

Risikoreduzierung, Nichtverbreitung, Rüstungskontrolle und Abrüstung

Agenda zum Dialog mit der neuen Biden-Administration für die Bundesregierung und die Öffentlichkeit

Erklärung von Mitgliedern der VDW-Studiengruppe „Europäische Sicherheit und Frieden“¹

27. Januar 2021

Nach der Amtsübernahme am 20. Januar 2021 muss die Biden-Administration eine prall gefüllte außenpolitische Aktivitätenliste abarbeiten. Die Krisen um Iran, Nordkorea, Syrien, Irak und Afghanistan sind nur einige Beispiele, ganz zu schweigen von der Pandemie und der innenpolitischen Versöhnung einer gespaltenen Nation. Starkes Gewicht wird nach Aussagen Bidens außenpolitisch auf dem Klimawandel, der Pandemie, der nuklearen Proliferation und sicher auch auf dem Verhältnis zu Russland und China liegen, aber auch dem Wiederaufbau eines vertrauensvollen Verhältnisses zu den Verbündeten und der NATO gewidmet sein. Die von Biden vorgestellten Kabinettsmitglieder stehen grundsätzlich für Multilateralismus, Vertragskonformität und Allianzen. Die Reaktivierung der Rüstungskontrolle wird zunächst durch die Verlängerung des New-START Vertrages und die Vereinbarung eines strategischen Dialogs mit Russland und China initiiert werden können. Biden hatte sich auch für die Rückkehr der USA in den „Joint Comprehensive Plan of Action“ (JCPOA) mit Iran „unter Einhaltung der Vertragsbedingungen“ ausgesprochen.

Die folgenden Agenda-Punkte der VDW-Studiengruppe „Europäische Sicherheit und Frieden“ könnten als Anregungen für Gespräche der Bundesregierung mit der neuen Biden-Administration dienen und auch öffentlich in Europa diskutiert werden.² Zum einen werden im Folgenden Vorschläge gemacht, die recht schnell umsetzbar wären, zum anderen werden mittelfristige Themendiskurse benannt:

1. Die Verlängerung des New-START-Vertrages, der am 5. Februar 2021 ausläuft, liegt unmittelbar in deutschem und europäischem Interesse. Angesichts einiger politischer Bestrebungen in den USA sollte dabei klargestellt werden, dass eine Verlängerung von New-START um die im Vertrag vorgesehenen fünf Jahre und ohne die Verknüpfung mit zusätzlichen Bedingungen erfolgen sollte. Nur so kann kurzfristig damit das notwendige unzweideutige Signal gesetzt und Zeit für vertiefte Verhandlungen geschaffen werden.
2. Die Vorbereitung eines vertieften und strukturierten Dialogs zur „strategischen Stabilität“ mit Russland für einen New-START-Nachfolgevertrag, sowie der Erhalt der INF-Rahmenbedingungen unter Beteiligung der NATO sind zentral für die europäische Sicherheit. Risikoreduzierende Maßnahmen und zumindest ein Moratorium für die Stationierung von INF-Systemen können helfen, Zeit zu gewinnen und Vertrauen zu schaffen.³ Auch liegt das Angebot eines „Freeze“ für die Zahl der vorhandenen Sprengköpfe auf dem Tisch. Eine weitere Reduktion von

¹ Diese Agenda wurde in der VDW-Studiengruppe „Europäische Sicherheit und Frieden“ erarbeitet und diskutiert. Sie wird von den am Ende genannten Mitgliedern der Studiengruppe unterstützt.

² Kelsey Davenport; D.G. Kimball; K. Reif: Nuclear Challenges for the New U.S. Presidential Administration: The First 100 Days and Beyond. Analysis from the Arms Control Association, January 2021.

³ Anatoli S. Diakov, Götz Neuneck, Lynn Rusten: New START: Extension under what Circumstances?, Deep Cuts Commission, Deep Cuts Issue Brief Nr. 14. 2020.

Sprengköpfen und ein No-First-Use wären danach ein offensives Angebot der US Regierung, für das sich die Bunderegierung einsetzen sollte. Eine neue Debatte über Nukleardoktrinen und deren Beitrag zur Krisenstabilität ist nicht nur im Rahmen eines neuen „Nuclear Posture Review“ unvermeidbar. Ein erster vertrauensbildender Schritt ist ein Moratorium der Stationierung von neuen nuklearbestückten Trägersystemen in Europa. Optionen, die einen Nuklearkrieg führbar machen, müssen ausgeschlossen werden; kleine bunkerbrechende Nuklearsprengköpfe mit niedriger Sprengkraft stärken den Trend zur nuklearen Kriegsführung. Deutschland sollte die US-Regierung auch dabei unterstützen, die Verifikationsmaßnahmen zur Erfassung aller nuklearen Sprengköpfe voranzutreiben. Die NATO muss sich an Verifikationsarrangements beteiligen. Schließlich gehört zu einem neuen bilateralen Dialog über strategische Stabilität auch die Bereitschaft der USA, über Fragen der Raketenabwehr zu sprechen.

3. Russland hat ein Moratorium von **INF-Systemen** angeboten. Mögliche Maßnahmen zur Deklaration von INF-relevanten Systemen und die Überprüfung und Verifikation der Einhaltung der Nichtstationierung solcher INF-Systeme sollten zwischen Russland und der NATO vorgeschlagen und implementiert werden. Als vertrauensbildende Maßnahme wären Besuche oder Inspektionen von umstrittenen Militärbasen dringend nötig, um die gegenseitigen Vorwürfe bzgl. der Stationierung von INF-Systemen zu klären. Ein Hauptstreitpunkt, die Raketenabwehr, ist durch technische und finanzielle Mittel generell beschränkt und sollte rüstungskontrollpolitisch eingegrenzt werden. Anzustreben ist auch die Schaffung eines neuen Verifikations- und Monitoringsystems, um sicherzustellen, dass keine bodengestützten INF-Systeme und ballistischen Raketen mit Nuklearsprengköpfen in Europa stationiert werden und dass nicht nur Trägersysteme, sondern auch nukleare Sprengköpfe zerstört werden. Deutschland hat hier in Teilbereichen besondere Erfahrungen und Expertisen, die eingebracht werden sollten. Wenn es gelingt, ein Überwachungssystem aufzubauen, sollte dies längerfristig Verhandlungen zum Abzug von taktischen Nuklearwaffen ermöglichen.
4. Ein Dialog zwischen den USA und der NATO mit Russland sollte dem **Thema der taktischen Nuklearwaffen** gewidmet sein. Dabei kann an die bilateralen Zurückhaltungserklärungen der USA und Russlands im Rahmen der sog. „Presidential Nuclear Initiatives“ aus den Jahren 1991/1992 angeknüpft werden. Ziel könnten zunächst vertrauensbildende Maßnahmen zur Schaffung von mehr Transparenz und zur Gewährleistung sicherer Lagerung sein, wie sie bereits in der NATO abgestimmt wurden.
5. Die Trump-Politik des „maximum pressure“ auf den Iran ist gescheitert. In den letzten Monaten seiner Amtszeit bestand akute Kriegsgefahr in der Region, denn Präsident Trump und einige Verbündete in der Region favorisierten einen Militärschlag gegen den Iran. Eine Stärkung und Erneuerung des Iran-Abkommens durch sofortigen Wiederbeitritt der USA unter Präsident Biden ist von großer Bedeutung für Stabilität und Frieden in der Region. Verhandlungen mit dem Iran über andere Problemfelder (u.a. das iranische Raketenprogramm, Stabilität in der Region Nahost) sollten angestrebt, aber nicht zur Bedingung für den Wiederbeitritt der USA gemacht werden, nicht zuletzt in Hinblick auf die im Juni 2021 im Iran anstehenden Präsidentschaftswahlen in Iran.⁴ Die Europäer können bei der Sequenzierung und Umsetzung

⁴ Details siehe: Atlantic Council; European Leadership Network: Renewing Transatlantic Strategy on Iran, Issue Brief, November 2020.

der Schritte zur vollständigen Einhaltung des Abkommens durch den Iran und die Aufhebung von US Sanktionen eine wichtige vermittelnde Rolle spielen, flankierend auf Saudi-Arabien, Israel und die VAE einwirken und weitere Überzeugungsarbeit leisten.⁵ Deutschland hat eine besondere Verantwortung und Autorität, hier zu vermitteln.

6. Die Erneuerung der **konventionellen Rüstungskontrolle in Europa** ist überfällig. Eine Rückkehr der USA zum „Open Skies Vertrag“ und eine Stärkung des Wiener Dokuments wären erste stabilisierende Maßnahmen, die unmittelbar zur Risikoreduzierung beitragen und unterstreichen, dass die USA an konventioneller Rüstungskontrolle in und um Europa interessiert sind.⁶ Längerfristig müssen neue Angebote an Russland für Risikoreduktion und Beschränkungen von Übungen und konventionellen Streitkräften durch die NATO ausgearbeitet werden, wofür die Bundesregierung die Initiative ergreifen sollte.⁷ Dem Open Skies Vertrag von 1992, der Transparenz- und Vertrauensbildende Überflüge über 33 Staaten mit Schwerpunkt Europa erlaubt, droht nach dem amerikanischen Ausstieg unter Trump und der nachfolgenden russischen Kündigung ein vorzeitiges Ende. Es müssen verstärkte diplomatische Schritte unternommen werden, um die USA und Russland wieder in den Rüstungskontrollrahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur zurückzuholen.
7. Außerdem sollte sich die Bundesregierung im Rahmen der NATO stärker für Arbeiten zur **Verifikation des Abzuges und der Zerstörung von Nuklearwaffen** einsetzen und die dazu vorhandene Expertise aus Deutschland einbringen. Joseph R. Biden hatte in einer Rede 2017 noch als Vize-Präsident eine „No First Use“-Erklärung ins Spiel gebracht. Auch Präsident Putin hatte 2020 erklärt, dass Russland Nuklearwaffen nur bei einem Nuklearwaffeneinsatz gegen Russland einsetzen wird. Die Bundesregierung sollte gemeinsam mit den Verbündeten Studien und Diskussionen über konventionelle Stabilität und Kriegsverhütung des NATO- und EU-Gebietes initiieren.
8. **Nordkorea** wird höchstwahrscheinlich wieder mit weiteren Tests auf sich aufmerksam machen, nachdem die Beziehung zwischen Trump und Kim Jong-un Geschichte ist. Ein konkreter Plan für die „Denuklearisierung“ wurde bisher nicht vorgelegt. Zusammen mit Südkorea, China und Japan sollte Biden einen neuen politischen Prozess für die Region einleiten, um die sich herausbildende Atommacht Nordkorea zu beschränken, die Aufrüstung in der Region zu begrenzen und kooperative Sicherheitsstrukturen aufzubauen. Ein Angebot, das Nukleartestmoratorium zu verlängern, die Raketentests zu beschränken und umfassende Gespräche zur Zukunft der

⁵ Siehe dazu die Pressemitteilung: Zur Eskalation im Mittleren Osten. Kluge europäische Diplomatie ist nun nötig! VDW, 27. November 2020; <https://vdw-ev.de/wp-content/uploads/2020/11/Presseerklarung-der-VDW-Studiengruppe-Sicherheit-Zur-Eskalation-im-Mittleren-Osten.pdf>

⁶ Siehe W. Zellner, S. Pifer, O. Oliker: A Little of the Old, a Little of the New: A Fresh Approach to Conventional Arms Control (CAC) in Europe, Deep Cuts Issue Brief #11, 2020; https://deepcuts.org/news/detail/page?tx_news_pi1%5Bnews%5D=209&cHash=83a8708b92a1e8ff5118d87670f0c37f. Wolfgang Richter, Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Vom Gleichgewicht der Blöcke zur regionalen Stabilität in der Krise. SWP-Studie, Juli 2019.

⁷ Siehe dazu: European Leadership Network, Recommendations of the Participants of the Expert Dialogue on NATO-Russia Risk Reduction in Europe, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/group-statement/nato-russia-military-risk-reduction-in-europe/> <https://www.europeanleadershipnetwork.org/group-statement/nato-russia-military-risk-reduction-in-europe/>

koreanischen Halbinsel zu initiieren, wäre nötig. Konkrete Gespräche gekoppelt an die Aufhebung von einzelnen Sanktionen gegen die Aufgabe von einigen Elementen des nordkoreanischen Nuklearprogramms scheinen die einzige Option, die Fortschritte erwarten lässt. Europa sollte sich der Mitwirkung an einem jetzt notwendigen multilateralen Verhandlungsansatz nicht verschließen.

9. Ein eigenständiger, gut strukturierter strategischer Dialog mit dem **P5-Mitglied China** über mehr Transparenz und Risikoreduzierung im Indo-Pazifik muss vorbereitet werden; von der fortschreitenden Kalten-Kriegs-Rhetorik ist Abstand zu nehmen. Eine Anwendung von INF-Regulierungen auf nuklear-bestückbare ballistische Träger für die Region wäre ein stabilisierender Schritt. Die Aufrüstung Chinas auch im konventionellen Bereich sollte rüstungskontrollpolitisch eingebunden werden. Die anstehende Diskussion in der NATO über ihr Verhältnis zu China sollte nicht einseitig auf Bedrohungsvorstellungen reduziert werden. Vielmehr sind auch die europäischen Mitgliedstaaten gefordert, Rüstungskontrollvorschläge für die Region Indo-Pazifik zu entwickeln und zu unterstützen. Auch bietet sich bei und nach der nächsten Überprüfungs-konferenz des Nichtverbreitungsvertrages 2021 die Möglichkeit, im Rahmen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (P5) weitere Gespräche zu Nuklearfragen im Bereich Cybersicherheit, Raketenabwehr und neuer Trägersysteme zu führen.
10. Von zentraler Bedeutung ist die Bewahrung des **Nichtverbreitungsvertrages (NVV)**. Hierzu ist unverzichtbar, dass die USA wie die anderen vom Vertrag anerkannten Nuklearwaffenstaaten verdeutlichen, dass sie das dem Vertrag zugrundeliegende Gegengeschäft zwischen Nichtverbreitung und nuklearer Abrüstung erfüllen werden. Die Bundesregierung sollte die USA ermuntern, die Vorreiterschaft zur Bewahrung des NVV zu übernehmen, das Bekenntnis zu einer nuklearwaffenfreien Welt zu erneuern, dafür Sorge zu tragen, dass der bestehende New START-Vertrag unkontingiert für fünf Jahre verlängert wird (siehe Punkt 1) und die durch die beidseitige Aufkündigung des INF-Vertrags bestehende Regelungslücke schnellstmöglich geschlossen wird (siehe Punkt 3). Darüber hinaus sollten die Partner ermuntert werden, die Initiative für einen Rüstungskontrollprozess mit Russland zu taktischen Nuklearwaffen zu ergreifen (siehe Punkt 4). Wichtig wäre darüber hinaus die Etablierung eines substantiellen P-5 Prozesses unter den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen; letzterer sollte auch auf die Aushandlung vertrauens- und transparenzbildender Maßnahmen ausgerichtet sein. Hier könnte die Bundesregierung unterstützend auf Frankreich zugehen. Zur Stabilisierung des NVV-Prozesses dient auch die Fortsetzung der Einführung einer nuklearwaffenfreien Zone im Mittleren Osten.
11. Die Glaubwürdigkeit der US Haltung zum Ziel der nuklearen Abrüstung würde auch durch die lange überfällige US-amerikanische **Ratifizierung des Umfassenden Teststoppvertrages (CTBT)** unterstrichen. Die Bundesregierung sollte hier ihre Erwartung an die Biden-Administration und den US-Senat klar formulieren. Die Stärkung von einzelnen Initiativen wie die International Partnership for Nuclear Disarmament Verification (IPNDV) sollten durch Workshops mit WissenschaftlerInnen stärker gefördert werden.
12. Der **Atomwaffenverbotsvertrag** (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW), der im Januar 2021 in Kraft trat, ist eine ernste Mahnung der Zivilgesellschaft und einer großen Zahl von Staaten, der im NVV-Vertrag vor über 50 Jahren festgeschriebenen Abrüstungsverpflich-

tung gerecht zu werden. Die NATO-Staaten und die Verbündeten der USA müssen gemeinsam mit der neuen Biden-Administration eine konstruktive Antwort auf den TPNW finden. Völkerrechtlich ist der Vertrag von hoher Bedeutung und formalisiert das Tabu eines Einsatzes von Nuklearwaffen. Er stärkt das internationale humanitäre Völkerrecht und delegitimiert Nuklearwaffen als Macht- und Kriegsführungsinstrumente. Vor allem aber erinnert er alle Staaten mit Atomwaffen an die Dringlichkeit des Zieles einer nuklearwaffenfreien Welt. Die Bundesregierung sollte ihre grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber dem TPNW aufgeben und einen Beitritt in der Zukunft ernsthaft in Betracht ziehen. Als Teil des Abwägungsprozesses sollte sie auf die Vertreter des TPNW zugehen, gemeinsame Veranstaltungen zu komplementären Elementen des NVV und des TPNW organisieren⁸ und am Treffen der Vertragsstaaten im kommenden Jahr als Beobachter teilnehmen.

Längerfristig sollten folgende Themen bearbeitet und transatlantisch vertieft werden, zu denen sowohl die Natur- als auch die Sozialwissenschaften einiges beitragen können:

13. **Neuere technologische Entwicklungen** im Bereich Weltraum und Cyberspace machen Verhandlungen zur Beschränkung einer weiteren Militarisierung und Waffenentwicklung in der Krise oder im Kriegsfall nötig. Das Thema „autonomer Waffensysteme“ auch in Verbindung mit Fortschritten bei „Künstlicher Intelligenz“ gehören ebenso auf die internationale Tagesordnung wie Regeln zur Rüstungskontrolle im Weltraum und im Cyberspace. Auch bedarf es einer vertieften Behandlung neuer Methoden der irregulären Kriegsführung und neuer Rüstungstechnologien wie z.B. Hyperschallwaffen etc. Ein Diskurs zur Beendigung der „Never Ending Wars“ erscheint dringend nötig. Die Bundesregierung sollte Bemühungen um US-amerikanische Unterstützung für die Schaffung und Intensivierung von multilateralen Gesprächsformaten zu diesen Themen vorantreiben.
14. Die USA sind einer Reihe von Abkommen aus dem Bereich der **humanitären Rüstungskontrolle** des Waffenhandels, für die sich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union als Vertragsparteien einsetzen, nicht beigetreten. Zuletzt hat die Trump-Administration die Unterstützung der Grundsätze des internationalen Waffenhandels (Arms Trade Treaty) aufgekündigt. Gemeinsam mit ihren europäischen Partnern sollte die Bundesregierung die Biden-Administration auf Einhaltung der Verpflichtungen aus diesen Verträgen drängen, auch wenn Ratifizierungen durch den US-Senat in absehbarer Zeit nicht zu erwarten sind.

Die Studiengruppe wird Vorschläge und Stellungnahmen zu dieser Agenda erarbeiten und ist für weitere Gespräche und Initiativen offen.

Mitglieder der VDW-Studiengruppe, die diese Erklärung unterstützen:

Prof. Dr. Lothar Brock, Senior-Professor, Goethe Universität; assoz. Forscher HSKF, Frankfurt a.M.
Prof. Dr. Michael Brzoska, Assoc. Senior Researcher bei SIPRI; Senior Research Fellow IFSH Hamburg
Dr. Hans-Georg Ehrhart, Senior Research Fellow IFSH, Hamburg
Dr. Ute Finckh-Krämer, MdB a.D. Berlin

⁸ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages: Zum rechtlichen Verhältnis zwischen Atomwaffenverbotsvertrag und Nichtverbreitungsvertrag; WD 2 – 3000 - 111/20; 2021;
<https://www.bundestag.de/resource/blob/814856/28b27e2d04faabd4a4bc0bfd0579658c/WD-2-111-20-pdf-data.pdf>

Prof. Dr. Hartmut Graßl, VDW-Vorsitzender, Hamburg
Dr. Dirk-Michael Harmsen, Vorsitzender Forum Friedensethik in der Ev. Landeskirche in Baden, Karlsruhe
Dr. Sabine Jaberg, Dozentin an der Führungsakademie Hamburg
Dr. Hans-Jochen Luhmann, Senior Advisor Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Dr. Hans Misselwitz, Parlament. Staatssekretär a.D., Berlin
Prof. Dr. Götz Neuneck, Senior Research Fellow IFSH, Pugwash Beauftragter VDW, Wuppertal
Dr. Konrad Raiser, Generalsekretär a.D. des Ökumenischen Rates der Kirchen, Berlin
Prof. Dr. Jürgen Scheffran, Universität Hamburg
Prof. Dr. Michael Staack, Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg
Anna Winters, Berlin