

„Global Zero“ – Obama und der Wandel in der Nuklearpolitik

Imken Heitmann-Kroning



Imken Heitmann-Kroning

Zusammenfassung

Barack Obama hat in Prag eine Welt frei von Atomwaffen verkündet. Fragen der Abrüstung, die zunehmende Proliferation von Nuklearwaffen und die Gefahr des Nuklearterrorismus stellen den neuen US-Präsidenten vor große Herausforderungen. Seine ehrgeizige Vision kann ihm bei deren Bewältigung eine Hilfe sein, für ihre Umsetzung wird er jedoch viele Hürden überwinden müssen. Seine Politik bietet in Ausrichtung und Mitteln das Potential eines wirklichen Wandels in der amerikanischen Nuklearpolitik, es bleibt abzuwarten, was er in seiner Amtszeit tatsächlich umsetzen wird.

„I will make the goal of eliminating nuclear weapons worldwide a central element of U.S. nuclear policy“ (Arms Control Today 2008: 1). Mit diesen Worten kündigte US-Präsident Obama vor seinem Amtsantritt in einem Interview mit der Arms Control Association seine Ambitionen für eine neue amerikanische Nuklearpolitik an. In seiner Rede in Prag im April 2009 bekräftigte er sein Ziel einer atomwaffenfreien Welt und versprach: „The United States will take concrete steps towards a world without nuclear weapons“ (Obama 2009). Mittlerweile ist Obama nun seit fast einem Jahr im Amt, und es bietet sich die Gelegenheit einer ersten Zwischenbilanz. Wie ist sein Ziel einer atomwaffenfreien Welt einzuschätzen? Ist ein solches Vorhaben realistisch und welche konkreten Schritte hat Obama bisher unternommen? Bedeutet seine Politik einen wirklichen Wandel in der amerikanischen Nuklearpolitik?

Die bisherige Präsidentschaft Obamas

Am 4. April 2009 hielt Präsident Obama eine Rede in Prag, die zu großen Teilen seinen Entwürfen für die zukünftige Atomwaffen-Politik der USA gewidmet war. Insbesondere seine darin geäußerte Vision einer Welt frei von Atomwaffen fand in den Medien Anklang. In seiner Rede hob er die besondere Verantwortung der USA auf diesem Gebiet hervor, da sie als einziges Land bisher eine Atomwaffe eingesetzt hätten. Zudem bekannte er aber auch, dass die Vision eines „global zero“ ein fernes Ziel sei, welches er zu Lebzeiten vielleicht nicht mehr erleben würde. Des Weiteren betonte er das Ausmaß der Drohung eines terroristischen Anschlages mit Nuklearwaffen, was derzeit die unmittelbarste und extremste Gefahr für die globale Sicherheit dar-

stelle. Er versprach die Sicherung ungeschützten nuklearen Materials innerhalb von vier Jahren, kündigte an, einen Gipfel zur Nuklearsicherheit im Jahr 2010 in den USA veranstalten zu wollen und die unter George W. Bush gegründeten Initiativen wie die „Proliferation Security Initiative“ oder die „Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction“ nachhaltig stärken zu wollen. Zum Regime des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) sagte Obama, dass dieses gestärkt werden müsse und Verstöße konsequenter sanktioniert werden müssten. Im konkreten Fall des Iran verfolgt Obama eine Strategie der Diplomatie und des Multilateralismus. Mit direkten Gesprächen, internationalem Druck und Sanktionen will er zu einer Übereinkunft mit dem Iran gelangen, um dessen Atomprogramme zu stoppen, wenngleich er die Option eines militärischen Einsatzes nie ausschloss. Die Gefahr, die vom Iran ausgeht, verknüpft Obama auch mit seiner Haltung zur Raketenabwehr. So stoppte er im September die Entwicklung des Abwehrsystems mit Stützpunkten in Polen und Tschechien, so wie es unter Bush konzipiert war, mit der Begründung, dies sei der iranischen Bedrohung nicht mehr angemessen. Erneut gelangte auch Nordkorea mit seinem Kernwaffentest im Mai 2009, wiederholten Raketen-tests sowie Äußerungen zu Fortschritten bei der Urananreicherung auf die Tagesordnung. Diese Provokationen stellen eine große Herausforderung für Obamas Vision dar, denn bisher wurden noch keine Mittel gefunden, dem Atomwaffenprogramm des nordkoreanischen Regimes effektiv entgegen zu wirken. Obama signalisierte im September 2009, dass er bereit sei auf das Angebot Nordkoreas zu bilateralen Gesprächen einzugehen und damit versuchen werde, das Land wieder in multilaterale Verhandlungen einzubinden.

An einigen dieser Punkte wird bereits deutlich, dass Obama, anders als

sein Vorgänger, eine Politik des Multilateralismus bevorzugt und damit stärker an die Politik seines demokratischen Amtsvorgängers Bill Clinton anknüpft. So ist es sein Ziel, die Beziehungen zu Russland zu verbessern und dessen verstärkte Kooperation in der Nichtverbreitungspolitik zu bewirken. In den ersten Wochen seiner Amtszeit gab es einen Briefwechsel zwischen ihm und Medwedew, in dem u.a. Aspekte der Zusammenarbeit gegen das iranische Atomwaffenprogramm sowie die Zukunft der amerikanischen Raketenabwehr behandelt worden sein sollen. Auch im Bereich der Abrüstung ergriff Obama die Initiative und kündigte neue Gespräche zur Zukunft von START I (Strategic Arms Reduction Treaty) nach dessen Auslaufen im Dezember 2009 an. Obama und Medwedew erklärten im April 2009 die Neuaufnahme der Verhandlungen und den Willen, einen neuen, rechtlich verbindlichen Vertrag als Nachfolger von START I auszuhandeln. Sie einigten sich im Juli 2009 auf ein Rahmenabkommen, das eine Reduzierung auf eine Obergrenze von 1.500 stationierten strategischen Sprengköpfen vorsieht. Obama selber hatte vorher bereits angekündigt, die Überwachungs- und Verifikationsbestimmungen von START I verlängern zu wollen, machte allerdings keine konkreten Angaben, auf welche Anzahl er den amerikanischen Nuklearwaffenbestand mittelfristig weiter reduzieren wolle. Allerdings konstatierte er, dass die USA eine sichere und effektive Abschreckung behalten müssten, solange andere Staaten Atomwaffen besäßen. Was die Instandhaltung des Nuklearwaffenbestandes angeht, scheint Obama auf das „Life Extension Programm“ zu setzen und das von Bush initiierte RRW-Programm (Reliable Replacement Warhead) zur Entwicklung neuer Sprengköpfe auslaufen lassen zu wollen. So wurden im Etatentwurf für das Haushaltsjahr 2010 keine Mittel für das RRW-Programm aufgenommen, wörtlich heißt es: „The

Administration proposes to cancel development of the Reliable Replacement Warhead (RRW) [...] because it is not consistent with Presidential commitments to move towards a nuclear-free world“ (The White House 2009). Bezüglich der, von Bush verweigerten, Ratifizierung eines umfassenden Kernwaffenteststopp-Vertrages (Comprehensive Test Ban Treaty/CTBT) machte Obama jedoch schon eine klare Aussage und kündigte an, die Ratifikation des Vertrages schnellstmöglich zu verfolgen.

Wandel in der Nuklearpolitik?

Obamas Politik unterscheidet sich in ihrer Vision, ihren bisherigen Ankündigungen und konkreten Schritten in einigen Punkten recht deutlich von der seines Vorgängers Bush. Im Gegensatz zu diesem präferiert Obama eine multilaterale Ausrichtung seiner Politik, die in der Unterstützung internationaler Verträge deutlich wird, so etwa des Kernwaffenteststopp-Vertrages. Auch setzt er auf bi- und multilaterale Abrüstungsverträge, anstatt der von Bush bevorzugten einseitigen Abrüstungsverpflichtungen. Zudem richtet Obama seine Politik verstärkt auf „*soft power*“-Elemente aus, indem er versucht, die politischen Akteure durch Kooperation und die Attraktivität der eigenen Ideale und Werte zu überzeugen. Die Politik von Bush hingegen war gekennzeichnet durch den Einsatz von „*hard power*“, nämlich Machtdurchsetzung mittels der Drohung mit militärischer Gewalt. Obamas klare Formulierung seiner „global zero“-Vision sowie die Ankündigung, keine neuen Atomwaffen produzieren zu wollen, unterscheiden sich von der Politik Bushs, der zwar das Arsenal verringern, trotzdem zu dessen Modernisierung aber neue Sprengköpfe bauen lassen wollte.

Allerdings gibt es auch Bereiche in denen Obamas Politik mit der von Ex-Präsident Bush Übereinstimmungen zeigt. So teilt er auf dem Gebiet des Nuklearterrorismus die Gefahreinschätzung seines Vorgängers und will dessen Initiativen weiter unterstützen und ausbauen. Auch im Blick auf die beiden letzten Jahrzehnte kann konstatiert werden, dass Obamas Nuklearpolitik durchaus in einer Kontinuität steht. So haben einige seiner Vorgänger das Ziel einer atomwaffenfreien Welt verfolgt, darunter auch der republikanische Präsident Ronald Reagan. Dieser verhandelte bereits Mitte der 1980er Jahre mit Michael Gorbatschow über die Möglichkeiten einer totalen Abschaffung der Nuklearbestände der beiden Großmächte. Zudem hat sich die Zahl der amerikanischen Nuklearwaffen in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich verringert, von 9300 Sprengköpfen 1991, auf 6196 im Jahr 2001 bis auf 3500 im Jahr 2008 (Woolf 2009a: 5).¹ Grundsätzlich steht Obama beim Abbau des Nuklearbestandes also in einer Linie mit seinen Vorgängern, fraglich ist nur, wie weit dieser Abbau tatsächlich geht und an welchem Punkt der niedrigst mögliche Bestand erreicht ist.

Die Vision von „Global Zero“

Nach Einschätzungen von Experten wäre unter den gegebenen Bedingungen eine weitere Reduzierung auf minimal 1000 strategische Sprengköpfe denkbar, um weiterhin eine glaubwürdige Abschreckung aufrecht erhalten zu können und einen ausreichenden Abstand zu anderen Staaten zu bewahren (u.a. Paul/Thränert 2009: 16). Doch selbst eine solche Reduzierung hätte bereits Auswirkungen auf die amerikanische Nukleardoktrin sowie auf die Zusammensetzung der nuklearen Streitkräfte

der USA. Das Ziel einer totalen Abschaffung der Nuklearwaffen wäre bei diesem Bestand noch weit entfernt und es stellt sich die Frage, wie es erreicht werden könnte. Ein Motiv für die Vision eines „global zero“ besteht in der Wiederherstellung der moralischen Autorität und der Führungsrolle der USA. Dies ist unter anderem für die im Jahr 2010 stattfindende Überprüfungs-konferenz des Nichtverbreitungsvertrages von Bedeutung. Mit seiner Vision kann Obama das angeschlagene Nichtverbreitungsregime stärken und die amerikanische Führungsrolle nutzen, um andere Staaten in diese Strukturen einzubinden. Er fokussiert dabei stärker als sein Vorgänger auf internationale Normen und die Stärkung internationaler Kooperation. So initiierte er etwa im September 2009 eine gemeinsame Resolution des UN-Sicherheitsrates mit einem einstimmigen Bekenntnis zur nuklearen Abrüstung. Darüber hinaus gilt Obamas Interesse insbesondere Russland, mit dem die Zusammenarbeit verbessert werden soll; das Feld der nuklearen Abrüstung und der Nichtverbreitung eignet sich besonders für vertrauensbildende Maßnahmen, die sich insgesamt positiv auf die Beziehungen auswirken können. Ein weiterer Aspekt, der für eine geringere Bedeutung der Nuklearkapazitäten für die USA spricht, ist das veränderte globale Sicherheitsumfeld. Private Akteure, wie etwa terroristische Netzwerke, spielen eine größere Rolle, und von ihnen gehen vor allem Bedrohungen aus, gegen die traditionelle Abschreckungsszenarien kaum von Nutzen sind. Dies kann sogar so weit gehen, dass diese Akteure sich im Zuge ihrer asymmetrischen Kampfführung die Nuklearwaffen selber zu Nutzen machen und diese somit Teil der Bedrohung und nicht mehr der Abwehr werden.

Im Bereich der konventionellen Waffen sind die USA allen anderen Staaten weit überlegen. Bei zunehmender Verbreitung von Kernwaffen wird

diese Überlegenheit allerdings nivelliert, auch daher liegt es im Interesse der USA, die Verbreitung zu verhindern. Allerdings kann die Überlegenheit der konventionellen Streitkräfte der USA für andere Staaten wiederum einen Anreiz bilden, als Abschreckungspotential dagegen Nuklearwaffen zu besitzen.

So bedarf es zur Realisierung des Ziels einer atomwaffenfreien Welt zahlreicher Schritte, welche über die derzeitigen Bemühungen hinausgehen. So müssten neben Russland auch andere Nuklearmächte, wie etwa Großbritannien, Frankreich oder China in Verhandlungen über Abrüstungsmaßnahmen eingebunden werden, denn eine vollständige Abrüstung ist letztlich nur unter Einbindung aller Staaten, die im Besitz von Nuklearwaffen sind, möglich. Außerdem ist zu konstatieren, dass eine amerikanische Vorreiterrolle allein nicht ausreichen wird, um andere Staaten zur Abschaffung ihrer Nuklearwaffen zu bringen. Die Motivation Nuklearwaffen zu besitzen, liegt für Staaten wie etwa Israel, Pakistan oder Indien nicht nur im Prestige, sondern auch in nationalen Interessen und Erwägungen zur Sicherheit und Abschreckung. So beinhaltet die Realisierung einer atomwaffenfreien Welt die Notwendigkeit, auch diesen Sicherheitsinteressen zu begegnen, wobei etwa die Lösung regionaler Konflikte eine wichtige Rolle spielt.

Die Vision Obamas kann somit als Hilfe dienen, um diplomatische Bemühungen zur Nichtverbreitung voranzutreiben und um, etwa gemeinsam mit Russland, Druck auf den Iran auszuüben. Es bleiben aber weiterhin zahlreiche Hürden bestehen, die ihrer Umsetzung im Wege stehen. So muss Obama zuerst einmal die weiteren Verhandlungen über die Nachfolge des START I-Abkommens mit Russland erfolgreich gestalten und die Ratifizierung des Kernwaffenteststopp-Vertrages durch den US-Kongress bringen. Zudem hat

er bisher keine neuen, konkreten Maßnahmen genannt, mit denen er sein Ziel, Nuklearmaterial weltweit vor der illegalen Verbreitung zu schützen, verwirklichen will. Auch der weitere Umgang mit dem RRW-Programm ist derzeit noch unklar; es bleibt abzuwarten, ob Obama auch in Zukunft ganz auf die Entwicklung neuer Waffen zur Modernisierung des Bestandes verzichten wird. Zudem ist weiterhin fraglich, wie mit Verstößen gegen den NVV umgegangen werden soll. Obama betonte in seiner Prager Rede, dass Worte wieder etwas bedeuten müssten, Verletzung bestraft werden müsse und die internationale Gemeinschaft geschlossen und hart auf Verstöße reagieren solle. Bisher hat sich die Staatengemeinschaft hingegen schwer getan, Sanktionen konsequent umzusetzen. Hier wird sich zeigen, inwiefern Obama Wege findet, das Regime an dieser Stelle effektiver zu machen.

Als Hindernis auf dem Weg zu einer atomwaffenfreien Welt wird auch die Komplexität und Unsicherheit des gesamten Abrüstungs-Prozesses überhaupt genannt, was bei Staaten Skepsis auslösen und sie davon abhalten könnte, dieses Ziel überhaupt anzustreben (Walker 2008: 20). Die Inklusion aller Staaten, die Überprüfbarkeit des Verhaltens und die Sanktionierung bei Verstößen sind daher drei zentrale Aufgaben, die auf dem Weg zu einer atomwaffenfreien Welt bewältigt werden müssten. Ein weiteres Problem könnte sich bei der konkreten Umsetzung der Abschaffung aller Atomwaffen zeigen. Sobald die Bestände auf wenige Sprengköpfe reduziert sind, stellt sich die Frage, wer den letzten demontiert oder wie es zustande gebracht werden könnte, dass alle Staaten simultan die letzten Nuklearwaffen zerstören.

Als ein potentieller Lösungsansatz für einige der zuvor genannten Schwierigkeiten wurde beispielsweise eine multilaterale Kooperation in der Raketenabwehr in die Diskussion eingebracht,

die Schutz vor heimlich hergestellten Nuklearwaffen bieten und somit dem Problem der unvollständigen Kontrollierbarkeit begegnen könnte (Hiermann/Thränert 2008: 4).

Nach den ersten Monaten von Obamas Amtszeit kann festgestellt werden, dass er einen Wandel in der Nuklearpolitik der USA anstrebt, der insbesondere die Abkehr von der Politik seines Vorgängers beinhaltet. Der Kernpunkt seiner Nuklearpolitik – die Vision einer atomwaffenfreien Welt – kann ihm als Hilfe dienen, einen neuen Aufbruch in den Abrüstungs- und Nichtverbreitungsbemühungen zu bewirken und die Führungsrolle der USA in der internationalen Staatengemeinschaft zu stärken. Um dem Ziel einer atomwaffenfreien Welt tatsächlich näher zu kommen gilt es, zahlreiche Hindernisse aus dem Weg zu räumen. Obama befindet sich am Anfang dieses Weges. Die Zeit wird zeigen, wie weit er in seiner Amtszeit kommt.

Anmerkungen

- 1 Zur Größe des amerikanischen Nukleararsenals existieren verschiedene Angaben, die teilweise auf Schätzungen und unterschiedlichen Zählweisen beruhen. Der jährliche Bericht zum Moskauer Vertrag konstatiert für das Ende 2007 eine Anzahl von 2871 stationierten strategischen Nukleargefechtsköpfen (US Department of State 2008). Experten der *Federation of American Scientists* und des *Natural Resources Defense Council* gingen zu Beginn des Jahres 2009 bereits von einer Reduzierung auf 2200 dieser Sprengköpfe aus (Norris/Kristensen 2009: 60).

Literatur

- Arms Control Today (2008): Presidential Q&A: Democratic Nominee Barack Obama, Special Section, http://www.armscontrol.org/system/files/Obama_QA_FINAL_Dec10_2008.pdf.

- Hiermann, Roland/Thränert, Oliver (2008): Eine Welt ohne Kernwaffen? Der neue Reiz einer alten Vision. SWP-Aktuell 21, März 2008, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Krause, Joachim (2009): Obama und die kernwaffenfreie Welt. Das ist: alter Wein in neuen Schläuchen. In: Internationale Politik, Mai 2009, S. 90-93.
- Norris, Robert S./Kristensen, Hans M. (2009): U.S. Nuclear Forces, 2009. In: Bulletin of the Atomic Scientists, März/April 2009, Vol. 65, Nr. 2, S. 59-69.
- Obama, Barack (2009): Remarks by President Barack Obama in Prag as Delivered, 5. April 2009, The White House, Office of the Press Secretary, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered.
- Paul, Michael/Thränert, Oliver (2009): Nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle. Ausblick auf die amerikanisch-russischen Verhandlungen. SWP-Studie 9, März 2009, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- The White House, Office of Management and Budget (2009): Terminations, Reductions, and Savings. Budget of the U.S. Government Fiscal Year 2010, <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2010/assets/trs.pdf>.
- Thränert, Oliver (2008): Abschied von der Abschreckung. Amerika läutet den Kurswechsel zur atomaren Abrüstung ein. In: Internationale Politik, Oktober 2008, S. 90-95.
- US Department of State, Bureau of Verification, Compliance, and Implementation (2008): Annual Report on Implementation of the Moscow Treaty. 13. Mai 2008, Washington D.C., <http://www.state.gov/t/vci/rls/rpt/104637.htm>.
- Walker, William (2008): President-elect Obama and Nuclear Disarmament. Between Elimination and Restraint, Proliferation Papers, Nr. 23, IFRI Security Studies Center, Paris, http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Walker_Obama_nuclear_disarmament.pdf.
- Woolf, Amy F. (2009a): U.S. Strategic Nuclear Forces: Background, Developments, and Issues. CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Washington D.C., <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL33640.pdf>.
- Woolf, Amy F. (2009b): Strategic Arms Control After START: Issues and Options. CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Washington D.C., <http://fas.org/sgp/crs/nuke/R40084.pdf>.