Vgl. Oliver Meier, »NATO Agrees on New Arms Control Body«, in: *ArmsControl.org* (Blog), 26.2.2013, <<https://t.ly/FOsup>>.

oder etwa mit Handelsanreizen zum Einlenken zu bewegen. Ohne den Einsatz solcher ökonomischer Verhandlungsmacht bleibt für Deutschland nur der Umweg über Washington. Wichtig ist es deshalb vor allem, die Politik der USA zu verstehen.

Die historische Blaupause: »Competition«

Die geschichtswissenschaftliche Forschung hat das Bild der Rüstungskontrolle revidiert: Anders als oft behauptet, haben die USA im Kalten Krieg eine überwiegend kompetitive nukleare Rüstungskontrollpolitik betrieben.⁴⁹ Auch stabilitätsorientierte Elemente waren Teil der US-Politik, und in der Außendarstellung standen sie im Vordergrund. Kollidierten diese Ziele miteinander, also die Maximierung von Stabilität mit dem Erreichen politisch-militärischer Vorteile für die USA, setzte sich aber regelmäßig der kompetitive Ansatz durch. US-Regierungen priorisierten ihren Vorteil auf Kosten der Stabilität.⁵⁰

Während der Präsidentschaften von Kennedy (1961 – 1963) und Johnson (1963 – 1969) wurden erste Ideen formuliert, mit den Sowjets stabilitätsorientierte Rüstungskontrolldeals anzustreben. Diese hätten den nuklearen Wettstreit begrenzt und destabilisierende Raketenabwehrschilde präventiv verboten, waren aber in der US-Politik nicht mehrheitsfähig.⁵¹ Washingtons Strategie blieb folglich darauf ausgerichtet, Gegner mithilfe eines größeren Atomarsenals abzuschrecken und damit Kriege zu vermeiden.

Unter Nixon (1969 – 1974) begannen die USA dann gezielt eine kompetitive Rüstungskontrollpolitik.⁵² Mit Moskau wurden zwar der ABM- und der SALT-I-Vertrag geschlossen, die noch heute als Meilensteine der stabilitätsorientierten Rüstungskontrolle gelten. Doch die Forschung hat herausgearbeitet, dass Nixons Stabilitätsrhetorik innenpolitisch motiviert und strategische Stabilität auf Basis von Parität gerade nicht sein Ziel war.⁵³ Dem ABM-Vertrag stimmte das Weiße Haus nur zu, weil der US-Kongress eine umfassende Raketenabwehr nicht finanzieren mochte. Hier verzichtete die US-Regierung also auf etwas, das sie ohnehin nicht verwirklichen konnte. Der ABM-Vertrag vermied aus US-Sicht jedoch, dass die Sowjets diese Lage ausnutzten.⁵⁴ Der gleichen Logik folgte SALT I im Hinblick auf das *quantitative* Wachstum der strategischen Atomarsenale. Hier hätte die Sowjetunion bald davoneilen können, aber der US-Kongress begrenzte dennoch die Gelder. Auf diese Weise konnte Amerika zahlenmäßig nicht konkurrieren. Folglich war es im US-Interesse, dass SALT I die *Zahl* der Raketen deckelte. Derweil trieb Nixons Regierung ein *qualitatives* Wettrüsten voran – obwohl das destabilisierend war –, um Moskaus Arsenal weiter zu überflügeln: Technologien wie MIRV-Sprengköpfe und zur Steigerung der Zielgenauigkeit der Raketen, wo sich die USA im Vorteil sahen, blieben absichtlich unreguliert und wurden ausgebaut. SALT I regelte nur die Bereiche, wo Amerika den Wettbewerb nicht gewinnen konnte.⁵⁵ Für das Weiße Haus ging es mitnichten um die kooperative Überwindung des nuklearen Wettstreits, sondern darum, das Wettrüsten in Bahnen zu lenken, in denen die USA ihre Vorteile am besten ausspielen konnten: »diverting the arms race into the permitted channels«.⁵⁶

49 Die Neubewertung der US-Politik ist unter Historikern unstrittig. Vgl. illustrativ John D. Maurer, »The Forgotten Side of Arms Control: Enhancing U.S. Competitive Advantage. Offsetting Enemy Strengths«, in: *War on the Rocks*, 27.6.2018, <<https://t.ly/WYmnn>>; James Cameron, »What History Can Teach«, in: Robert Legvold/Christopher F. Chyba (Hg.), *Meeting the Challenges of the New Nuclear Age* (= *Daedalus*, 149 [2020] 2), S. 116 – 132; Lukas Mengelkamp, »Organisierte Friedlosigkeit. Dieter Senghaas' Abschreckungskritik«, in: *Die Friedens-Warte*, 94 (2021) 1 – 2, S. 45 – 59.

50 Vgl. Hal Brands, *The Twilight Struggle. What the Cold War Teaches Us about Great-Power Rivalry Today*, New Haven 2022, S. 48 – 75; Joshua Rovner, »Give Instability a Chance?«, in: *War on the Rocks*, 28.7.2020, <<https://t.ly/QWSEb>>.

51 Vgl. James Cameron, *The Double Game. The Demise of America's First Missile Defense System and the Rise of Strategic Arms Limitation*, New York 2017.

52 Vgl. John D. Maurer, *Competitive Arms Control. Nixon, Kissinger, and SALT, 1969–72*, New Haven 2022.

53 Vgl. Cameron, *Double Game* [wie Fn. 51], S. 107 – 135; Marc Trachtenberg, »The United States and Strategic Arms Limitation during the Nixon-Kissinger Period: Building a Stable International System?«, in: *Journal of Cold War Studies*, 24 (2022) 4, S. 157 – 197.

54 Vgl. Eric Grynawski, »Necessary Illusions: Misperception, Cooperation, and the ABM Treaty«, in: *Security Studies*, 19 (2010) 3, S. 376 – 406 (393 – 395).

55 Vgl. Maurer, *Competitive Arms Control* [wie Fn. 52], S. 34 – 66.

56 Stephan Kieninger, »Diverting the Arms Race into the Permitted Channels«. *The Nixon Administration, the MIRV-Mistake, and the SALT Negotiations*, Washington, D.C., November 2016

Nixons Nachfolger setzten diese vorteilsbedachte Politik fort. Unter Ford (1974–1977) und Carter (1977–1981) handelten die USA das 1979 geschlossene SALT-II-Abkommen mit der Sowjetunion aus. Auch diesen Vertrag verkauften die Protagonisten in Amerika als Symbol strategischer Stabilität – teils zu Unrecht.⁵⁷ In den Gesprächen wurden zwar ab 1974 gleich große strategische Arsenale festgeschrieben. SALT II ließ aber erneut das qualitative Wettrüsten außen vor; das war die Absicht der US-Seite. Ford investierte massiv in die Modernisierung von Atomwaffen, speziell in neue *Counterforce*-Fähigkeiten. Die US-Regierung glaubte, nur so wirksam abschrecken und zugleich Moskaus Arsenal deckeln zu können. Destabilisierende Effekte der neuen Waffen und ihrer Einsatzdoktrin wurden dafür in Kauf genommen.⁵⁸

Carter hatte sich vorgenommen, die Arsenale zu reduzieren und auch das qualitative Wettrüsten einzudämmen, weil ihn Sorgen wegen eines Atomkriegs plagten. Als Nato-Partner aber die Verlässlichkeit der US-Schutzzusage anzweifeln, schwenkte er auf die kompetitive Linie um. Amerika verschlankte seine Position für SALT, so dass es bei kleinen Marschflugkörpern, damals eine US-Innovation, und *Counterforce*-Waffen wie etwa der hochpräzisen Trident-II-Rakete weiterrüsten konnte.⁵⁹ Trotz numerischer Parität der Arsenale blieben die USA den Sowjets damit technologisch überlegen.

Die »Null-Lösung« des INF-Vertrags 1987 schrieb militärische Vorteile der USA gegenüber der Sowjetunion fest.

Kompetitiv in Reinform agierte dann Reagan (1981–1989) bei der nuklearen Rüstungskontrolle. Zuvor hatte Carter den Nato-Doppelbeschluss erzielt, mit dem die Allianz den Mittelstreckenwaffen der

(Nuclear Proliferation International History Project Working Paper Nr. 9).

⁵⁷ Vgl. James Cameron, »Soviet-American Strategic Arms Limitation and the Limits of Cooperative Competition«, in: *Diplomacy & Statecraft*, 33 (2022) 1, S. 111–132 (127).

⁵⁸ Vgl. Brendan Rittenhouse Green, *The Revolution that Failed. Nuclear Competition, Arms Control, and the Cold War*, Cambridge 2020, S. 133–139; Niccolò Petrelli/Giordana Pulcini, »Nuclear Superiority in the Age of Parity: US Planning, Intelligence Analysis, Weapons Innovation and the Search for a Qualitative Edge 1969–1976«, in: *International History Review*, 40 (2018) 5, S. 1191–1209.

⁵⁹ Vgl. Green, *The Revolution that Failed* (wie Fn. 58), S. 190–246.

Sowjetunion eigene Raketen und Marschflugkörper in Europa entgegenstellte, damit aber ein Verhandlungsangebot verknüpfte. Danach war es Reagan, der im INF-Vertrag die »Null-Lösung« gegenüber einer machtpolitisch erodierenden Sowjetunion durchsetzte und so Vorteile der USA dauerhaft festschrieb.⁶⁰ Das Abkommen verlangte zwar von beiden Seiten die Abrüstung ihrer landgestützten Mittelstreckenwaffen und suggerierte damit Egalität. Moskau verzichtete jedoch auf viel mehr Waffen (1.846 Stück) als Washington (846). Wichtiger ist, dass das Abkommen einzig landgestützte Raketen verbot, nicht aber luft- und seegestützte Mittelstreckensysteme. Bei letzteren Kategorien war Amerika technologisch deutlich führend. Während der INF-Vertrag öffentlich als Erfolg für Stabilität und Durchbruch zur Abrüstung gefeiert wurde, verschob er vor allem das militärische Kräfteverhältnis zugunsten der USA. Jenes Feld, auf dem die Sowjets eine Bedrohung und konkurrenzfähig gewesen waren – landgestützte Mittelstreckenraketen –, wurde neutralisiert. Die haushohe Überlegenheit der USA bei see- und luftgestützten Waffen blieb bestehen. Amerikas Vorteil wurde formal zementiert (»locked in«). Diese asymmetrischen militärischen Effekte machten den INF-Vertrag auch bei konservativen US-Sicherheitspolitikern beliebt, obschon er nicht unumstritten war.⁶¹

Die Anwendung der Erfolgsformel heute

Amerikas Dauerkonflikt mit der Sowjetunion war bisher die einzige global ausgetragene Großmacht-Rivalität der USA mit einer revisionistischen Autokratie. Zudem war der Kalte Krieg die einzige solche Rivalität im Nuklearzeitalter. Es überrascht daher wenig, dass Washington bei der Suche nach der besten Strategie für die zunehmende Großmächte-Rivalität mit China, aber auch Russland auf seine Erfahrung im Kalten Krieg blickt, trotz aller Unterschiede zur heutigen Zeit.⁶² Diese inneramerikanische

⁶⁰ Vgl. Susan Colbourn, *Euromissiles. The Nuclear Weapons that Nearly Destroyed NATO*, Ithaca 2022, S. 263.

⁶¹ Laut einem damaligen Nuklearpolitiker aus der Republikanischen Partei: »[Der INF-Vertrag] war ungerecht. Deswegen war er so ein guter Vertrag. Rüstungskontrolle sollte unseren Gegnern Nachteile auferlegen.« Zitiert nach George Perkovich, »An Optimist Admits That It Is Difficult to See a Path Forward«, in: *Arms Control Today*, 52 (2022) 3, S. 12–14 (14).

⁶² Vgl. Brands, *The Twilight Struggle* [wie Fn. 50], S. 10f.

Retrospektive bewertet die nukleare Rüstungskontrollpolitik von Nixon bis Reagan als Erfolgsgeschichte, und der vorteilsbedachte Charakter dieser Politik gilt, spätestens seit die neuerliche Großmachtrivalität unter Trump akzeptiert wurde, als Erfolgsformel.⁶³

Wie zuvor die erste Regierung Trump ist auch die noch amtierende Regierung Biden der Auffassung, dass die USA auf die nukleare Aufrüstung Russlands und Chinas reagieren müssen. Peking und Moskau haben jeweils den Ausbau ihres Arsenal mit einer Instrumentalisierung der Rüstungskontrolle verbunden.⁶⁴ Während Amerika den INF-Vertrag einhielt, testete und stationierte Russland vertragswidrig seit 2014 den landgestützten Marschflugkörper SSC-8. Taktische Atomwaffen kürzerer Reichweite, für die es nie vertragliche Limits gab, hat der Kreml, anders als Washington, ausgebaut. Zudem hat Moskau zwei Systeme konstruieren lassen, die nicht unter die Definition strategischer Träger im New-START-Vertrag fallen, nämlich die weitreichende Unterwasserdrohne *Poseidon* und den interkontinentalen Marschflugkörper *Burewestnik*.⁶⁵ Die USA haben keine strategischen Waffen »an New START vorbei« entwickelt. Da sich China keinerlei nuklearen Rüstungsbegrenzungsverträgen unterworfen hatte, konnte es ungestört aufrüsten und tat das auch, seit den 1990er Jahren bei Mittelstreckenwaffen und seit 2020 bei Interkontinentalraketen. Amerika dagegen war durch den INF-Vertrag (bis 2019) und durch New START gebunden und konnte nicht reagieren.⁶⁶

Die Trump-Regierung (2017–2021) schlug in dieser Lage einen harten kompetitiven Kurs in der atomaren Rüstungskontrolle gegenüber Russland und China ein. Priorität hatte die Verbesserung der US-Position im geopolitischen Wettbewerb. Strategische Stabilität

war demgegenüber trotz vereinzelter Lippenbekenntnisse offenbar ein klar nachgeordnetes Anliegen.⁶⁷ Den vom Kreml verletzen INF-Vertrag kündigte Trump. Gleichzeitig begann das Pentagon, eigene landgestützte Mittelstreckenwaffen zu testen. Dies deutete an, dass Russland die Vorteile seiner Aufrüstung bald verlore. Hier offenbarte sich eine ähnliche Logik wie beim Nato-Doppelbeschluss von 1979 zur Nachrüstung mit Mittelstreckenraketen, der später zum INF-Vertrag führte, nur diesmal ohne klare Strategie, wie aus Rüstung später Rüstungskontrolle resultieren sollte.⁶⁸

Bei New START drohte Trump, das Abkommen nicht zu verlängern, sollte künftig nicht auch China Obergrenzen akzeptieren und Russland nicht auch unkontrollierte Waffen, also taktische Kernwaffen und die nicht erfassten *Poseidon* und *Burewestnik* quantitativen Limits unterwerfen. Indes deuteten Schritte der USA öffentlich an, dass nach einem Auslaufen von New START das strategische US-Atomarsenal rasch ausgebaut würde, indem man Trägersysteme mit zusätzlichen Sprengköpfen bestückte.⁶⁹ Amerika, so Trumps Abrüstungsbeauftragter, habe keine Angst vor einem Wettüben. Russland und China müssten ein solches fürchten, sei hieran doch die Sowjetunion zugrunde gegangen: »Der Präsident hat deutlich gemacht, dass wir hierzu eine bewährte Praxis haben. Wir wissen, wie man diese Wettstreite gewinnt. Und wir wissen, wie wir den Gegner mithilfe unserer Militärausgaben in den Bankrott treiben können. Wenn wir es müssen, werden wir es tun.«⁷⁰ Der einzige Ausweg für Moskau und Peking aus dem ihnen drohenden Dilemma sei Rüstungskontrolle.

Zwar fehlte unter Trump eine ausgefeilte Strategie bei der Rüstungskontrolle, doch die kompetitive Stoß-

63 Vgl. David A. Cooper, *Arms Control for the Third Nuclear Age. Between Disarmament and Armageddon*, Washington, D.C., 2021, S. 174; John Maurer, »For Peace, America Must Negotiate from Strength«, in: *Real Clear Defense*, 17.6.2020, <<https://t.ly/IVY0M>>.

64 Vgl. James Cameron, »Chinese, Russian and US Arms Control«, in: *Missile Technology: Accelerating Challenges*, London: International Institute for Strategic Studies (IISS), 2023, S. 29–54.

65 Vgl. Matthew Kroenig/Mark J. Massa/Christian Trotti, *Russia's Exotic Nuclear Weapons and Implications for the United States and NATO*, Washington, D.C.: Atlantic Council, 2020, S. 6.

66 Vgl. Jonas Schneider/Oliver Thränert, *Chinas nukleare Aufrüstung betrifft auch Europa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2022 (SWP-Aktuell 20/2022).

67 Vgl. Joshua Rovner, »Has the United States Abandoned Arms Control?«, in: *War on the Rocks*, 2.6.2020, <<https://t.ly/aw5G>>.

68 Vgl. John D. Maurer, »The Dual-Track Approach: A Long-term Strategy for a Post-INF Treaty World«, in: *War on the Rocks*, 10.4.2019, <<https://t.ly/6UgYk>>.

69 Vgl. Daniel Lippman/Bryan Bender/Lara Seligman, »Trump Administration Orders Assessment on Bolstering Nuclear Warheads as Talks with Russia Stall«, in: *Politico*, 28.9.2020, <<https://t.ly/DBSTB>>.

70 »[T]he president's made clear that we have a tried-and-true practice here. We know how to win these races. And we know how to spend the adversary into oblivion. If we have to, we will.« Hudson Institute, »Transcript: Special Presidential Envoy Marshall Billingslea on the Future of Nuclear Arms Control«, Washington, D.C., 22.5.2020, S. 13, <<https://t.ly/d9KzS>>.

richtung war unverkennbar. Ziel war es, das quantitative Wachstum der Atomarsenale Chinas und Russlands einzufrieren, während die qualitative Modernisierung des US-Arsenals nachgeholt wird. Eigene Nachrüstung oder die Drohung hiermit diene als Hauptanreiz, damit Peking und Moskau einlenken. Ferner war Washington abseits aller Rüstungsbegrenzungsvorschläge bestrebt, den eigenen Vorsprung zu vergrößern, so bei nichtnuklearen *Counterforce*-Optionen (wie konventionellen Präzisionswaffen und *Left-of-Launch*-Cyberwaffen, die feindliche Raketen vor deren Start lahmlegen) und bei der Raketenabwehr, obwohl all diese als möglicherweise destabilisierend gelten.⁷¹

Bidens Regierung verlängerte New START zwar rasch bilateral mit Russland ohne Bedingungen. Auch die Rhetorik des US-Präsidenten und seines Außenministers war stabilitätsorientiert. Disruptive neue Technologien sollten eingehegt, Rüstungswettläufe verhindert werden.⁷² Mangels russischer und chinesischer Kooperation erklärte Bidens Nationaler Sicherheitsberater Jake Sullivan dann jedoch 2023 kompetitive Rüstungskontrolle zur offiziellen Politik: »Unsere Abschreckungsfähigkeiten verantwortungsvoll zu steigern erlaubt es uns, Rüstungskontrolle aus einer Position der Stärke und Selbstsicherheit auszuhandeln – und neue Rüstungskontrollschritte helfen uns dabei, die Entscheidungen unserer Gegner zu ihren nuklearen Fähigkeiten zu beeinflussen und zu begrenzen.«⁷³ Vor allem überlegene militärische Fähigkeiten der USA seien es, die Kriege verhüten.⁷⁴

Große Aufmerksamkeit in den Medien erlangten damals vor allem Sullivans Aussagen, Biden werde an

den New-START-Obergrenzen festhalten und sehe keinen Bedarf, die Atomstreitkräfte so zu vergrößern, dass sie Russlands und Chinas Arsenale in Summe quantitativ überträfen.⁷⁵ Hätte sich die US-Politik in dieser Zurückhaltung erschöpft, wäre die Frage berechtigt, warum Putin und Xi ihren jeweiligen nuklearen Kurs ändern sollten.⁷⁶ Mehrfach deutete Sullivan aber an, dass Washingtons Geduld und damit bei ausbleibender Kooperation auch seine Zurückhaltung zeitlich eng begrenzt sein würden. Die USA würden in ihre Infrastruktur investieren, um für einen lange dauernden nuklearen Wettstreit gewappnet zu sein, falls der nötig würde. Ein Wettstreit mit den USA, warnte Sullivan, wäre für Russland und China keinesfalls zu gewinnen und schlimmstenfalls zerstörerisch. Biden werde an den New-START-Limits bloß so lange festhalten, wie auch Putin sie einhalte. Washington stehe zwar bereit, mit Moskau einen Nachfolgevertrag für die Zeit nach 2026 auszuhandeln. Art und Höhe der darin festzulegenden Obergrenzen hingen jedoch vom Fortgang von Chinas nuklearer Aufrüstung ab.⁷⁷

Hatte Sullivan die wettbewerbsorientierte Botschaft an Moskau und Peking 2023 noch subtil formuliert, wurde das Weiße Haus ein Jahr später deutlich. »Wir verfolgen jetzt einen stärker kompetitiven Ansatz«, so Pranay Vaddi, Abteilungsleiter für Rüstungskontrolle im Nationalen Sicherheitsrat. Vorbild sei Carters Politik zum Nato-Doppelbeschluss. Der Ansatz bestehe darin, zunächst die Abschreckung qualitativ zu stärken, etwa durch modernere Versionen einzelner Systeme wie der B61-Bombe, ohne das US-Arsenal insgesamt zu vergrößern. Aber: »Wenn sich die Entwicklung der gegnerischen Arsenale nicht ändert, könnten wir in den nächsten Jahren an einen Punkt gelangen, wo eine Erhöhung unserer gegenwärtig stationierten Sprengkopffzahlen notwendig wird.«⁷⁸

71 Vgl. Jan Ludvik, »Strategic Patience Revisited: The Counterforce Effect«, in: *Washington Quarterly*, 42 (2019) 4, S. 91 – 106; William J. Broad/David E. Sanger, »U.S. Strategy to Hobble North Korea Was Hidden in Plain Sight«, in: *New York Times*, 4.3.2017; Ankit Panda, *A New U.S. Missile Defense Test May Have Increased the Risk of Nuclear War*, Washington, D.C., 19.11.2020 (Carnegie Commentary), <<https://t.ly/jhHbL>>.

72 Vgl. The White House, *Interim National Security Strategic Guidance* [wie Fn. 13]; David E. Sanger/William J. Broad, »Biden Explores Talks As China Builds Arsenal«, in: *New York Times*, 29.11.2021, S. A1.

73 »Responsibly enhancing our deterrent capabilities allows us to negotiate arms control from a position of strength and confidence – and new arms control helps limit and shape our adversaries' decisions on nuclear capabilities.« The White House, »Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan for the Arms Control Association (ACA) Annual Forum«, Washington, D.C., 2.6.2023, <https://t.ly/A_ZmX>.

74 Vgl. ebd.

75 Vgl. »US Does Not Need to Boost Nuclear Arsenal to Deter Russia, China«, *Reuters*, 2.6.2023, <<https://t.ly/BTLPy>>; Julian E. Barnes/David E. Sanger, »U.S. Will Try to Bring China into Arms Control Talks«, in: *New York Times*, 3.6.2023, S. A5.

76 Vgl. Liviu Horovitz/Jonas Schneider, *Offizielle US-Strategie zur nuklearen Rüstungskontrolle: »Nur der erste Schritt oder schon alles?«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 9.6.2023 (Kurz gesagt), <<https://t.ly/aS2TK>>.

77 Vgl. The White House, »Remarks by Jake Sullivan« [wie Fn. 73].

78 »We are taking a more competitive approach. [...] Absent a change in the trajectory of adversary arsenals, we may reach a point in the coming years where an increase from current deployed numbers is required.« »Adapting the

Sollten seine Rivalen eine quantitative Rüstungsbegrenzung weiter ablehnen, so würde Amerika den atomaren Wettbewerb annehmen und rasch nachrüsten.

Die Aussicht auf eine spätere Vergrößerung des US-Arsenals soll China und Russland davon abhalten, seine Atomstreitkräfte in der Gegenwart aufzustoßen. Derweil versucht auch die Regierung Biden getreu der Wettbewerbslogik entscheidende, nicht durch Rüstungskontrolle limitierte militärische Fähigkeiten der USA auszubauen. Sullivan nannte nichtnukleare Hyperschallraketen – und ordnete sie trotz der möglichen Stabilitätsrisiken⁷⁹ *Counterforce*-Missionen zu – sowie Weltraum- und Cyberwaffen. Technologische Überlegenheit sei für die USA (auch) bei der Rüstungskontrolle das Erfolgsrezept: »Wir verfolgen einen ›Bessere [Waffen]-Ansatz – nicht einen ›Mehr [Waffen]-Ansatz.«⁸⁰ Dies ist eine ähnliche kompetitive Strategie wie unter Nixon, Reagan oder in Trumps erster Präsidentschaft.

2025 und danach? Zeichen auf Kontinuität

Oft vergehen Jahre, bevor nukleare Rüstungskontrollbemühungen zwischen Großmächten Ergebnisse erzielen. Daher muss Deutschland nicht nur die heutige US-Politik auf diesem Feld einschätzen, sondern ebenso deren künftige Entwicklung, um seine nukleare Rüstungskontrollpolitik neu auszurichten.

Washington wird wohl auch künftig eine kompetitive Rüstungskontrollpolitik betreiben.

In Washington stehen die Zeichen in puncto Rüstungskontrolle nach Bidens Kurswechsel auf Kontinuität, über das Ende seiner Präsidentschaft hinaus. Zwar hat weder Donald Trump noch seine

U.S. Approach to Arms Control and Nonproliferation to a New Era«, Remarks from Pranay Vaddi, Special Assistant to the President and Senior Director for Arms Control, Disarmament and Nonproliferation at the National Security Council, Washington, D.C., 7.6.2024, <<https://t.ly/E2mSx>>.

⁷⁹ Vgl. Ankit Panda, *Indo-Pacific Missile Arsenals. Avoiding Spirals and Mitigating Escalation Risks*, Washington, D.C., 2023, S. 57.

⁸⁰ »[...] we have a ›better‹ [weapons] approach – not a ›more‹ [weapons] approach.« The White House, »Remarks by Jake Sullivan« [wie Fn. 73].

offizielle Präsidentschaftskampagne sich konkret zur Rüstungskontrolle geäußert. Detaillierte Prognosen zu künftigen US-Plänen auf diesem Feld sind daher nicht möglich. Relativ solide vorhersagen lässt sich indes, ob Washington grundsätzlich eher einen wettbewerbs- oder einen stabilitätsorientierten Politikansatz verfolgen wird. Schlussfolgerungen in dieser Hinsicht erlaubt der Diskurs unter jenen Fachleuten, die für Spitzenposten in der zweiten Trump-Regierung in Frage kommen oder das Denken des Trump-»Lagers« zur nuklearen Rüstungskontrolle prägen. Dieser Diskurs deutet auf eine wettbewerbsorientierte künftige US-Linie hin.

Offen ist, mit welcher Intensität der kompetitive Ansatz weiterverfolgt wird, nicht *ob* er fortgeführt wird.⁸¹ Mit Trump als Wahlsieger dürfte die US-Rüstungskontrollpolitik kompromissloser und ungeduldiger werden als heute. In Papieren konservativer Think-Tanks und Fachleute wird unmissverständlich erklärt, rüstungskontrollpolitisches Handeln sei Teil der Notwendigkeit, militärische Stärke aufzubauen, um China und Russland abzuschrecken und in der Großmachtrivalität keinesfalls zu unterliegen.

Im als Regierungsprogramm für eine zweite Trump-Amtszeit gehandelten »Project 2025« wird gefordert, die nukleare Rüstungskontrollpolitik künftig einzig daran auszurichten, ob Übereinkünfte militärische Vorteile für die USA und ihre Verbündeten brächten. Da Amerikas Gegner aber aufrüsteten und nukleare Rüstungsbegrenzung ablehnten, sei es für die USA unerlässlich, »sich darauf vorzubereiten, den Wettbewerb anzunehmen, um die US-Interessen auch dann durchzusetzen, wenn die Bemühungen um Rüstungskontrolle weiterhin scheitern sollten.«⁸² In detaillierten Vorschlägen der Trump-nahen Heritage Foundation wird diese kompetitive Marschrichtung ausbuchstabiert: Verlangt wird, das strategische US-Arsenal nach dem Ende von New START 2026 zu vergrößern, aber etwa auch zu prüfen, ob Nuklearvarianten für die Mittelstrecken- und Hyperschallraketen entwickelt werden sollten, die bislang nur konventionell geplant sind.⁸³

⁸¹ Vgl. Frank Kuhn, »US-amerikanische Nuklearwaffenpolitik nach der US-Wahl 2024: Das Ende der nuklearen Abrüstung?«, *PRIF Blog*, 22.7.2024, <<https://t.ly/u9ht>>.

⁸² »[...] [to] prepare to compete in order to secure U.S. interests should arms control efforts continue to fail.« Project 2025, *Mandate for Leadership: The Conservative Promise*, Washington, D.C., 2023, S. 124, <<https://t.ly/MnKF2>>.

⁸³ Vgl. Robert Peters/Ryan Tully, *The World Is Becoming Ever More Dangerous: The President Must Revitalize the U.S. Strategic*

Schon länger diskutieren republikanische Experten Stationierungsoptionen für konventionelle landgestützte Mittelstreckenwaffen in Asien und Europa zur Abschreckung und Verteidigung. Sobald sich die USA infolge dieser Nachrüstung in einer Position der Stärke befinden, könnten die neuen Mittelstreckenwaffen auch Verhandlungsmacht für Rüstungskontrollgespräche generieren, genauso wie damals beim Nato-Doppelbeschluss, so eine Studie des konservativen Center for Strategic and Budgetary Assessments.⁸⁴

Der Historiker und Politikberater Hal Brands, der den Republikanern nahesteht, fordert, Amerika müsse die »Kunst des Wettrüstens« neu erlernen. Um gegen Russland und China bestehen zu können, müssten die USA ihr Atomarsenal ausbauen. Rüstungskontrolle sei ein integraler Bestandteil eines solchen klug geführten nuklearen Wettrüstens: »Rüstungskontrolle sollte eigentlich nicht als Alternative zum Wettrüsten gesehen werden, sondern als wesentlicher Bestandteil einer Strategie, um einen Wettbewerbsvorteil zu erzielen.«⁸⁵ Ihre qualitativen militärischen Stärken müssten die USA ohne Limits ausbauen. Zur Größe des Arsenal gelte unterdessen: »Aufrüsten, um später abzurüsten, ist immer noch die richtige Formel.«⁸⁶

Konsequente Vorschläge getreu dieser Logik machte Franklin Miller, der die Abschreckungs- und Rüstungskontrollpolitiken von Reagan und Bush senior mitgeprägt hatte und Berater bei der Nuclear Posture Review in Trumps erster Amtszeit gewesen war. In Reaktion auf Chinas und Russlands nukleare Aufrüstung solle Washington den Kreml drängen, die Obergrenzen für strategische Atomwaffen von 1.550 unter New START auf 3.500 in einem neuen Abkommen anzuheben. Sollte das nicht binnen Jahresfrist gelingen – so müsse von Anfang an gedroht werden –, würden die USA New START vorzeitig kündigen und ihr Arsenal auf dieses Maß vergrößern, ungeachtet

aller Stabilitätsrisiken und Kosten. Denn sonst erodierte Amerikas Fähigkeit, Moskau und Peking abzuschrecken, und damit seine geopolitische Wettbewerbsposition.⁸⁷

Auch zwei weitere Experten der Republikaner, einer von ihnen ein »Trump-Veteran«, setzen rüstungskontrollpolitisch auf die Drohung mit Nachrüstung. Damit Moskau dem Einfrieren sowohl seiner strategischen als auch taktischen Atomarsenale zustimmt, könne Amerika drohen, kurzfristig mehr Sprengköpfe auf seinen Interkontinentalraketen (Intercontinental Ballistic Missiles, ICBMs) zu montieren und längerfristig die Produktionsziele für die Modernisierung seiner Kernstreitkräfte zu erhöhen.⁸⁸ So würde der Kreml in Schach gehalten, während die USA ihre Nuklearfähigkeiten in Europa und Asien verstärken.

Viele weitere Veteranen und Vordenker republikanischer US-Regierungen unterstützen den kompetitiven Rüstungskontrollansatz. Rein stabilitätsorientierte Ideen sind selten und scheinen in der Partei heute nicht mehrheitsfähig.⁸⁹

Wichtig für die mittel- bis langfristige Stoßrichtung der amerikanischen Rüstungskontrollpolitik ist, dass die bis vor Kurzem starke parteipolitische Polarisierung auf diesem Politikfeld spürbar abgenommen hat – zumindest auf der Ebene (früherer) Regierungsbeamter, weniger hingegen bei Kongressmitgliedern und Think-Tanks. Schon 2020 gab es dafür erste Anzeichen, vor der Folie von Chinas Aufrüstung und seiner gleichzeitigen Weigerung, über Rüstungsbegrenzung zu sprechen. Damals plädierte auch Rose Gottemoeller, die für Präsident Obama New START ausgehandelt hatte, für eine vorteilsbedachte Gangart: »Peking muss glauben, dass Washington neue bodengestützte Raketen in Asien stationieren wird, und zwar bald.« Nur diese Angst vor einer amerikanischen Nachrüstung könne China gesprächsbereit

Arsenal, Washington, D.C., 1.3.2024 (Heritage Issue Brief Nr. 5343), S. 7 – 10, <<https://t.ly/XCD1u>>.

⁸⁴ Vgl. Eric Edelman et al., *Rings of Fire. A Conventional Missile Strategy for a Post-INF Treaty World*, Washington, D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA), 2022, S. 63, 68.

⁸⁵ »Arms control [...] is properly seen not as an alternative to arms-racing but as a vital component of a strategy for attaining a competitive edge.« Hal Brands, »The Art of the Arms Race«, in: *Foreign Policy*, 1.7.2022, <<https://t.ly/23kYi>>.

⁸⁶ »Building up to build down is still the right formula.« Ebd.

⁸⁷ Vgl. Franklin C. Miller, »Outdated Nuclear Treaties Heighten the Risk of Nuclear War«, in: *Wall Street Journal*, 22.4.2022, S. A17.

⁸⁸ Vgl. Rob Soofer/Tom Karako, »Project Atom: Defining U.S. Nuclear Strategy, 2030 – 2050«, in: Heather Williams et al., *Project Atom 2023. A Competitive Strategies Approach for U.S. Nuclear Posture through 2035*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2023, S. 12 – 25 (23).

⁸⁹ Für Vorschläge in diese Richtung vgl. Cooper, *Arms Control for the Third Nuclear Age* [wie Fn. 63], S. 169 – 174, 190 – 195.

machen.⁹⁰ Auch heute wirbt Gottemoeller offen für das Modell des Nato-Doppelbeschlusses.⁹¹

Ein Anzeichen für die nachlassende Polarisierung ist neben der mittlerweile kompetitiven Politik der Biden-Regierung auch der 2023 vorgelegte Report der Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States. Darin wird nahegelegt, das Nukleararsenal der USA über die heutigen Modernisierungspläne hinaus zu vergrößern.⁹² Diverse Empfehlungen – etwa mehr nukleare Marschflugkörper zu bauen, zusätzliche Sprengköpfe auf ICBMs zu montieren und die Nationale Raketenabwehr auch gegen Russland und China auszuweiten – stehen einer Abrüstungs- oder einer stabilitätsorientierten Rüstungskontrolle entgegen.⁹³ Erst nach Stärkung des US-Arsenals könne eine Regierung zukünftig überhaupt entscheiden, so der Bericht, »ob und wie nukleare Rüstungsbegrenzung weiterhin die Sicherheit der USA erhöht«. ⁹⁴ Derweil sind die wenigen konkreten Rüstungskontrollforderungen alle kompetitiver Natur, da sie Vorteile der Rivalen neutralisieren: Russlands taktische Kernwaffen müssten begrenzt werden, Chinas INF-Systeme ebenso. Und die 2022 von Peking getestete Langstreckenwaffe, die wohl aus einer kompletten Erdumlaufbahn jedes Ziel ansteuern kann (*Fractional Orbital Bombardment System*), gehöre verboten. Amerika müsse alle ökonomischen und militärischen Machtmittel einsetzen, um Peking und Moskau an den Verhandlungstisch zu zwingen und deren nukleare Aufrüstung zu stoppen.⁹⁵

90 »Beijing needs to believe that Washington is about to deploy new ground-launched missiles in Asia, and soon.« Rose Gottemoeller, »Rethinking Nuclear Arms Control«, in: *Washington Quarterly*, 43 (2020) 3, S. 139 – 159 (148).

91 Vgl. Rose Gottemoeller, »A Ramp-up in Nuclear Weapons Is Not Always a Bad Thing«, in: *Financial Times*, 5.9.2024, <<https://t.ly/qy88x>>.

92 Vgl. Madelyn R. Creedon et al., *America's Strategic Posture. The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States*, Washington, D.C., Oktober 2023, <<https://t.ly/gjs8B>>.

93 Vgl. die Kritik von Vertretern dieser Ansätze: Hans Kristensen et al., *Strategic Posture Commission Report Calls for Broad Nuclear Buildup*, Federation of American Scientists (FAS), 12.10.2023, <<https://t.ly/uWf89>>; Amy J. Nelson, *Doomsday Thinking Leads the Strategic Posture Commission Astray*, Washington, D.C.: Brookings, 13.11.2023 (Brookings Commentary), <<https://t.ly/QnfYU>>.

94 »[...] whether and how nuclear arms control limits continue to enhance U.S. security.« Creedon et al., *America's Strategic Posture* [wie Fn. 92], S. 86.

95 Vgl. ebd., S. 82, 85f.

Dieser scharf wettbewerbsbetonte Bericht wurde von der zwölfköpfigen Kommission im Konsens verabschiedet, obwohl sich das Gremium paritätisch aus Republikanern und Demokraten zusammensetzte, einschließlich hoher ehemaliger Nuklearbeamter der Obama- und der Biden-Regierung. Auch deshalb wäre es wohl selbst einer Harris-Regierung schwergefallen, sich von diesem überparteilichen Expertenvotum zu distanzieren.⁹⁶ Zentrale Prämissen und Schlussfolgerungen des Kommissionsberichts – das Planungsszenario eines gleichzeitigen Atomkriegs mit Russland und China sowie die Notwendigkeit, die nukleare Infrastruktur auszubauen und die US-Nukleardispositive in Europa und Ostasien an die Aufrüstung der Gegner anzupassen – stehen allerdings ohnehin im Einklang mit oder zumindest nicht im Widerspruch zu den nuklearpolitischen Grundsatzreden und -dokumenten der Biden-Regierung, wie Sullivans Rede, der *Nuclear Posture Review 2022* und der *Nuclear Employment Guidance 2024*.⁹⁷ Dies übersehen die Abrüstungs- und Stabilitätsverfechter bei ihrer Kritik am *Strategic Posture Report*. Schon aus diesem Grund ist ab 2025 mit viel Kontinuität bei der nuklearen Rüstungskontrollpolitik der USA zu rechnen.

Richtungsentscheidung für Deutschland

Der Bezugspunkt für die deutsche nukleare Rüstungskontrollpolitik hat sich nachhaltig geändert: Nach der ersten Trump-Regierung verfolgen die USA nun auch unter Präsident Biden eine kompetitive Linie, und dies wird nach Trumps zweiter Amtseinführung im Januar 2025 höchstwahrscheinlich so bleiben. Damit steht Deutschland vor einer Richtungsentscheidung: Will es diese kompetitive US-Politik unterstützen und damit deren Wirkungen verstärken oder nicht?

Im letzteren Fall böten sich der deutschen Politik zwei Optionen. Deutschland könnte entweder versuchen, mit einer unabhängigen Agenda die kompetitive Stoßrichtung der US-Bemühungen zu korrigieren und so deren Wirkung abzuschwächen, oder sich

96 Vgl. den Kommentar zum Kommissionsbericht in *The U.S. Arms Control Agenda: A Discussion with NSC Senior Director Pranay Vaddi*, Washington, D.C.: CSIS, 18.1.2024, <<https://t.ly/muGCH>>.

97 Vgl. den X-Thread von Matt Costlow, 16.10.2023, <<https://t.ly/h6BcX>>.

unausgesprochen für rüstungskontrollpolitische Passivität entscheiden.

Jede Neuausrichtung der deutschen nuklearen Rüstungskontrollpolitik hat Folgen. Im nächsten Kapitel wird skizziert, wie eine deutsche Politik mit einem kompetitiven, einem stabilitätsbezogenen und einem abrüstungsorientierten Schwerpunkt jeweils aussehen könnte und welche Kosten, Risiken und Erfolgswahrscheinlichkeiten mit diesen Politiken verknüpft wären.

Wie kann Deutschland zur nuklearen Rüstungskontrollpolitik der USA beitragen?

Welchen Beitrag die Bundesrepublik zur amerikanischen nuklearen Rüstungskontrollpolitik leisten kann, hängt nicht bloß davon ab, welchen Zweck die deutschen Bemühungen primär verfolgen: einseitige militärische Vorteile für die Nato zu erzielen, strategische Stabilität zu gewährleisten oder atomare Abrüstung zu erreichen. Deutschlands Beitragsfähigkeit wird auch davon bestimmt, wie groß Berlins Verhandlungsmacht gegenüber Washington in rüstungskontrollpolitischen Fragen ausfällt.

Deutschlands Verhandlungsmacht

Die Fähigkeit der Bundesregierung, ihren Wünschen für die US-Rüstungskontrollpolitik gegenüber amerikanischen Entscheidungsträgern Nachdruck zu verleihen, wird davon geprägt, welcher Stellenwert Deutschland in der Sicherheits- und speziell der Abschreckungspolitik der USA in Europa attestiert wird. In dieser Hinsicht hat die Berliner Republik, also das wiedervereinigte Deutschland, gegenüber der Bonner Republik klar an Verhandlungsmacht verloren.

Deutschlands Möglichkeiten, die nukleare Rüstungskontrollpolitik der USA zu verändern, sind heute weit geringer als zu Bonner Zeiten.

Während des Ost-West-Konflikts war die Bundesrepublik zentral für die US-Europapolitik. Sie war das ökonomische »Kraftzentrum« des Kontinents und der wichtigste europäische Alliierte für die Umsetzung der Eindämmungsstrategie gegenüber der Sowjetunion. Seit den 1970er Jahren war die Bundeswehr

die größte Armee im freien Europa.⁹⁸ Auf dem Territorium der »alten« Bundesrepublik waren das Gros der US-Truppen in Europa sowie tausende taktische Kernwaffen der USA stationiert. Folge dieser Bedeutung in der Praxis war, dass die Bonner Republik im Quad-Rahmen als einziger Nichtkernwaffenstaat auf Augenhöhe mit den Atommächten USA, Großbritannien und Frankreich bei der Nuklearpolitik der Nato mitreden durfte. Bonn besaß zwar kein Vetorecht, aber deutsche Sorgen fanden bei der Entwicklung der amerikanischen nuklearen Rüstungskontrollpolitik überdurchschnittlich Gehör und oft auch Berücksichtigung.⁹⁹

Für die derzeitigen US-Eindämmungsbemühungen gegenüber Putins Russland hat die Berliner Republik signifikante Bedeutung – gerade bei Handelssanktionen und den Ukrainehilfen –, aber weniger als zu Bonner Zeiten. Deutschland ist heute zwar die logistische Drehscheibe für die US-Truppen in Europa, jedoch nicht mehr der entscheidende »Frontstaat«, auf dessen Territorium die Abschreckung hauptsächlich umgesetzt wird und dessen prinzipielle Kooperation deshalb unerlässlich ist. Gewiss ist Deutschland weiter in die nukleare Teilhabe des Bündnisses eingebunden, aber von den einstmaligen tausenden US-Kernwaffen im Land sind nur rund 20 Stück geblieben. Vor dieser Folie stellt Deutschlands »Sitz« in der Quad vorrangig ein Überbleibsel der nuklearen Rolle

⁹⁸ Vgl. Tim Geiger, »Die Bundesrepublik Deutschland und die NATO in den Siebziger- und Achtzigerjahren«, in: Oliver Bange/Bernd Lemke (Hg.), *Wege zur Wiedervereinigung. Die beiden deutschen Staaten in ihren Bündnissen 1970 bis 1990*, München 2013, S. 165 – 182 (168 – 171).

⁹⁹ Vgl. Ralph L. Dietl, *Equal Security: Europe and the SALT Process, 1969–1976*, Stuttgart 2013; Ralph L. Dietl, *Beyond Parity: Europe and the SALT Process in the Carter Era, 1977–1981*, Stuttgart 2016.

der Bonner Republik in der Nato dar. Berlins Möglichkeiten, die heutige nukleare Rüstungskontrollpolitik der USA zu verändern, dürften indes viel geringer ausfallen.

Wettbewerbsorientierte deutsche Beiträge

Um die Wettbewerbsposition der USA und der Nato gegenüber Russland zu verbessern, verfolgt die nukleare Rüstungskontrollpolitik der USA zwei Ziele: erstens das strategische Atomarsenal Russlands einzufrieren, so dass die derzeitige Balance erhalten bleibt, und zweitens das bestehende Ungleichgewicht zugunsten Moskaus bei substrategischen Kernwaffen abzubauen, besonders im Mittelstreckenbereich.¹⁰⁰ Erreicht Amerika diese Ziele, würde dies Russlands nuklearen Vorteil verringern und den qualitativen Vorsprung der USA bei konventionellen Waffensystemen vergrößern.

Damit die USA so vorteilhafte Einigungen erzielen können, müssen sie Russland unter Druck setzen, denn Putin dürfte seine nuklearen »Trümpfe« nicht von sich aus aufgeben. Dazu ist es nötig, dass die USA und ihre Alliierten genügend technologisch-militärische Stärke haben, die ihnen Verhandlungsmacht gegenüber Russland verleiht. Erst wenn Moskau sieht, dass die militärischen Trends dauerhaft klar zu seinem Nachteil laufen, entsteht für Putin ein Anreiz, sich auf Rüstungskontrolle zu einigen. Mit dieser Verhandlungsmacht (*leverage*) kann Amerika dann aus einer Position der Stärke kompetitive Deals entlang der skizzierten Ziele verfolgen. Dazu kann Deutschland beitragen. Auch wenn Moskau daraufhin nicht einlenkt, hätte Berlin trotzdem die Nato-Fähigkeit zu Abschreckung und Verteidigung in einer Welt ohne Rüstungsbegrenzung gestärkt.

Erstens kann Deutschland einen Beitrag leisten, indem es als Stationierungsort für hochpräzise landgestützte Mittelstreckenraketen und Marschflugkörper mit konventionellen Sprengköpfen dient, die Ziele im russischen Kernland erreichen können. Seit Juli 2024 ist eine Übereinkunft Deutschlands und der USA bekannt, die vorsieht, drei solche US-Waffensysteme spätestens 2026 auf den hiesigen amerikani-

schen Stützpunkten zu stationieren¹⁰¹ – zunächst auf Rotationsbasis, später dauerhaft: den Marschflugkörper *Tomahawk*, die ballistische Rakete *Standard Missile (SM) 6* und die Hyperschallrakete *Long-Range Hypersonic Weapon (LRHW)*, auch *Dark Eagle* genannt. Die Kosten für die reine Stationierung der US-Waffen übernimmt Deutschland.¹⁰² Neben dieser Entscheidung hat die Bundesregierung im Juli 2024 mit den europäischen Partnern Frankreich, Polen und Italien eine Absichtserklärung unterzeichnet, gemeinsam einen weitreichenden landgestützten Marschflugkörper unter dem *European Long-Range Strike Approach (ELSA)* zu entwickeln, herzustellen und zu beschaffen. Dieser Flugkörper wird den beteiligten europäischen Staaten, zu denen mittlerweile auch Großbritannien und Schweden zählen, aber erst deutlich nach 2026 für die Stationierung zur Verfügung stehen. Kurzfristig bestünde also Deutschlands Beitrag darin, an den Plänen zur Stationierung zuerst amerikanischer und später europäischer Mittelstreckenwaffen auf deutschem Boden festzuhalten. Die Ähnlichkeit der beiden Projekte zeigt, dass Deutschland und seine wichtigsten außenpolitischen Partner in dieser Frage einer Meinung sind. Auch von anderen Nato-Regierungen ist keine Kritik bekannt.

Solche Stationierungen (der Nato, in beiden Fällen) – das zeigt seit Jahren die besorgte russische Debatte hierzu¹⁰³ – werden den militärischen Druck auf den Kreml erhöhen, weil sie als *Counterforce*-Waffen wirksam gegen mobile und unbewegliche militärische Hochwertziele eingesetzt werden können. Das schließt jene Waffen ein, die Russlands nukleare Vergeltungsfähigkeit betreffen. Ziel wäre in dieser Hinsicht wohlgerne nicht, das russische Vergeltungspotential an Land auf einmal zu vernichten, denn dann hätte Putin in einer Krise Anreize, seine strategischen Atomraketen früh einzusetzen (»use them or lose them«). Die Anzahl der künftig in Deutschland stationierten US-Mittelstreckenwaffen reichte für einen solchen Entwaffnungsschlag auch bei Weitem nicht aus. Eher läge die Absicht einer Stationierung darin, Moskau zu vermitteln, dass die Gefahren für seine strategischen Fähigkeiten

100 Vgl. U.S. State Department, »Under Secretary Bonnie Jenkins' Remarks: Nuclear Arms Control: A New Era?«, NATO Conference on WMD Arms Control, Disarmament, and Non-proliferation, Kopenhagen, 6.9.2021, <<https://t.ly/jdys>>.

101 Vgl. Daniel Brössler et al., »Raketen für den Frieden«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 27.7.2024, S. 6.

102 Vgl. Christoph Hasselbach, »Tomahawk: Deutschland soll US-Raketen bekommen«, *Deutsche Welle*, 12.7.2024, <<https://t.ly/RWBXH>>.

103 Vgl. Dmitry Stefanovich, »Proliferation and Threats of Reconnaissance-strike Systems: A Russian Perspective«, in: *Nonproliferation Review*, 27 (2020) 1–3, S. 97–107 (98, 104f).

langsam, aber stetig steigen.¹⁰⁴ Diese Mission kann besonders wirksam erfüllt werden, weil es sich bei den LRHW um Hyperschallsysteme handelt, die Russlands Luftabwehr klar überfordern dürften. Moskau militärisch etwas verwundbarer zu machen könnte dort zu Fehlurteilen führen. Es wäre daher nicht völlig risikolos.¹⁰⁵ Putins Politik nichts entgegenzusetzen ist aber nicht minder riskant.

Der von einer solchen Stationierung der Nato ausgehende Druck auf Russland könnte helfen, Moskau (zurück) an den Tisch für Rüstungskontrollgespräche zu bringen.¹⁰⁶ Damit sich ein potentieller Rüstungskontrolldeal über die Limitierung oder Beseitigung von Mittelstreckenwaffen der Nato und ihrer russischen Pendanten auch wirklich zum Vorteil des Westens auswirkt, sollten die neuen Systeme der Nato zu Lande stationiert werden. Denn das Gros der existierenden russischen Mittelstreckenwaffen, die das Territorium der Allianz bedrohen, sind ebenfalls bodengestützt.¹⁰⁷ Mit dieser logischen Passgenauigkeit von russischer Bedrohung und westlicher Nachrüstung böten sich die Waffensysteme für Rüstungskontrollübereinkünfte an.¹⁰⁸ Die USA könnten im Kreml plausibel auf eine reziproke Begrenzung drängen, die ähnlich dem INF-Vertrag die Stationierung landgestützter Raketen und Marschflugkörper mittlerer Reichweite in Europa verbietet oder ihre Anzahl beiderseits auf niedrigem Niveau deckelt. Käme eine solche Einigung zustande, wäre sie im Wettbewerbs-

interesse der Nato, denn see- und luftgestützte Mittelstreckenwaffen blieben erlaubt. Bei diesen haben die Nato-Staaten einen technologischen und quantitativen Vorteil gegenüber Russland.¹⁰⁹ Mittelstreckenwaffen zu stationieren wäre wohl gemerkt erst dann ein Schritt zu kompetitiver Rüstungskontrolle, wenn mit der Stationierung auch in der Außenkommunikation eine Strategie zur Rüstungsbegrenzung verknüpft wäre. Ohne diese Verbindung handelte es sich nur um Nachrüstung, um Gegner abzuschrecken und Partner rückzuzusichern. Das mag funktionieren, ist jedoch für sich noch keine Rüstungskontrolle.¹¹⁰

Ein Ausbau der Raketenabwehr in Europa könnte helfen, den Druck auf Russland zu erhöhen.

Eine zweite Möglichkeit für die Bundesrepublik, zur kompetitiven atomaren Rüstungskontrollpolitik der USA gegenüber Russland beizutragen, betrifft den Ausbau der Raketenabwehr in Europa.¹¹¹ Die jahrzehntelangen Sorgen russischer Militärs und Entscheidungsträger vor einem intensiven Wettbewerb mit dem Westen bei der Raketenabwehr sind wohl bekannt.¹¹² Würde die europäische Fähigkeit zur Abwehr russischer ballistischer Raketen und Marschflugkörper qualitativ und quantitativ gestärkt, könnte dies auf zwei Wegen den militärischen Druck auf den Kreml zusätzlich erhöhen. Zum einen müsste Moskau dann fürchten, dass im Fall eines Krieges mit der Nato ein Einsatz russischer Mittelstreckenwaffen gegen hochwertige Ziele auf dem Territorium der europäischen Allianzpartner nicht erfolgreich wäre, weil die Flugkörper abgefangen werden. Ein Krieg gegen die Nato mag kurz- und mittelfristig unwahrscheinlich sein. Aber bereits in einer Krise, also vor dem Ausbruch größerer Kampfhandlungen, wäre mit Versuchen Russlands zu rechnen, politische Vorteile daraus zu ziehen, dass es mit konventionellen oder nuklearen Angriffen gegen Ziele in Nato-Europa

104 Vgl. Paul van Hoof/Davis Ellison, *Good Fear, Bad Fear. How European Defence Investments Could Be Leveraged to Restart Arms Control Negotiations with Russia*, Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies, April 2023, S. 27, <<https://t.ly/rqA3>>.

105 Zu den insgesamt moderaten Risiken vgl. Jonas Schneider/Torben Arnold, *Gewichtig und richtig: weitreichende US-Mittelstreckenwaffen in Deutschland*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2024 (SWP-Aktuell 36/2024).

106 Vgl. Camille Grand, *Missiles, Deterrence, and Arms Control: Options for a New Era in Europe*, London: IISS, September 2023, <<https://t.ly/otOzN>>.

107 Das betrifft die ballistischen Raketen SS-26 und Oreschnik sowie den Marschflugkörper SSC-8. Hinzu kommen die importierten ballistischen Raketen Zolfaghar aus Iran und KN-23 aus Nordkorea. Alle sind bodengestützt.

108 Diese offensichtliche Passgenauigkeit bestünde beispielsweise nicht bei einem Versuch, Russlands Arsenal an Mittelstreckenraketen zu begrenzen, indem Deutschland und andere Nato-Staaten in Europa eine Reduzierung ihrer Flotte moderner Kampffjets (die zuvor vergrößert wurde) anbieten. Vgl. van Hoof/Ellison, *Good Fear, Bad Fear* [wie Fn. 104], S. 26.

109 Vgl. John D. Maurer, »The Dual-Track Approach: A Long-Term Strategy for a Post-INF Treaty World«, in: *War on the Rocks*, 10.4.2019, <<https://t.ly/l1BbL>>.

110 Vgl. ebd.

111 Vgl. van Hoof/Ellison, *Good Fear, Bad Fear* [wie Fn. 104], S. 28f.

112 Zum historischen Hintergrund vgl. Austin Long, »Red Glare: Origin and Implications of Russia's »New« Nuclear Weapons«, in: *War on the Rocks*, 26.3.2018, <<https://t.ly/6BR80>>.

droht.¹¹³ Indem eine starke europäische Flug- und Raketenabwehr die wirksame Umsetzung solcher Angriffe unwahrscheinlich(er) macht, mindert sie das Erpressungspotential russischer Drohungen damit in Krisenzeiten. Zudem senkt sie den Wert jener nuklearfähigen Mittelstreckenwaffen, auf die Russland für solche Angriffe auf Europa zurückgreifen würde. Als Folge dieser Entwertung der russischen Systeme dürfte es Putin leichter fallen, im Rahmen eines reziproken Rüstungskontrolldeals ganz auf diese Waffen zu verzichten oder einer Begrenzung ihrer Stückzahlen zuzustimmen.

Zum anderen würde eine spürbar verstärkte europäische Raketenabwehr mehr militärischen Druck auf die russische Regierung erzeugen, indem sie deren Vertrauen in die eigene nukleare Zweitschlagfähigkeit etwas schwächt. Genau wie im Fall offensiver Nato-Mittelstreckenwaffen wäre es aber auch hier nicht das Ziel, das russische Vergeltungspotential zu neutralisieren – vollständiger Schutz gegen Putins Raketenarsenal ist nicht möglich –, sondern nur, Zweifel an dessen künftiger Effektivität zu säen.¹¹⁴

Die von Deutschland 2022 lancierte European Sky Shield Initiative (ESSI) geht mit Blick auf den ersteren Wirkungspfad in die richtige Richtung. Im Ukraine-Krieg haben sich die bei ESSI vorgesehenen Abwehrsysteme für mittlere und lange Reichweiten – Iris-T SLM und Patriot – als effektiv erwiesen.¹¹⁵ Auch deshalb ist das Erpressungspotential der eingesetzten russischen ballistischen Raketen, Marschflugkörper und sogar der Hyperschallrakete *Kinschal* gering geblieben.¹¹⁶ Zugleich dürfte *Arrow 3*, das Deutschland parallel zu ESSI für sehr lange Reichweiten beschafft, aus Moskaus Sicht eine wirkliche Gefahr für russische ICBMs darstellen¹¹⁷ und in der Folge das

Vertrauen des Kreml in seine Vergeltungsfähigkeit allmählich erodieren lassen. Auf diesen zwei Wegen könnten Raketenabwehrkapazitäten einen deutschen Versuch unterstützen, zur kompetitiven US-Rüstungskontrollpolitik beizutragen.

Damit ESSI diese Wirkung entfalten kann, müsste ihr Potential durch die Integration der nationalen Anteile und aller technischen Komponenten ausgeschöpft werden. Erst dadurch wird die Leistungsfähigkeit von ESSI bestimmt.¹¹⁸ Vor allem aber müssen die von den beteiligten Staaten bisher angekündigten (und weitere künftig nötige) Beschaffungsvorhaben bei Luft- und Raketenabwehrsystemen auch umgesetzt werden, denn die heutigen Bestände sind sehr klein und die Bedarfe sehr groß.¹¹⁹ Dieser Bedarf wird von den Europäern im Übrigen selbst zu decken sein; die US-Rolle dabei wird nicht ausgebaut werden. Amerika sieht Ostasien als vorrangigen Stationierungsraum für seine künftigen mobilen Raketenabwehrkapazitäten.¹²⁰ Der Ausbau der Luftabwehr ist kostspielig, aber aus Gründen der Verteidigung ohnehin gewollt. Dass er auch einer kompetitiven Rüstungskontrollpolitik zugutekäme, wäre ein Bonus, der nicht gesondert zu Buche schlägt.

Ein drittes Feld, auf dem Deutschland zur kompetitiven nuklearen Rüstungskontrollpolitik der USA beitragen kann – erneut durch einen solchen kostenlosen Bonus – ist der Aufbau europäischer Weltraumfähigkeiten, die abschreckungs- und verteidigungsrelevante Anwendungen haben.¹²¹ Konkretes Beispiel ist das im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO) finanzierte EU-Projekt TWISTER (Timely Warning and Interception with Space-based Theater

113 Vgl. Lydia Wachs, *Russlands Raketen und die European Sky Shield Initiative. Die deutschen Pläne zur Luftverteidigung im Kontext der Bedrohungslage*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2023 (SWP-Aktuell 40/2023), S. 4f.

114 Vgl. van Hooff/Ellison, *Good Fear, Bad Fear* [wie Fn. 104], S. 28f.

115 Vgl. Brad Lendon, »How Ukraine Turned the Tables on Russia's Aerial Assault with These Western Weapons«, CNN, 17.5.2023, <<https://t.ly/xw1sR>>.

116 Vgl. Sidharth Kaushal/Matthew Harries, *Russia's Options for Theatre Missile Coercion*, London: Royal United Services Institute (RUSI), 19.6.2023, <<https://t.ly/9wryT>>.

117 Vgl. Sven Arnold/Torben Arnold, *Deutschlands schwache Führungsrolle bei der europäischen Luftverteidigung. Korrekturbedarf auf allen Ebenen der European Sky Shield Initiative*, Berlin: Stiftung

Wissenschaft und Politik, Januar 2023 (SWP-Aktuell 2/2023), S. 5.

118 Vgl. ebd., S. 4. Für konkrete Vorschläge vgl. Grand, *Missiles, Deterrence, and Arms Control* [wie Fn. 106], S. 19.

119 Vgl. Rafael Loss, *Welches Dach über Europa? Boden- gebundene Luftverteidigung nach der Zeitenwende*, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), 2024 (BAKS-Arbeitspapier Nr. 3/2024), <<https://t.ly/JnUC2>>; »Fixing the Roof«, in: *Economist*, 27.7.2024, S. 26f.

120 Vgl. Grand, *Missiles, Deterrence, and Arms Control* [wie Fn. 106], S. 18.

121 Vgl. John D. Maurer, *Future European Contributions to Arms Control: Compete to Negotiate*, Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies, Februar 2023, S. 5, <<https://t.ly/TnFAh>>.

Surveillance).¹²² Das dabei vorgesehene Sensornetzwerk im Weltraum, ODIN's EYE II¹²³, böte gegenüber Russland zwei Vorteile. Erstens würden Sensoren im Orbit die Fähigkeit zur Informationsbeschaffung und Aufklärung (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, ISR) auf westlicher Seite stark verbessern. Dies würde das Potential der bestehenden sowie geplanten Flug- und Raketenabwehrsysteme steigern und könnte künftig sogar den Abschuss russischer Hyperschallgleiter erlauben. Bisher ist der Aktionsradius des meist bodengebundenen Radars zu klein, so dass die Vorwarnzeit bei einem Angriff mit Hyperschallraketen nicht ausreicht.¹²⁴ Eine weltraumbasierte ISR wäre, auch im Vergleich zu luft- oder seegestütztem Radar, viel leistungsfähiger. Mithin könnte sie die skizzierten Beiträge von Europas Luftverteidigung zum Erreichen kompetitiver Rüstungskontrollziele verstärken.

Zweitens wäre ein ISR-System, dessen weltraumbasierter Teil ausgebaut würde, resilienter gegen die Bedrohung durch bodengestützte Antisatellitenwaffen.¹²⁵ Verlöre Putin die Option, die heute relativ verwundbare ISR-Basis der westlichen Luftverteidigung auszuschalten, würde dies absichern, dass die europäische Flug- und Raketenabwehr zum Einsatz kommen kann.¹²⁶ Dann könnte sie besser zu einer kompetitiv geprägten Rüstungskontrollpolitik der USA gegenüber Russland beitragen.

Stabilitätsorientierte deutsche Beiträge

Eine konsequent stabilitätsorientierte deutsche Rüstungskontrollpolitik würde versuchen, die

122 Vgl. die Projektbeschreibung der EU: <<https://t.ly/vyFKL>>.

123 Vgl. »Protection from Space: OHB and the European Commission Signed the Grant Agreement for ODIN'S EYE II«, Pressemitteilung, Bremen, 22.12.2023, <<https://t.ly/i3Yad>>.

124 Vgl. Kaushal/Harries, *Russia's Options for Theatre Missile Coercion* [wie Fn. 116].

125 Wie sehr die Resilienz erhöht würde, hängt von der Ausgestaltung von TWISTER und ODIN'S EYE II ab. Zu verschiedenen Optionen der Sensorarchitektur vgl. Masao Dahlgren, *Getting on Track: Space and Airborne Sensors for Hypersonic Missile Defense*, Washington, D.C.: CSIS, Dezember 2023, <<https://t.ly/eCuqD>>.

126 Vgl. Brad Roberts, *On Theories of Victory, Red and Blue*, Livermore, CA: Center for Global Security Research, Lawrence Livermore National Laboratory, Juni 2020 (Livermore Papers on Global Security Nr. 7), S. 66, 69.

Eskalationsrisiken abzuwenden, die mit Russlands Verhalten und der kompetitiven US-Politik einhergehen. Das Ziel von Deutschlands Diplomatie müsste dann lauten, die US-Regierung an zentralen Punkten ihrer Politik durch Überzeugungsarbeit abseits der Öffentlichkeit zu beeinflussen. Hätten diese Versuche keinen Erfolg, bliebe Berlin die Option, unabhängig eine Stabilitätsagenda zu verfolgen, gegebenenfalls auch im offenen Dissens mit Washington. Die Stoßrichtung der Agenda bestünde darin, mit eigenen substantiellen, im Erfolgsfall stabilisierenden Maßnahmen die potentiell destabilisierenden Folgen der russischen und amerikanischen Politik abzufedern. In der hiesigen Diskussion empfehlen die Verfechter einer strikt stabilitätsfokussierten deutschen Rüstungskontrollpolitik vor allem drei Initiativen.

Erstens könnte Deutschland spezifische Kontrollen für Hyperschallwaffen – idealerweise global, jedoch zumindest für Europa – vorschlagen.¹²⁷ Begründet würde die Initiative mit dem Argument, dass diese Waffen die strategische Stabilität unterminieren könnten. Denn infolge der hohen Manövrierfähigkeit der Systeme kann ein angegriffener Staat nicht absehen, ob der Angriff einem konventionellen Ziel oder seinem nuklearen Zweitschlagpotential gilt. Bei der enormen Geschwindigkeit der Waffen müsse zudem binnen weniger Minuten reagiert werden. Diese Mischung erhöhe den Druck, so das zu hörende Argument, nuklear zu eskalieren. Die Ungewissheit über das genaue Ziel kann technisch nicht aufgelöst werden. Um daher das angenommene Eskalationsrisiko der in Europa präsenten Besitzerstaaten von Hyperschallsystemen zu senken – aktuell nur Russland, bald auch die USA und Frankreich –, müsste die deutsche Rüstungskontrollpolitik fordern, sich jeweils deklaratorisch auf Missionen zu beschränken, die sich nicht gegen die nuklearen Vergeltungsfähigkeiten anderer richten.¹²⁸ Der 2023 erstmals getestete französische Hyperschallgleiter *V-MaX* scheint ohnehin nicht für diese strategische Mission vorgesehen zu sein.¹²⁹ Jedoch haben die USA ihren allesamt rein konventionell bewaffneten Hyperschallsystemen auch eine strategische *Counterforce*-Rolle zugeordnet, nicht zuletzt als Ersatz für neue nukleare Systeme, deren quantita-

127 Vgl. Tim Thies, *Hyperschallwaffen in Europa: Wie die Rüstungskontrolle Schritt halten kann*, Hamburg: IFSH, Juni 2022, S. 24–30.

128 Vgl. ebd., S. 25.

129 Vgl. Timothy Wright, *France Conducts Its First Hypersonic Glide Vehicle Test*, London: IISS, 29.6.2023, <<https://t.ly/45e2t>>.

tiver Aufwuchs unter Biden verhindert werden soll.¹³⁰ Es ist schwer vorstellbar, dass es die Bundesregierung vermag, die USA von dieser *Counterforce*-Zielplanung abzubringen, zumal Russland seine nuklear bestückbaren Hyperschallgleiter gezielt dafür gebaut hat, Amerikas Zweitschlagarsenal zu bedrohen.¹³¹

Derzeit erscheint ein Moratorium für die Stationierung von Hyperschallwaffen in Europa unrealistisch.

Um die Stabilitätsrisiken von Hyperschallsystemen in Europa zu senken, könnte Berlin auch ein Moratorium gegen die Einführung weiterer solcher Waffen vorschlagen, begrenzt auf den europäischen Kontinent.¹³² Ein Moratorium würde indes die in Russlands Streitkräfte bereits eingeführten Systeme legitimieren. Das wären die aeroballistische *Kinschal*-Rakete, der von Fregatten gestartete Hyperschallmarschflugkörper *Zirkon* und der Hyperschallgleiter *Awangard*. Weitere Systeme plant der Kreml nicht.¹³³ Auf Seiten der Nato wurden noch keine Hyperschallwaffen in die Truppe eingeführt. Es ist nicht zu erwarten, dass die USA, wo viele Systeme entwickelt und bereits getestet werden,¹³⁴ dieses Ungleichgewicht zugunsten Russlands zementieren wollen würden. Heute ist die Idee eines Moratoriums daher unrealistisch. Bei einer künftig womöglich ausgeglicheneren Verteilung von Hyperschallwaffen in Europa stünden die Chancen besser.

Kurzfristig plausibler erscheinen Vorschläge, besonders destabilisierende Anwendungen von Hyperschallwaffen, die heute noch nicht genutzt werden, präventiv zu verbieten.¹³⁵ Beispielsweise könnten ballistische Raketen mit mehreren Hyperschallgleitern bestückt werden, die dann separate

Ziele ansteuern können (ähnlich einer ICBM mit MIRVs). Unter den in Europa präsenten Mächten plant bislang nur Moskau, Raketen mit multiplen Hyperschallgleitern auszurüsten.¹³⁶ Die dafür vorgesehene Rakete *Sarmat* (SS-X-30), die auch mit nur einem einzigen Gleiter oder gänzlich ohne einsetzbar wäre, ist allerdings noch in der Testphase.¹³⁷ Warum Moskau auf die Nutzung der *Sarmat* mit multiplen Hyperschallgleitern verzichten sollte, wenn kein Gegner Russlands die gleiche Fähigkeit entwickelt,¹³⁸ erschließt sich nicht. Aber künftige finanzielle oder andere Probleme könnten Putin vielleicht bewegen, diesen teuren »Trumpf« aufzugeben.

Eine zweite konsequent stabilitätsorientierte Forderung Deutschlands könnte sein, jene Raketenabwehrkapazitäten zu limitieren, die womöglich russische ICBMs abwehren können und so in Moskaus Augen dessen Zweitschlagfähigkeit gefährden.¹³⁹ Dies beträfe neben der land- und seegestützten Nationalen Raketenabwehr der USA auch die in Rumänien und Polen stehenden *Aegis-Ashore*-Systeme und jene *Arrow-3*-Anlagen, die ab 2025 in Deutschland in Betrieb gehen.¹⁴⁰ Anzuwenden wäre die Forderung auch auf den für die 2030er Jahre geplanten deutschen Beitrag zur seegestützten Raketenabwehr in Form der Fregattenklasse F127, die wahrscheinlich mit dem *Aegis*-System ausgerüstet werden wird.¹⁴¹

Das Stabilitätsargument hinter dieser Forderung würde lauten, dass jene Raketenabwehrfähigkeiten, die russische ICBMs bedrohen könnten, den Kreml zur Entwicklung immer neuer Offensivwaffen zwängen und Rüstungswettläufe anfachten, ohne der Nato Sicherheit vor russischen Nuklearangriffen zu

130 Vgl. The White House, »Remarks by Jake Sullivan« [wie Fn. 73].

131 Vgl. z.B. Hanna Notté et al., »Russia's Novel Weapons Systems: Military Innovation in the Post-Soviet Period«, in: *Nonproliferation Review*, 28 (2021) 1–3, S. 61–93.

132 Vgl. Thies, *Hyperschallwaffen in Europa* [wie Fn. 127], S. 27–29.

133 Vgl. Dominika Kunertova, »Hypersonic Weapons: Emerging, Disruptive, Political«, in: Brian G. Carlson/Oliver Thränert (Hg.), *Strategic Trends 2022*, Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich, S. 43–67 (50f).

134 Vgl. ebd., S. 51, 53.

135 Vgl. Cooper, *Arms Control for the Third Nuclear Age* [wie Fn. 63], S. 194f.

136 Vgl. ebd., S. 194.

137 Zu den Problemen bei der *Sarmat* vgl. Maxim Starchak, »Russia's Nuclear Modernization Drive Is Only a Success on Paper«, *Carnegie Politika*, 31.1.2024, <<https://t.ly/mUtEc>>.

138 China plant eine ähnliche Waffe, ist aber kein Gegner Russlands. Vgl. Richard Weitz, »China's Hypersonic Missiles: Methods and Motives«, in: *Jamestown Foundation China Brief*, 21 (2021) 15, <<https://t.ly/PuHHE>>.

139 Vgl. Tim Thies/Oliver Meier, »Brandbeschleuniger«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 8.2.2022, <<https://t.ly/oeGLk>>.

140 Zu *Aegis Ashore* als auch zum klassischen *Aegis*-System vgl. Panda, *A New U.S. Missile Defense Test May Have Increased the Risk of Nuclear War* [wie Fn. 71].

141 Vgl. dazu Lars Hoffmann, »Fregatte F 127 mit *Aegis* und kanadischem Führungssystem?«, in: *Hartpunkt – Monitor für Defence und Sicherheitspolitik*, 7.2.2024, <<https://t.ly/DuvQh>>.

liefern.¹⁴² Schlimmstenfalls könnten fortgeschrittene Abwehrsysteme des Westens in Russland Ängste vor einem Präventivschlag der USA schüren, die Moskau in einer Krise zu frühzeitiger atomarer Eskalation verleiten.¹⁴³

Über die deutschen Raketenabwehrkapazitäten mit sehr großen Reichweiten könnte die Bundesregierung souverän entscheiden. Sie müsste die in der Entwicklung befindlichen Pläne für die F127-Fregatten qualitativ modifizieren und die schon getroffene Kaufentscheidung für *Arrow 3* widerrufen. Die diplomatischen Kosten dürften in diesen beiden Fällen überschaubar bleiben – auch weil die Beschaffung von *Arrow 3* ein unilateraler Entschluss war, der nicht überall auf Zustimmung stieß.¹⁴⁴ Finanziell würde die Stornierung sicher zu Buche schlagen. Die Frage wäre aber vor allem, ob diese deutsche Kehrtwende die erhoffte stabilisierende Wirkung auf Russland entfaltet. Dies darf bezweifelt werden: Wenn zugleich die Nationale Raketenabwehr der USA und die *Aegis-Ashore*-Systeme in Polen und Rumänien unangetastet blieben, dürften einseitige Schritte Deutschland zwar in der Gunst des Kreml wieder steigen lassen. Solche Schritte würden aber nicht die russischen Sorgen vor der Raketenabwehr der USA und der Nato und die damit aus russischer Sicht verknüpften Stabilitätsrisiken beseitigen.¹⁴⁵

Unrealistisch erscheint indes der ambitioniertere Gedanke, nicht bloß die deutschen Kapazitäten zurückzufahren, sondern außerdem die Alliierten zu überzeugen, die Anlagen in Rumänien, Polen und schließlich auch den USA (teilweise) stillzulegen oder gar zurückzubauen, um damit einen Unterschied bei Russlands Bedrohungswahrnehmung zu machen. In Anbetracht von Russlands intensivem Raketeneinsatz

gegen die Ukraine dürften solche Zugeständnisse in keinem der drei Nato-Länder politisch durchsetzbar sein, da sie als »falsches Signal« gewertet würden. Darüber hinaus gilt in Washington die Fähigkeit zur Abwehr begrenzter Nuklearschläge gegen das Territorium der USA – ob als irrationaler Angriff durch Nordkorea oder Erpressungsversuch von China oder Russland – heute parteiübergreifend als unverzichtbar.¹⁴⁶

Drittens könnte Deutschland versuchen, den Aufwuchs bodengestützter ballistischer Raketen und Marschflugkörper in Europa durch ein Moratorium zu verhindern.¹⁴⁷ Entsprechende Vorschläge wurden seit dem Scheitern des INF-Vertrags auch international wiederholt geäußert – nicht bloß von Russland, sondern ebenso von Frankreich.¹⁴⁸ Im heutigen Kontext würde damit der deutsch-amerikanische Stationierungsbeschluss für Mittelstreckenwaffen vom Juli 2024 revidiert. Bislang verfügt in Europa einzig das russische Militär über solche Systeme. Zwei Stabilitätsargumente hinter der Initiative für ein Moratorium lauten, dass Schritte der Nato, den russischen Waffen durch eine Nachrüstung etwas entgegenzusetzen, attraktive Ziele für russische Präventivattacken in Krisen erschaffen könnten und obendrein eine Aktions-Reaktions-Rüstungsdynamik auslösen könnten, die keiner Seite zusätzliche Sicherheit brächte.¹⁴⁹ Beides wäre als destabilisierend zu begreifen.

Vor dem Ukraine-Krieg war Frankreichs Moratoriumsidee vor allem deshalb in der Nato nicht mehrheitsfähig, weil sie Russlands Bruch des INF-Vertrags legitimiert hätte: Damals umfasste das

142 Vgl. Andrey Baklitskiy/James Cameron/Steven Pifer, *Missile Defense and the Offense-Defense Relationship*, Hamburg: IFSH, Oktober 2021 (Deep Cuts Commission Working Paper Nr. 14), S. 23f.

143 Vgl. Dmitry Stefanovich, »The Indispensable Link: Strategic Defense Capabilities as a Cornerstone of Arms Control and Arms Racing«, in: Tong Zhao/Dmitry Stefanovich, *Missile Defense and the Strategic Relationship among the United States, Russia, and China*, Cambridge, MA: American Academy of Arts and Sciences, 2020, S. 29–49 (31).

144 Vgl. Benedikt Fuest/Gerhard Hegmann, »Arrow 3 soll uns vor Putin schützen – Der erstaunliche Selbstbetrug der Bundeswehr«, in: *Welt*, 6.10.2023.

145 Vgl. Panda, *A New U.S. Missile Defense Test May Have Increased the Risk of Nuclear War* [wie Fn. 71]; Baklitskiy/Cameron/Pifer, *Missile Defense* [wie Fn. 142], S. 21.

146 Die offizielle US-Politik, sich bei russischen und chinesischen Angriffen gegen das US-Territorium auf die strategische Abschreckung zu verlassen statt auf Raketenabwehr, bezieht sich nur auf »Bedrohungen durch große Angriffe mit Nuklearraketen«. Aber »einem Aggressor die Fähigkeit zu verweigern, kleinere Nuklearschläge mit dem Ziel der Erpressung durchzuführen«, ist Ziel der Nationalen Raketenabwehr: US Department of Defense, *Missile Defense Review*, Washington, D.C., 27.10.2022, S. 1, 6, <<https://t.ly/qECRA>>.

147 Vgl. Jana Baldus, »Das Ende des INF-Vertrags: Katerstimmung in Europa«, in: *PRIF Blog*, 9.8.2019, <<https://t.ly/c1jR9>>.

148 Vgl. Lorenz Hemicker/Michaela Wiegand, »Macron kommt Russland bei Atomraketen entgegen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.11.2019.

149 Vgl. Ulrich Kühn/Tim Thies, »The Renuclearization of Europe and the Limits of History«, in: *Transatlantic Policy Quarterly*, 22 (2023) 1, S. 53–61.

russische Arsenal bodengestützter Mittelstreckenwaffen einzig SSC-8-Marschflugkörper. An ihnen war der INF-Vertrag zerbrochen. Es war politisch nicht hinnehmbar, deren illegale Stationierung dann durch ein Moratorium formell abzusegnen, zumal ohne *Counter-Deployments* auf Seiten der Nato.¹⁵⁰ Dass derselbe Vorschlag auch von Russland vorgebracht wurde, war in dieser Hinsicht nicht hilfreich. Rein militärisch indes war die eher kleine russische INF-Kapazität – stationiert wurden laut Berichten nur 64 Marschflugkörper vom Typ SSC-8 – nicht ausschlaggebend.¹⁵¹

Diese militärische Ausgangslage für ein Moratorium hat sich jedoch zuletzt stark geändert. Zwar ist keine Erhöhung der SSC-8-Stückzahlen bekannt. Allerdings hat Russland seit Ende 2023 rund 400 ballistische Mittelstreckenraketen aus Iran und einige weitere Dutzend aus Nordkorea importiert.¹⁵² Die iranische *Zolfaghar* hat eine Reichweite von 700 km, die nordkoreanische KN-23 eine Reichweite von 690 km, die US-Regierung spricht gar von bis zu 900 km.¹⁵³ Als Summe aus den jüngsten Importen und der SSC-8 umfasst Moskaus Arsenal an bodengestützten Mittelstreckenwaffen so bereits über 500 Systeme, denen in Nato-Europa kein einziges gegenübersteht.

Hinzu kommt, dass Russlands ballistische *Iskander*-Rakete (SS-26) zwar offiziell als Kurzstreckenwaffe mit unter 500 km Reichweite deklariert wird, weil sie nie für größere Distanzen getestet wurde. Auf der Basis ihrer technischen Parameter jedoch attestieren der SS-26 unabhängige Experten, Fachleute aus der US-Regierung sowie russische Militärs jeweils inoffiziell eine viel größere Reichweite, nämlich zwischen

700 und 1.000 km, was als Mittelstrecke gilt.¹⁵⁴

Trotz intensiver Nutzung der *Iskander* im russischen Raketenkrieg gegen die Ukraine dürfte der Bestand weiterhin im niedrigen dreistelligen Bereich liegen.¹⁵⁵

Zudem wurde der seegestützte Hyperschallmarschflugkörper *Zirkon* zuletzt von einer Abschussrampe an Land auf Kiew abgefeuert.¹⁵⁶ Von diesem neuen Flugkörper, der bis zu 1.000 km weit fliegen kann, besitzt das russische Militär wohl eine hohe zweistellige Stückzahl.¹⁵⁷ Die im November 2024 auf Dnipro erstmals abgefeuerte *Oreshnik* ist eine landgestützte ballistische Mittelstreckenrakete mit einer Reichweite von über 3.000 km. Von dieser Experimentalversion dürfte Russland eine niedrige zweistellige Stückzahl im Arsenal haben.¹⁵⁸

Wenn die *Oreshnik*, die *Zirkon* und die *Iskander* als landgestützte Mittelstreckenwaffen mitgezählt werden, liegt Russlands Arsenal dieser Waffen insgesamt im hohen dreistelligen Bereich. Die Nato-Streitkräfte haben heute keinerlei Pendant. Dieses Ungleichgewicht zu zementieren, das sich durch Moskaus jüngste Importe stark vergrößert hat, ist nicht nur politisch äußerst unattraktiv, sondern auch militärisch nicht mehr länger eine zu vernachlässigende Größe. Eine Initiative, die derzeitigen INF-Bestände in Europa mithilfe eines Moratoriums einzufrieren, dürfte daher innerhalb der Nato keine Chance auf Zustimmung mehr haben.

Abrüstungsorientierte deutsche Initiativen

Eine streng am Ziel der nuklearen Abrüstung ausgerichtete deutsche Rüstungskontrollpolitik müsste

150 Vgl. James Fergusson, »The New Nuclear Arms Race that Wasn't«, in: *Inside Policy*, 1.11.2020, <<https://t.ly/8zkbj>>.

151 Vgl. »Russland hat offenbar weit mehr Raketen stationiert als bekannt«, in: *Der Spiegel*, 9.2.2019, <<https://t.ly/VW8li>>.

152 Vgl. Parisa Hafezi et al., »Iran Sends Russia Hundreds of Ballistic Missiles«, *Reuters*, 21.2.2024, <<https://t.ly/RkhWe>>; Timothy Wright/Joseph Dempsey, *North Korea's Ballistic-missiles Transfer to Russia: Operational Constraints Thwart Objectives*, London: IISS, 17.1.2024, <<https://t.ly/QFEpC>>.

153 Vgl. »Zolfaghar (Dezful, Qasem)« und »KN-23«, beide in *Missile Threat*, CSIS Missile Defense Project, Washington, D.C.: CSIS, Stand: 23.4.2024, <<https://t.ly/GC7zC>> und <<https://t.ly/C0vTU>>; The White House, »Press Briefing by Press Secretary Karine Jean-Pierre and NSC Coordinator for Strategic Communications John Kirby«, Washington, D.C., 4.1.2024, <<https://t.ly/E1JLL>>.

154 Vgl. Stefan Forss, *The Russian Operational-Tactical Iskander Missile System*, Helsinki: National Defence University, 2012, S. 14–16, <<https://t.ly/cd4ng>>.

155 Vgl. Dan De Luce, »Russia's Weapons Production Has Actually Increased Dramatically, Despite Western Sanctions, Report Says«, in: *NBC News*, 26.6.2024, <<https://t.ly/mOHM9>>; »HUR Reveals Russia's Missile Stockpile and Production Capacity«, in: *Kyiv Post*, 6.11.2023, <<https://t.ly/P2Bg>>.

156 Vgl. Alexander Eydlin, »Experten bezweifeln Schlagkraft von russischer Hyperschallwaffe«, in: *Zeit Online*, 27.3.2024, <<https://t.ly/Zmdir>>.

157 Vgl. »Russia Orders Additional Tsirkon Hypersonic Missiles«, in: *Naval News*, 15.11.2022, <<https://t.ly/kSDw2>>.

158 Vgl. Fabian Hoffmann, »Implications of the Oreshnik for NATO's Missile Defense Posture in Europe«, *Missile Matters*, 30.11.2024, <<https://t.ly/8XPmh>>.

über das deklaratorische Fernziel einer kernwaffenfreien Welt hinausgehen. Sie würde versuchen, den »Fußabdruck« von Kernwaffen hierzulande zu reduzieren – und zwar unabhängig davon, wie sich die nuklearen Gegenspieler verhalten. Handlungsleitend wäre die Maxime, dass einseitige Vorleistungen die eigenen guten Absichten unterstreichen, Deutschland zum Vorbild erheben und so die Überzeugungskraft seiner abrüstungspolitischen Forderungen steigern.

Eine abrüstungsorientierte deutsche Rüstungskontrollpolitik wäre der Gegenentwurf zur amerikanischen.

Eine solche Politik in Reinform stünde der kompetitiven nuklearen Rüstungskontrollpolitik der USA außerordentlich skeptisch bis ablehnend gegenüber. Sie wäre darauf angelegt, die amerikanischen Entscheidungsträger durch die Verweigerung einer deutschen rüstungskontrollpolitischen Zusammenarbeit im Nato-Rahmen und durch moralische Anklagen und Appelle zu beeinflussen. Eine abrüstungsfokussierte deutsche Rüstungskontrollpolitik wäre im Grunde der Gegenentwurf zur amerikanischen. Deshalb wäre es irreführend, in diesem Fall von deutschen Beiträgen zur US-Politik zu sprechen. Deutsche Verfechter haben drei zentrale Vorschläge für diese Rüstungskontrollpolitik unterbreitet.

Erstens könnte die Bundesregierung die Mitwirkung des Landes an der nuklearen Teilhabe der Nato beenden, verstanden als Abzug der hierzulande gelagerten taktischen US-Kernwaffen.¹⁵⁹ In einer stärkeren Version würde Berlin zudem jene Nato-Länder, in denen ebenfalls US-Kernwaffen lagern, ermutigen, es Deutschland gleichzutun. Im Extremfall würde die Initiative noch die deutsche Ratifizierung des Atomwaffenverbotsvertrags in die Wege leiten.¹⁶⁰

Eine solche Initiative hätte für Deutschland einen hohen Preis. Mit seinem Aussteigen aus der nuklearen Teilhabe würde Deutschland die jahrzehntelange Praxis der atomaren Kosten- und Risikoteilung unilateral aufkündigen – zulasten der USA als Schutzmacht.¹⁶¹ Das müsste selbst auf Präsident Joe Biden

und Vizepräsidentin Kamala Harris befremdlich wirken, vom künftigen Präsidenten Donald Trump ganz zu schweigen. Mit dem Abzug aller Kernwaffen aus Deutschland entfielen auch der Grund für den privilegierten Zugang der Bundesregierung zu sensiblen Informationen als Stationierungsland¹⁶² (»Nuklear-Nato«) sowie für die exklusive Mitsprache bei der Nuklearpolitik der Nato im Rahmen der Quad. Berlins Einfluss würde sinken. Zudem könnte aufgrund der Stellung der Bundesrepublik schon ein nationaler deutscher Ausstieg das Überleben des gesamten Teilhabe-Arrangements gefährden.¹⁶³ Weil im Falle seines Zusammenbruchs der Entkopplung Europas von Amerika Tür und Tor geöffnet wäre, fürchten allen voran die Bündnispartner an der Ostflanke jede Änderung am Status quo der nuklearen Teilhabe.¹⁶⁴ Kündigte Berlin unter diesen Voraussetzungen die Mitarbeit auf, müsste es mit einer tiefen Spaltung und Schwächung der Allianz rechnen.

Den Beitritt zum Kernwaffenverbotsvertrag anzubahnen würde diese horrenden außen- und sicherheitspolitischen Kosten weiter in die Höhe treiben. Damit würde Deutschland das Verhältnis zu seinen zentralen außenpolitischen Partnern – den USA, Frankreich, den übrigen Nato-Staaten und den Demokratien im Indopazifik – schwer belasten.¹⁶⁵ All diese nämlich setzen für ihre eigene Sicherheit auf nukleare Abschreckung, angesichts der russischen und chinesischen Aufrüstung in zunehmendem Maße.¹⁶⁶ Derzeit hinnehmbar scheint dagegen ein Festhalten an der deutschen Praxis, an den Treffen der Parteien

¹⁶² Vgl. Heinrich Brauß, »Erweiterte Nukleare Abschreckung – zur Glaubwürdigkeit der NATO-Strategie im Lichte der russischen Bedrohung«, in: *SIRIUS*, 7 (2023) 3, S. 223 – 236 (230).

¹⁶³ Vgl. Tobias Bunde, »The Risks of an Incremental German Exit from NATO's Nuclear Sharing Arrangement«, in: *Texas National Security Review (Policy Roundtable: The Future of Trans-Atlantic Nuclear Deterrence)*, 23.8.2021, S. 11 – 20 (17), <<https://t.ly/zY2Yx>>.

¹⁶⁴ Vgl. Christian Mölling/Sophia Becker (Hg.), *(Nuclear) Sharing Is Caring: – an Introduction. European Views on NATO Nuclear Deterrence and the German Nuclear Sharing Debate*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Juni 2020 (DGAP Report Nr. 10), <https://t.ly/qd8L_>.

¹⁶⁵ Vgl. Jonas Schneider, *Warum Deutschland den Kernwaffenverbotsvertrag nicht unterstützen sollte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 22.1.2021 (Kurz gesagt), <<https://t.ly/FrgzT>>.

¹⁶⁶ Vgl. Gregory F. Giles, »The U.N. Nuclear Ban Treaty Has No Clothes«, in: *Real Clear Defense*, 5.3.2024, <https://t.ly/KG MH_>.

¹⁵⁹ Vgl. z.B. Sascha Hach, »Nukleare Kriegsgefahr: Deutschland auf dem Opferaltar«, in: *Frankfurter Rundschau*, 7.7.2020.

¹⁶⁰ Vgl. Moritz Kütt, »Atomwaffen: Gegen ein neues atomares Wettrüsten«, in: *Frankfurter Rundschau*, 4.11.2021.

¹⁶¹ Vgl. Michèle Flournoy/Jim Townsend, »Striking at the Heart of the Trans-Atlantic Bargain«, in: *Spiegel International*, 3.6.2020.

des Verbotsvertrags als Beobachter teilzunehmen, denn die damit verbundenen allianzinternen Kosten sind mittlerweile eingepreist.

Der Mehrwert eines Vertragsbeitritts und Ausstiegs aus der Teilhabe wäre ohnehin gering. Deutschlands Image im Globalen Süden würde zwar aufpoliert, doch ein Inkrafttreten des Vertrags bliebe auch mit Deutschland illusorisch.¹⁶⁷ Die Zahl der weltweiten Atomwaffen bliebe unverändert. Auch ohne US-Kernwaffen bliebe Deutschland als Logistikkreuz der Nato fest in Russlands Fadenkreuz.¹⁶⁸ Zur Verhütung von Kriegen würde so kein Beitrag geleistet.

Zweitens könnte die Bundesregierung ein Stationierungsverbot für bodengestützte Mittelstreckenwaffen in Deutschland beschließen – losgelöst von der Frage, wie sich Russlands Verhalten und die russische INF-Kapazität in Europa entwickeln. Auch auf diesem Wege würde der deutsch-amerikanische Stationierungsbeschluss vom Juli 2024 revidiert. In einer stärkeren Version könnte Berlin weitere europäische Nato-Länder auffordern, das Gleiche für ihre Staatsgebiete zu tun.¹⁶⁹ Eine begrenztere Form der Initiative würde ein Stationierungsverbot explizit für Hyperschallwaffen mittlerer Reichweite¹⁷⁰ statt für alle Arten bodengestützter Mittelstreckenwaffen beschließen.

Eine solche Initiative, besonders die gesamteuropäische Variante, wäre ein Affront gegen die Reaktion der Nato auf die in der Ukraine sichtbare steigende Bedrohung Europas durch russische Flugkörper. Neben dem Ausbau der europäischen Flug- und Raketenabwehr setzt die Streitkräfteplanung der Allianz als Ergänzung auf stärkere *Deep-Strike*-Fähigkeiten mit hoher Präzision und Reichweiten zwischen 300 und 2.000 km.¹⁷¹ Durch deren Verlegung sollen lokale

militärische Ungleichgewichte, wie es sie etwa im Baltikum zugunsten von Russland gibt, zu Beginn einer Krise aufgelöst und ein Abgleiten in bewaffnete Konflikte verhindert werden.¹⁷² Die Absicht hinter der *Deep-Strike*-Kapazität ist, wichtige militärische und andere Hochwertziele in Russland ins Fadenkreuz nehmen zu können. So wird Russlands Kalkül durchkreuzt, im Kriegsfall mit eigenen *Deep-Strike*-Fähigkeiten das Gros der Nato-Kräfte auf Abstand zu halten (Anti-Access/Area-Denial, A2AD). Dem Kreml wird signalisiert, dass die Nato bei einem Angriff gegen sich die Option hat, Russlands Fähigkeit zur Fortführung des Krieges an der Front massiv einzuschränken – ein Signal, das abschrecken soll.¹⁷³

Bei der Verbesserung der *Deep-Strike*-Kapazität in Nato-Europa lag der Schwerpunkt bisher auf luft- und seegestützten Marschflugkörpern mit Reichweiten bis zu 1.600 km.¹⁷⁴ Die vor dem Juli 2024 eingeplanten bodengestützten Systeme – die ATACMs der Balten und Polen (ab Ende 2024), Großbritanniens *Precision Strike Missile* (PrSM, ab 2024) und die (noch nicht zugesagte) *Joint Fire Support Missile* (JFS-M, ab 2030) Deutschlands – wären für die skizzierte Abrüstungsinitiative irrelevant, weil sie nicht in den Bereich von Mittelstreckenwaffen (ab 500 km Reichweite) fallen. Allerdings hatten die Nato-Staaten bewusst nicht ausgeschlossen, auch Systeme mit größerer Reichweite – sprich: bodengestützte Mittelstreckenwaffen – in Europa zu stationieren.¹⁷⁵ Im Juli 2024 verkündete die Bundesregierung nun, dass genau solche US-Systeme in Deutschland stationiert werden und dass Deutschland eigene Waffen dieser Kategorie gemeinsam mit Frankreich, Polen, Italien und nun auch Großbritannien und Schweden entwickeln möchte. Mit einem Stationierungsverbot würde Deutschland diese konkreten Vorhaben und die Nato-Strategie sabotieren, die genannten Partner – welche für die deutsche Außenpolitik essentiell sind – vor den Kopf stoßen und sich im Bündnis weitgehend isolieren.

167 Vgl. detailliert Jonas Schneider, *Kernwaffenverbotsvertrag: Das Inkrafttreten ist kein Durchbruch. Die Bundesregierung sollte selbstbewusster begründen, warum sie den Vertrag ablehnt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2021 (SWP-Aktuell 3/2021).

168 Vgl. Michal Onderco, »Getting Out of the NATO Nuclear Task Would Not Increase Dutch Security«, in: *War on the Rocks*, 10.12.2019, <<https://t.ly/vbylD>>.

169 Einen unilateralen Verzicht der Nato empfehlen Kühn/Thies, »The Renuclearization of Europe« [wie Fn. 149], S. 60f.

170 Vgl. Lühr Henken, »Ein Deja-vu mit Pershing 2?«, in: *FriedensForum*, 36 (2023) 3, <<https://t.ly/XiTOW>>.

171 Vgl. Center for Global Security Research, Lawrence Livermore National Laboratory, *Toward a New Division of Deterrence Labor Between and Among the United States and Its Allies*

and Partners: *Workshop Summary*, Livermore, CA, 6./7.6.2023, S. 17, <<https://t.ly/ITWZN>>.

172 Vgl. Stephen R. Covington, *NATO's Concept for Deterrence and Defense of the Euro-Atlantic Area (DDA)*, Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 2.8.2023, <<https://t.ly/SO10h>>.

173 Vgl. Center for Global Security Research, Lawrence Livermore National Laboratory, *Toward a New Division of Deterrence Labor* [wie Fn. 171], S. 18.

174 Vgl. Grand, *Missiles, Deterrence, and Arms Control* [wie Fn. 106], S. 11 – 13.

175 Vgl. ebd., S. 13.

Die Vorteile dieser Initiative wären fragwürdig. Sie als Schritt zur atomaren Abrüstung zu preisen wäre schwierig, denn anders als ihre russischen Pendanten sind die bodengestützten Mittelstreckenwaffen der Nato-Staaten nicht nuklearwaffenfähig, sondern rein konventionell.¹⁷⁶ Ohnehin scheint die Idee illusorisch, mittels eigener militärischer Zurückhaltung Putin zum Verzicht auf die Nutzung der russischen Raketen und Marschflugkörper gewissermaßen zu überreden. Ein praktischer friedensfördernder Effekt wäre nicht zu erwarten.

Drittens könnte Deutschland die drei Kernwaffenstaaten der Nato aufrufen, ihre strategischen Atomarsenale nicht zu vergrößern – losgelöst davon, ob Russland oder China ihre Nuklearfähigkeiten ausbauen.¹⁷⁷ In dieselbe »strategische Kerbe« schließe die Bundesregierung, wenn sie sich festlegte, unter keinen Umständen eine europäische nukleare Abschreckungsfähigkeit zu unterstützen – unabhängig davon, wie diese Kapazität konkret umgesetzt würde, und selbst dann nicht, wenn die USA ihre atomare Schutzzusage für die Nato zurückziehen sollten.¹⁷⁸

Derartiges deutsches Drängen auf größte Zurückhaltung im strategischen Nuklearbereich wäre substantiell erfolglos, allianzpolitisch kostspielig und sicherheitspolitisch riskant. Eine Reduzierung des strategischen Atomarsenals der USA ist generell nicht durch Einflussnahme von Alliierten erreichbar – anders als bei taktischen US-Kernwaffen, die auf alliierterem Territorium vorwärtsstationiert sind. Über die Zahl der benötigten ICBMs, U-Boot-gestützten ballistischen Raketen (Submarine-Launched Ballistic Missiles, SLBMs) und nuklearfähigen Langstreckenkombomben entscheidet der US-Präsident auf Grundlage von Empfehlungen der Stabschefs des Militärs. Diese richten sich (im Rahmen der gültigen Rüstungskontrollverträge) in erster Linie danach, wie viele Kernwaffen sie für erforderlich halten, um Russland, China und Nordkorea optimal abzuschrecken. Ob abrüstungsaffine Alliierte diese Einschätzung teilen, ist für das Pentagon dabei unwichtig. Ein US-Präsi-

dent könnte den Militärs zwar widersprechen und das Arsenal trotzdem verkleinern. Politisch wäre dies aber hochriskant für den Präsidenten, da der Dissens gewiss publik würde.¹⁷⁹ Dies gilt umso mehr, wie in Amerika ein neuer Konsens entstanden ist, dass eine Stärkung und maßvolle Vergrößerung des strategischen Atomarsenals nötig ist.¹⁸⁰ Sollte ein Präsident dennoch diese Machtprobe wagen, täte er das wohl bloß aus eigener Überzeugung und nicht als Folge einer abrüstungsfreundlichen Einflussnahme der Bundesregierung.

Noch unempfindlicher für Berliner Wünsche nach unilateraler nuklearer Zurückhaltung dürften London und Paris sein, denn Frankreich und Großbritannien betrachten die jeweilige Anzahl ihrer einsatzbereiten strategischen Kernsprengköpfe als absolutes Minimum dessen, was nötig sei, um Russland überhaupt glaubhaft abschrecken zu können.¹⁸¹ Wenn sie zu dem Entschluss kämen, die Obergrenze für ihr jeweiliges Arsenal anzuheben, wäre auch dieses Limit *per definitionem* das gerade noch zu verantwortende Minimum. Die britische Regierung erhöhte 2021 ihre Obergrenze um 40 Prozent und begründete dies mit der neuen Bedrohungslage für ihr Land und das eigene Arsenal.¹⁸² Für die Wünsche anderer Akteure nach Abrüstung war dabei kein Platz.¹⁸³ Frankreichs

179 Präsident Obama erwog 2013, das strategische Arsenal um ein Drittel zu verkleinern. Weil die Stabschefs ankündigten, solche Einschnitte ohne russische Gegenleistung öffentlich abzulehnen, lenkte er ein. Vgl. Fred Kaplan, *The Bomb. Presidents, Generals, and the Secret History of Nuclear War*, New York 2020, S. 242–244.

180 Vgl. Robert Peters, *The New American Nuclear Consensus – and Those Outside It*, Washington, D.C.: Heritage Foundation, 19.3.2024 (Issue Brief 5347), <<https://t.ly/LR2OI>>, und The White House, »Adapting the U.S. Approach to Arms Control and Nonproliferation to a New Era« [wie Fn. 78].

181 Vgl. Bruno Tertrais, *A Comparison between US, UK and French Nuclear Policies and Doctrines*, Paris: Sciences Po, Februar 2007, <https://t.ly/GQJW_>.

182 Vgl. Claire Mills, *Integrated Review 2021: Increasing the Cap on the UK's Nuclear Stockpile*, London, 19.3.2021 (House of Commons Library Briefing Paper Nr. 9175), <<https://t.ly/5ZQdX>>, und Ministry of Defence, *The 2021 Integrated Review: Nuclear Frequently Asked Questions*, London, 27.4.2021, <<https://t.ly/O21y5>>.

183 Nur sechs Wochen bevor diese Erhöhung verkündet wurde war der Atomwaffenverbotsvertrag in Kraft getreten, und nur zwei Monate danach sollte die Überprüfungs-konferenz zum Atomwaffensperrvertrag stattfinden, bei der stets viele Akteure nach nuklearer Abrüstung rufen. Vgl. Georgina Wright/Bruno Tertrais, *The UK's Integrated Review:*

176 Vgl. Panda, *Missile Arsenals* [wie Fn. 79], S. 53.

177 Vgl. Jana Baldus et al., »Rüstungsdynamiken: Abrüsten statt Wettrüsten«, in: Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC) et al. (Hg.), *Friedensfähig in Kriegszeiten. Friedensgutachten 2022*, Bielefeld 2022, S. 91–109.

178 Vgl. Xanthe Hall, »Stoppzeichen für Atombomben«, in: *Frankfurter Rundschau*, 2.3.2024, S. 12; Oliver Meier, »Der Nutzen von Atomwaffen wird überschätzt«, in: *Der Spiegel*, 21.2.2024, <<https://t.ly/Qlf5b>>.

Atompolitik ist ohnehin dafür bekannt, eng an nationalen Prioritäten ausgerichtet zu sein und Abrüstungsbelange außen vor zu lassen.¹⁸⁴

Allianzpolitisch würde eine derartige deutsche Initiative Porzellan zerschlagen, obwohl sie keine Abrüstung erreicht. Von der US-Politik würde sie eher als weltfremd aufgefasst. In einer aktuellen Analyse des amerikanischen Nukleardiskurses wird betont, auch die US-Bündnispartner »sollten alle anerkennen, dass der entstehende Konsens in Washington, D.C. darin besteht, vor zunehmenden chinesischen und russischen Bedrohungen nicht zurückzuschrecken, sondern diesen Bedrohungen mithilfe eines leistungsfähigeren Nukleararsenals entgegenzutreten«.¹⁸⁵ Deutsche abrüstungsfokussierte Fundamentalkritik am US-Konsens dürfte als anmaßend bewertet werden.

Nicht gut ankommen bei den nord- und osteuropäischen »Frontstaaten« würde auch eine kategorische, unabhängig vom Kontext ausgesprochene Absage Berlins an eine nukleare Abschreckungsfähigkeit für Europa. Die Bundesrepublik hat die sicherheitspolitischen Sorgen dieser Länder vor Russland mindestens von 2014 bis 2022 geringgeschätzt und damit falsch gelegen. Deshalb dürften Einwände aus Berlin, selbst ohne den Schutzschirm der USA brauche es kein Mehr an atomarer Abschreckung, als deutsche Rückkehr zur ihnen bekannten »handlungsarmen, aber selbstgerechten Ratschlaggeberei von der Seitenlinie« verstanden werden und viel Groll auslösen.¹⁸⁶

Ein Aufruf zur einseitigen nuklearen Zurückhaltung des Westens, gerade wenn der US-Atomschirm wegfiel, würde ferner die Sicherheitsrisiken für Europa erhöhen. Die damit zum Ausdruck kommende deutsche Indifferenz gegenüber nuklearer Abschreckung wäre eine Steilvorlage für Trump, die Schutzzusage weiter in Frage zu stellen. Sie wäre

auch eine Einladung an Putin, mit immer neuen Atomdrohungen Europa zu spalten. Würde ihre Nachfrage nach Abschreckung weder transatlantisch noch europäisch befriedigt, kämen in den »Frontstaaten« irgendwann Debatten über eigene Kernwaffen auf.¹⁸⁷ Diese Frage würde die Gräben im Westen weiter vertiefen und zudem die atomare Nichtverbreitungsnorm belasten.

What Global Britain Means for France: Paris: Institut Montaigne, 17.3.2021, <https://t.ly/qCwU_>.

184 Vgl. Bruno Tertrais, »The Last to Disarm? The Future of France's Nuclear Weapons«, in: *Nonproliferation Review*, 14 (2007) 2, S. 251 – 273.

185 »[...] should all recognize the emerging consensus in Washington, DC, is not to shrink before growing Chinese and Russian threats, but to meet those threats through an increasingly capable nuclear arsenal«. Peters, *New American Nuclear Consensus* [wie Fn. 180], S. 9.

186 Sönke Neitzel/Bastian Matteo Scianna, *Blutige Enthaltung. Deutschlands Rolle im Syrienkrieg*, Freiburg 2021, Klappen-text.

187 Vgl. Dalibor Rohac, »It's Time to Give Poland Nuclear Weapons«, in: *The Spectator*, 7.2.2024, <<https://t.ly/1Q6zx>>; Brendan Cole, »NATO General Raises Prospect of New Nuclear Power«, in: *Newsweek*, 12.2.2024, <<https://t.ly/mlRUV>>.

Welcher Ansatz passt heute?

Die von der Bundesregierung angestrebte Neukonzeption ihrer nuklearen Rüstungskontrollpolitik ist in »Reinform« in drei Richtungen denkbar: als strikt abrüstungsfokussierte, als stabilitätsorientierte oder als kompetitive Politik. Anhand welcher Kriterien sollte die Entscheidung zwischen den drei Typen von Rüstungskontrollpolitik getroffen werden? Muss sich Berlin überhaupt für eine Richtung entscheiden, oder können diese Idealtypen in der Praxis auch kombiniert werden?

Der Handlungsrahmen für Berlins Entscheidungsfindung wird auf allgemeiner Ebene durch den Antagonismus der westlichen und russischen Ordnungsvorstellungen für Europa bestimmt. Auf konkreterer Ebene wird der Rahmen durch die Aufrüstung und Modernisierung des russischen Nukleararsenals und die atomaren Rüstungskontrollpolitiken der USA und Russlands vorgegeben, die jeweils kompetitiv sind. Dieser Kontext ist maßgebend für die substantiellen Erfolgsaussichten und die Kosten, die mit den oben skizzierten abrüstungs-, stabilitäts- und wettbewerbsorientierten deutschen Rüstungskontrollbeiträgen einhergehen.

Das wichtigste Kriterium, um zwischen den Rüstungskontrollansätzen auszuwählen, sollte sein, welche der drei verschiedenen Schulen die empirisch überzeugendste Antwort auf die Frage gibt, worin derzeit die wahrscheinlichste Ursache für Kriege mit nuklearen Großmächten und speziell Russland besteht. Denn wenn Rüstungskontrolle Kriege vermeiden soll, muss sie auf die wahrscheinlichste Kriegsursache ausgerichtet sein.

Die Aussichten, wie heutzutage Krieg mit Russland (und anderen nuklearen Großmächten) entstehen könnte, haben sich im letzten Jahrzehnt deutlich verändert. In der Ära der weitgehend kooperativen Großmachtbeziehungen von 1990 bis etwa 2014 galt eine absichtliche militärische Aggression und Eskalation beiderseits als so unwahrscheinlich, dass sie fast ausgeschlossen werden konnte.¹⁸⁸ Daher waren

unabsichtliche Eskalationen in dieser Zeit noch am ehesten als Auslöser für Kriege zwischen Atom-mächten plausibel – ob als Folge von Fehlurteilen der Regierenden (*inadvertent escalation*) oder von technischen Unfällen und nichtautorisierten Handlungen des Militärs (*accidental escalation*).¹⁸⁹ Nicht aggressive Absichten der Akteure galten als wahrscheinlichste Kriegsursache, sondern die destabilisierende technologische Entwicklung, die großen Atomarsenale und der Einfluss des Militärs bzw. militaristischen Denkens. Unter diesen Bedingungen lag eine abrüstungs- und stabilitätsorientierte Rüstungskontrollpolitik nahe, weil sie sich den damals wahrscheinlichsten Kriegsauslösern widmete.

Russlands gezielter Angriff auf die Ukraine zeigt, dass sich die relevantesten Kriegsursachen geändert haben. Die absichtliche militärische Eskalation seitens revisionistisch-aggressiver Atom-mächte bildet heute die wahrscheinlichste Ursache für Kriege mit Großmächten. Dagegen helfen Rüstungskontrollinstrumente, die auf unbeabsichtigte Eskalation fokussieren, nicht weiter.¹⁹⁰ Für Kriege, die aus gewollten Aggressionen hervorgehen, besteht die passgenaue Vermeidungsstrategie darin, das militärische Kräfteverhältnis so zu verändern, dass der Aggressor unterlegen ist.¹⁹¹ Genau das ist der Zweck kompetitiver Rüstungskontrolle.

hung eines konventionellen Angriffs auf die Nato ist niedrig.« NATO, *Active Engagement, Modern Defence – Strategic Concept*, Lissabon, 19.11.2020 (letztes Update 1.7.2022), Absatz 7, <<https://t.ly/vllg5>>.

189 Vgl. etwa Patricia Lewis et al., *Too Close for Comfort: Cases of Near Nuclear Use and Options for Policy*, London: Chatham House. The Royal Institute of International Affairs, April 2014, <<https://t.ly/U0-SC>>; Eric Schlosser, *Command and Control: Nuclear Weapons, the Damascus Incident, and the Illusion of Safety*, New York 2013.

190 Vgl. Heather Williams, »What We Got Wrong about Nuclear Risk Reduction«, in: *The Hill*, 23.5.2022, <<https://t.ly/L3la6>>.

191 Kriege sind am wahrscheinlichsten, wenn das militärische Kräfteverhältnis zwischen zwei Staaten ausgeglichen ist. Vgl. Jacek Kugler/Douglas Lemke, *Parity and War. Evalua-*

188 Vgl. die Sicht der Nato im Jahr 2010: »[...] der euroatlantische Raum befindet sich im Frieden, und die Bedro-

Diese Verschiebung bei der wahrscheinlichsten Ursache für Kriege bedeutet nicht, dass Eskalationen überhaupt nicht mehr von Unfällen oder Fehlurteilen ausgelöst werden könnten. Das ist weiter möglich. Jedoch deuten Forschungsergebnisse darauf hin, dass unbeabsichtigte Kriege als Phänomen in ihrer Bedeutung stark überzeichnet werden. Selbst die Verfechter dieses Konzepts können kein einziges historisches Beispiel für einen solchen Krieg nennen.¹⁹² Auch die Möglichkeit ungewollter Atomschläge als Folge technischer oder menschlicher Fehler hat zwar viel theoretische Literatur inspiriert. Bei genauerem Hinsehen lässt sich aber nur bei ganz wenigen der zahlreich angeführten historischen Beispiele von einem echten Kriegsrisiko sprechen.¹⁹³ Ferner entspricht der Verlauf des Krieges in der Ukraine so gar nicht den Erwartungen derer, die eine nukleare Eskalation »aus Versehen« für wahrscheinlich halten. Die USA und Russland gehen nämlich mit den roten Linien des jeweils anderen bislang sehr vorsichtig um und kommunizieren im Zweifel direkt, um Fehler zu vermeiden.¹⁹⁴

Fragen werfen schließlich abstrakte »use them or lose them«-Szenarien auf, bei denen Russland in einer Krise einen Nuklearkrieg gegen die USA startet, um zu verhindern, dass seine Raketen am Boden zerstört werden. Warum sollte Moskau aus Angst vor einem möglichen US-Angriff einen Atomkrieg lostreten, bei dem die nukleare Vergeltung der USA *garantiert* ist? In der Geschichte finden sich auch keine Fälle derart initiiert Eskalationen von Krisen mit Atommächten. Ängste vor US-*Counterforce*-Angriffen gab es. Aber diese Angst führte zu mehr Vorsicht, nicht zu rascher Eskalation.¹⁹⁵

tions and Extensions of the War Ledger, Ann Arbor 1996, und Douglas M. Glibler, »State Development, Parity, and International Conflict«, in: *American Political Science Review*, 111 (2017) 1, S. 21–38.

192 Vgl. den Literaturüberblick bei Kori Schake, *The Exculpating Myth of Accidental War*, Washington, D.C.: Henry A. Kissinger Center for Global Affairs, Juli 2023 (The Kissinger Center Papers), <<https://t.ly/JZk9>>.

193 Vgl. Bruno Tertrais, »On The Brink – Really? Revisiting Nuclear Close Calls Since 1945«, in: *Washington Quarterly*, 40 (2017) 2, S. 51–66.

194 Vgl. Francis J. Gavin, »Nuclear Lessons and Dilemmas from the War in Ukraine«, in: Hal Brands (Hg.), *War in Ukraine. Conflict, Strategy, and the Return of a Fractured World*, Baltimore 2024, S. 173–186 (180).

195 Vgl. Matthew Kroenig, *The Logic of American Nuclear Strategy. Why Strategic Superiority Matters*, Oxford 2018, S. 137–142.

Neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu unabsichtlichen Kriegen und zu Kriseninstabilität à la »use them or lose them« sowie Russlands militärischer Revisionismus im letzten Jahrzehnt legen also jeweils nahe, dass Deutschland eine kompetitive Rüstungskontrollpolitik verfolgen sollte. Denn dieser Ansatz fokussiert auf aggressiv-revisionistische Akteure als wahrscheinlichste Kriegsursache, was den heutigen und absehbaren Realitäten entspricht.

Da unbeabsichtigte Eskalation als Kriegsgrund zwar unwahrscheinlich, aber nicht auszuschließen ist, stellt sich die Frage, ob nicht eine stabilitätsorientierte Rüstungskontrollpolitik oder ein Teil davon in der Praxis mit dem kompetitiven Ansatz kombiniert werden kann. Mehrere mögliche Ursachen für Großmacht-kriege anzugehen scheint besser zu sein, als lediglich den wahrscheinlichsten Kriegsgrund rüstungskontrollpolitisch einzuhegen. Die Antwort auf diese Frage fällt nuanciert aus: Mit Blick auf die quantitative und qualitative *Rüstungsbegrenzung* sind diese zwei Rüstungskontrollansätze weitgehend inkompatibel. Das haben die im vorigen Kapitel ausgeführten Vorschläge für eine entsprechend ausgerichtete Politik gezeigt: Der kompetitive Ansatz würde Deutschland zum Stationierungsland für bodengestützte Mittelstreckenraketen bis hin zu Hyperschallwaffen machen. Mit stabilitätsorientierten Bemühungen dagegen sollte versucht werden, die Nutzung derartiger *Counterforce*-Waffen zu minimieren. Eine kompetitive Politik würde die europäische Raketenabwehr engagiert ausbauen, um den Druck auf Putin zu erhöhen. Verfechtern des stabilitätsorientierten Ansatzes wäre dies ein Graus, weil sie fürchten, Moskau könnte dadurch vorschnell eskalieren. An den Beispielen wird deutlich: Eine kompetitive Politik sieht ein militärisches Ungleichgewicht *zum eigenen Vorteil* als stabilisierend an, während die andere Schule dieselbe militärische Lage als destabilisierend versteht.

Neben Rüstungsbegrenzungen erfasst Rüstungskontrolle jedoch noch den Teilbereich der nuklearen *Risikoreduzierung*. Ein Kernelement daraus, nämlich die Einrichtung und Nutzung direkter Gesprächskanäle, lässt sich bestens mit einer kompetitiven Rüstungskontrollpolitik bei der Rüstungsbegrenzung kombinieren, wie die Erfahrung im Ost-West-Konflikt zeigt. Zwischen Washington und Moskau wurde 1963 im Nachgang der Kubakrise eine Hotline für die Regierungschefs eingerichtet, um in Notfällen und Krisen direkt miteinander sprechen zu können und so Missverständnisse über das Verhalten und die Motive des anderen zu vermeiden, die zu ungewollter Eskala-

lation beitragen könnten. Die Hotline wurde in diversen Krisen benutzt.¹⁹⁶

Heute haben die USA und Russland neben der Hotline der Präsidenten weitere Kanäle zum Krisenmanagement. Auf der Arbeitsebene steht das National Risk Reduction Center im US-Außenministerium seit 1988 täglich im Austausch mit seinem russischen Pendant.¹⁹⁷ Der russische Botschafter in Belgien kommuniziert mit der Nato-Zentrale in Brüssel.¹⁹⁸ Nach Russlands Angriff auf die Ukraine wurde eigens eine Deeskalationshotline zwischen dem Hauptquartier der US-Armee in Europa und dem Verteidigungsministerium in Moskau eingerichtet.¹⁹⁹ Im Bedarfsfall tauschen sich zudem die Nationalen Sicherheitsberater, die Verteidigungsminister, die Generalstabschefs und die Leiter der Auslandsgeheimdienste der beiden Länder bilateral aus.²⁰⁰ Zwar hat die Menge der ausgetauschten Informationen stark nachgelassen, denn mit der Aussetzung von New START wurde der routinemäßige Datenaustausch über die strategischen Atomstreitkräfte eingestellt, die Vor-Ort-Inspektionen bereits zuvor.²⁰¹ Die Gegenseite wird aber immer noch vorab über Tests von ICBMs in Kenntnis gesetzt, damit es nicht zu verhängnisvollen Fehleinschätzungen kommt.²⁰² Obwohl also die USA eine kompetitive Rüstungskontrollstrategie verfolgen, betreiben sie mithin zugleich aktive Risikoreduzierung durch Krisenkommunikation, um so die potentiell destabilisierenden Effekte ihres nuklearen Wettbewerbs mit Russland einzuhegen.

In diesem Kontext kann Deutschland sich entscheiden, zur kompetitiven US-Rüstungskontrollpolitik in der Gewissheit beizutragen, dass durch Washingtons Anstrengungen parallel auch die Risiken für eine (historisch höchst unwahrscheinliche) unbeabsichtigte Eskalation weiterhin bearbeitet werden.

196 Vgl. Steven E. Miller, »Nuclear Hotlines: Origins, Evolution, Applications«, in: *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 4 (2021) S1, S. 176 – 191 (176 – 182).

197 Vgl. Mathias Hammer, »Inside the Little-known U.S. Arms Control Center in Daily Contact with Russia«, in: *Time*, 12.12.2023, <<https://t.ly/ZgLP4>>.

198 Vgl. »NATO-Russia Communication Lines Remain Open – Russian Official«, *Reuters*, 10.2.2023, <<https://t.ly/sQ8Oa>>.

199 Vgl. Tara Copp, »US, Russia Agree to Deconfliction Hotline as Putin's Attack on Ukraine Escalates«, in: *Defense One*, 3.3.2022, <<https://t.ly/btXZm>>.

200 Vgl. Phil Stewart/Idrees Ali, »U.S., Russia Have Used Their Military Hotline Once So Far during Ukraine War«, *Reuters*, 29.11.2022, <<https://t.ly/owtdk>>.

201 Vgl. John Vandiver, »US and Russia Need to Reestablish Cold War Playbook to Avert Nuclear Escalation, Senior General Says«, in: *Stars and Stripes*, 9.4.2024, <<https://t.ly/um3bh>>, und Hammer, »Inside the Little-known U.S. Arms Control Center« [wie Fn. 197].

202 Vgl. Caitlin Talmadge, »Putin Just Tested a New Long-Range Missile. What Does That Mean?«, in: *Washington Post*, 23.4.2022, <<https://t.ly/uup5B>>.

Abkürzungsverzeichnis

A2AD	Anti-Access/Area-Denial
ABM	Anti-Ballistic Missile (Treaty)
ADNC	Special Advisory and Consultative Arms Control, Disarmament and Nonproliferation Committee
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BICC	Bonn International Centre for Conflict Studies
CNN	Cable News Network
CSBA	Center for Strategic and Budgetary Assessments
CSIS	Center for Strategic and International Studies
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
ELN	European Leadership Network
ELSA	European Long-Range Strike Approach
ESSI	European Sky Shield Initiative
FAS	Federation of American Scientists
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
IFSH	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
IISS	International Institute for Strategic Studies
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
ISR	Intelligence, Surveillance and Reconnaissance
LRHW	Long-Range Hypersonic Weapon
MIRV	Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NPG	Nukleare Planungsgruppe
PRIF	Peace Research Institute Frankfurt
RUSI	Royal United Services Institute
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SLBM	Submarine-Launched Ballistic Missile
SM	Standard Missile
START	Strategic Arms Reduction Talks/Treaty
TWISTER	Timely Warning and Interception with Space-based Theater Surveillance

Literaturhinweise

Jonas Schneider

Comeback der Atomwaffen: Warum Deutschlands Rüstungskontrollpolitik eine Neuausrichtung braucht
 Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 20. November 2024 (SWP-Podcast 30/2024)

Jonas Schneider/Torben Arnold

Gewichtig und richtig: weitreichende US-Mittelstreckenwaffen in Deutschland
 Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2024 (SWP-Aktuell 36/2024)

Jonas Schneider/Liviu Horovitz

Offizielle US-Strategie zur nuklearen Rüstungskontrolle: »Nur der erste Schritt oder schon alles?«
 Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 9. Juni 2023 (Kurz gesagt)

Jonas Schneider/Oliver Thränert

Chinas nukleare Aufrüstung betrifft auch Europa
 Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2022 (SWP-Aktuell 20/2022)

