

## Analyse

# START-Nachfolgeverhandlungen: Probleme und Fortschritte

Pavel Podvig, Stanford, Kalifornien, USA

## Zusammenfassung

Nach der Amtsübernahme durch Obama haben zwischen Russland und den USA Gespräche über ein START-Nachfolgeabkommen begonnen, das wohl vor dem Auslaufen des START-Abkommens am 5. Dezember 2009 unterzeichnet werden wird. Derzeit bestehen jedoch noch eine Reihe von Problemen, die in Verhandlungen zu lösen sind. Wenn das neue Abkommen die strategischen Kräfte auf die 1.500 bis 1.675 Sprengköpfe beschränken soll, auf die man sich im Juli 2009 geeinigt hat, muss es die strikten Zählungsregularien des START-Abkommens lockern und sich stattdessen auf eine der Versionen der US-Definition von »operativ einsatzbereiten Sprengköpfen« einlassen, die im Kontext des Moskauer Abkommens verwendet worden sind. Gravierend ist die Uneinigkeit über die Anzahl der Trägersysteme. Nachvollziehbarerweise versuchte jede Seite, eine Obergrenze durchzusetzen, die den eigenen Plänen entspricht. Es ist wahrscheinlich, dass im Abkommen ein Kompromiss festgeschrieben wird, der die Obergrenze bei weniger als 1.100 ansetzt, den Vereinigten Staaten allerdings erlaubt, einige der Trägersysteme aus der Zählung des Vertrags herauszunehmen, indem sie beweisen, dass diese bereits umgerüstet wurden und atomar nicht mehr eingesetzt werden können.

## Rückkehr zur Rüstungskontrolle

Es ist sehr unwahrscheinlich, dass auch nur einer derjenigen, die bei der Unterzeichnung des *Strategic Arms Reduction Treaty* (START-Abkommen) in Moskau 1991 anwesend waren, erwartete, dass dieser Vertrag die gesamten anvisierten 15 Jahre Laufzeit über in Kraft bleiben würde. Die Laufzeit war lang genug gehalten, um den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion Gelegenheit zu geben, ein neues Abkommen auszuhandeln, das das START-Abkommen ablösen und die beiden atomaren Supermächte auf einen weitergehenden Abbau ihrer atomaren Kräfte verpflichten sollte. Die Verhandlungen über diesen Abbau entpuppten sich jedoch als ziemlich schwierig, da er eine Unmenge von Fragen über die Natur der Beziehungen zwischen den beiden Ländern, die Rolle der Atomwaffen in dieser Beziehung, nationale Sicherheit im Allgemeinen sowie die Bedeutung von Raketenabwehr und das Gleichgewicht der konventionellen Kräfte aufwarf. All diese Themen standen in den letzten zwanzig Jahren im Zentrum der Debatte um internationale Sicherheit und die amerikanisch-russischen Beziehungen und spielen in der einen oder anderen Form in der momentanen Runde der Rüstungskontrollgespräche eine Rolle.

Im ersten Jahrzehnt nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion war Rüstungskontrolle keineswegs die wichtigste Aufgabe der neuen russischen Führung gewesen, die sich mit den wirtschaftlichen und sozialen Kosten des Übergangs in die Marktwirtschaft auseinanderzusetzen hatte. Auch die Vereinigten Staaten räumten der Rüstungskontrolle keine hohe Prio-

rität ein und konzentrierten sich stattdessen auf die scheinbar wachsende Bedrohung durch Drittländer. Versuche der Ratifizierung des START II-Abkommens, das von den Vereinigten Staaten und Russland 1993 unterzeichnet worden war, blieben erfolglos – hauptsächlich wegen Bedenken, die Moskau bezüglich des wachsenden Ungleichgewichts gegenüber den Vereinigten Staaten hegte. Diese wurden durch das amerikanische Streben nach nationaler Raketenabwehr und durch die wirtschaftlichen Probleme Russlands noch verstärkt. 2002 wurden die Ratifizierungsversuche endgültig aufgegeben – als sich die Bush-Administration aus dem ABM-Vertrag zurückzog und eine Politik verfolgte, die auf den unilateralen Abbau von Atomwaffen setzte und den Wert von Rüstungskontrollverträgen im Allgemeinen zurückwies. Als Ersatz für START II unterzeichneten die Vereinigten Staaten und Russland im Mai 2002 den *Strategic Offensive Reduction Treaty* (SORT oder Moskauer Abkommen), der die Vertragspartner vordergründig auf eine weitere Reduzierung verpflichtete, tatsächlich jedoch niemals darauf angelegt gewesen war, über die unilateralen Vorhaben beider Seiten hinauszugehen. Zudem stellte das Moskauer Abkommen keinen eigenen rechtlichen Rahmen zur Verfügung, sondern beruhte auf dem durch das START-Abkommen geschaffenen. Das START-Abkommen ist daher noch immer die einzige substantielle Rüstungskontrolle, die es heute gibt und wenn der Vertrag im Dezember 2009 ausläuft, gibt es zwischen den Vereinigten Staaten und Russland keine bilateralen Rüstungskontroll- und Abrüstungs-

verpflichtungen in Bezug auf ihre strategischen Atomarsenale mehr.

### Auf dem Weg zu einem neuen Abkommen

Die ersten Versuche, über ein Abkommen zum Ersatz des START-Abkommens zu verhandeln, fanden während der letzten Jahre der Bush-Administration statt. Der US- und der russische Präsident verpflichteten sich jedoch erst nach dem Regierungswechsel in Washington – bei ihrem ersten Treffen im April 2009 – eindeutig auf einen »nachweislichen Abbau [ihrer] strategischen Angriffarsenale«, der mit Verhandlungen über einen neuen Rüstungskontrollvertrag, bekannt als START-Nachfolgeabkommen, beginnen würde. Es soll festgehalten werden, dass der Umfang der Rüstungskontrollverhandlungen zu diesem Zeitpunkt ziemlich gering war – sie sollten ausschließlich strategische Waffen betreffen; taktische Atomwaffen sollten in den Gesprächen nicht vorkommen und auch der Bereich Raketenabwehr war offiziell nicht Gegenstand der Verhandlungen.

Ein detaillierterer Umriss des zukünftigen Abkommens wurde auf dem amerikanisch-russischen Gipfel erreicht, der im Juli 2009 in Moskau stattfand: Das Abkommen soll die beiden Länder zu einem Abbau ihrer Waffen auf 500 bis 1.100 strategische Trägersysteme und 1.500 bis 1.650 Sprengköpfe verpflichten. Die Spannen spiegeln die momentanen Differenzen wieder und sollen im endgültigen Text deutlich kleiner sein. Das Abkommen wird keine separaten Obergrenzen für die einzelnen Bestandteile der strategischen Triade beinhalten, so dass es jeder Seite freisteht, selbst über die Größe ihrer atomaren Kraft zu entscheiden.

Der vorgesehene Abbau stellt auf den ersten Blick einen deutlichen Fortschritt im Vergleich zum START-Abkommen dar, das die Anzahl der strategischen Trägersysteme und der Sprengköpfe auf 1.600 bzw. 6.000 begrenzt hat. Er scheint auch über das Moskauer Abkommen hinauszugehen, das eine Obergrenze von 1.700 bis 2.200 strategischen Sprengköpfen festgeschrieben hat (für Trägersysteme gab es keine separate Obergrenze). Tatsächlich wird der Abbau allerdings wesentlich geringer sein, vor allem auf Seiten der USA, die unterschiedlichen Zahlen gehen nämlich weniger auf tatsächliche Reduzierungen als vielmehr auf veränderte Definitionen zurück.

### Sprengköpfe und *uploading* – neue Zählweisen

Im START-Abkommen werden strategische Trägersysteme und Sprengköpfe nach einem Regelwerk gezählt, das entwickelt wurde, um sicherzustellen, dass keine

Seite ihr strategisches Potential schnell wiederherstellen kann. In diesen Regeln kommt das Ausmaß des Misstrauens zum Ausdruck, das zu der Zeit zwischen den Vereinigten Staaten und Russland herrschte; sie stellten aber sicher, dass die im Vertrag festgehaltenen Zahlen genau mit der maximalen Anzahl von Sprengköpfen, die ein Land einsetzen kann, übereinstimmen. Andererseits erschweren sie einen weitreichenden Abbau, indem sie in den meisten Fällen die physische Vernichtung der Trägersysteme vorschreiben. Nach dem Erreichen der START-Grenzwerte setzten die Vereinigten Staaten und Russland die Reduzierung ihrer Arsenale fort – dieser Prozess war im Moskauer Abkommen festgeschrieben worden –, sie handhabten ihn allerdings unterschiedlich und so entstand ein Ungleichgewicht bei der als *uploading potential* [d. h., es werden Sprengköpfe von ballistischen Raketen mit Mehrfachsprengköpfen entfernt, die relativ leicht wieder anmontiert werden können] bekannt gewordenen Fähigkeit, jene Stärke wiederherzustellen, deren Begrenzung das START-Abkommen angestrebt hatte.

Wenn das neue Abkommen die strategischen Kräfte auf die 1.500 bis 1.675 Sprengköpfe beschränken soll, auf die man sich im Juli 2009 geeinigt hat, muss es die strikten Zählungsregularien des START-Abkommens lockern und sich stattdessen auf eine der Versionen der US-Definition von »operativ einsatzbereiten Sprengköpfen« einlassen, die im Kontext des Moskauer Abkommens verwendet worden sind (diese Definition hat Russland noch nicht formal anerkannt). Laut dem START-Datenaustausch vom Januar 2009 verfügten die Vereinigten Staaten zu diesem Zeitpunkt über 5.576 strategische atomare Sprengköpfe und 1.198 zugehörige Trägersysteme. Die Anzahl der tatsächlich operativ einsatzbereiten Sprengköpfe war deutlich niedriger – Schätzungen zufolge lag sie Anfang 2009 bei etwa 2.200. Im Falle Russlands ist die Differenz kleiner, existiert aber dennoch – es gab an, 3.909 Sprengköpfe, ausgestattet mit 814 Trägersystemen, zu besitzen, wobei die Anzahl der operativ einsatzbereiten Sprengköpfe auf etwa 2.800 geschätzt wird. Wichtiger noch ist, dass in den Vereinigten Staaten ein Großteil der Differenz zwischen der START-Zählweise und den als operativ einsatzbereit gezählten Sprengköpfen auf leicht rückgängig zu machenden Maßnahmen beruht, wie etwa auf der Entfernung einiger Sprengköpfe von ballistischen Raketen. Die meisten *Minuteman III*-Interkontinentalraketen (ICBM) – die drei Sprengköpfe tragen können – sind derzeit beispielsweise nur mit einem ausgestattet; die U-Boot gestützten *Trident II*-Raketen (SLBM) sind mit vier Sprengköpfen ausgestattet, obwohl sie acht tragen kön-

nen. Die Vereinigten Staaten bewahren aus politischen Gründen Sprengköpfe, um über eben diese Option zur Wiederherstellung bzw. oben erklärten Wiederauflistung von Trägersystemen zu verfügen. In Russland geht die Differenz vorrangig auf das langsame Tempo der Vernichtung alter Trägersysteme zurück, so dass hier keine nennenswerte Wiederherstellungs-Fähigkeit existiert.

Auch wenn unklar ist, ob das *upload potential* der Vereinigten Staaten von praktischer Relevanz ist, bringt Russland dieses Thema seit langem in die Verhandlungen ein und besteht darauf, dass ein neuer Vertrag in jedem Fall Maßnahmen zur Begrenzung der Wiederherstellungs-Fähigkeit der Vereinigten Staaten beinhalten soll. Eine mögliche Regelung könnte sein, die Zählungsregularien und -bedingungen aus dem START-Abkommen beizubehalten. Da das neue Abkommen jedoch, wie oben erwähnt, voraussichtlich eine Obergrenze von etwa 1500 Sprengköpfen vorsehen wird, wird es definitiv nur die Zahl der operativ einsatzbereiten Sprengköpfe begrenzen – was wiederum bedeutet, dass die START-Zählungsregularien aufgegeben werden müssten. Um den russischen Forderungen nach Regeln zur Begrenzung des *upload potentials* zu entsprechen, wird das neue Abkommen eine separate Obergrenze für die Zahl der strategischen Trägersystemen vorsehen müssen.

### Uneinigkeit über die Anzahl der Trägersysteme

Mittlerweile haben beide Seiten das Konzept einer Begrenzung der Trägersysteme akzeptiert; um von Bedeutung zu sein, muss ihre Obergrenze jedoch relativ niedrig angesetzt werden. Die Uneinigkeit über die Anzahl der Trägersysteme – die im Juli im Statement der Präsidenten zum Ausdruck gebracht wurde – ist daher besonders weitgehend. Russland bestand darauf, ihre Obergrenze am unteren Ende der Skala anzusiedeln – bei etwa 500 Trägersystemen – während die Vereinigten Staaten ihre Anzahl bei etwa 1.100 belassen wollen. Nachvollziehbarerweise versuchte jede Seite, eine Obergrenze durchzusetzen, die den eigenen Plänen entspricht – Russland hat etwa 600 operative Trägersysteme und sein Modernisierungsprogramm visiert in etwa einem Jahrzehnt eine Stärke von etwa 400 bis 450 Trägermitteln an. Die US-Streitkräfte verfügen derzeit über fast genau 1100 einsatzbereite Trägersysteme, die die Vereinigten Staaten mit Sicherheit zu behalten versuchen werden, und sei es nur, um sie für nicht-atomare Einsätze umrüsten zu können (bei einigen ist das bereits geschehen).

Es ist ziemlich wahrscheinlich, dass im Abkommen ein Kompromiss festgeschrieben wird, der die Ober-

grenze bei weniger als 1.100 ansetzt, den Vereinigten Staaten allerdings erlaubt, einige der Trägersysteme aus der Zählung des Vertrags herauszunehmen, indem sie beweisen, dass diese bereits umgerüstet wurden und atomar nicht mehr eingesetzt werden können. Damit könnten die Vereinigten Staaten 56 B-1 Bomber, die im START-Abkommen noch als einsatzbereit registriert sind, etwa 50 B-52 Bomber, 96 SLBM-Trägersysteme auf Trident U-Booten und eventuell auch noch einige andere Systeme aus dem Vertrag ausschließen. Möglicherweise wird der endgültige Vertrag eine Obergrenze von 800 bis 900 Trägersystemen auf jeder Seite festlegen. Das würde Russland wohl akzeptieren, auch wenn seine Bedenken bezüglich des *upload potentials* dadurch kaum vollständig aus dem Weg geräumt wären.

Ein weiteres Thema, das in dieser Verhandlungsrunde diskutiert wurde, hängt eng mit der Umrüstung strategischer Trägersystemen von atomaren zu konventionellen Waffen zusammen. Russland hat in diesem Zusammenhang zwei voneinander unabhängige Bedenken geäußert. Zum einen befürchtet es, der Einsatz strategischer Trägersysteme mit konventioneller Sprengladung, wie er zum Beispiel im US-*Conventional Trident Missile Program* geplant ist, könnte zu einem Missverständnis und einem Unfall führen, der einen Atomschlag auslösen könnte. Eine weitere vom russischen Militär häufig geäußerte und eher langfristige Befürchtung ist, dass die Fähigkeit der Vereinigten Staaten zu einem konventionellen Hochpräzisionsschlag für die russischen strategischen Streitkräfte ab einem gewissen Punkt eine Bedrohung darstellen könnte. Entsprechend ist Russland an einer Begrenzung der US-Fähigkeit zur Umrüstung bestehender strategischer Trägersysteme zu konventionellen Einsätzen gelegen. Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass diese Themen in den Verhandlungen über die Kontrolle strategischer Waffen angemessen behandelt werden können; wahrscheinlich wird das Abkommen jedoch Regelungen beinhalten, die die Durchführung einiger zusätzlicher Maßnahmen zur Transparenz der ehemals strategischen Trägersysteme erlauben.

Russland und die Vereinigten Staaten sind zwar bemüht, die Zählungsregularien des START-Abkommens zu lockern, scheinen im Allgemeinen jedoch für den Erhalt der meisten Transparenz- und Verifikationsregeln zu sein. Das könnte durchaus der wichtigste Bestandteil des zukünftigen Dokuments werden, würde er doch den durch das START-Abkommen installierten rechtlichen und institutionellen Rahmen aufrechterhalten. Diese Vereinbarungen ermöglichten es den beiden Ländern, in den letzten zwei Jahrzehnten einen wichti-

gen Kommunikationskanal offen zu halten und reduzierten die Wahrscheinlichkeit von Missverständnissen, wie sie in jenen Bereichen auftraten, die über keine vergleichbare unterstützende Infrastruktur verfügten – etwa bei taktischen Atomwaffen und Atomtests.

### Abschluss vor dem 5. Dezember?

Angesichts der politischen Unterstützung, die die Verhandlungen durch die Präsidenten erfahren haben, und angesichts der bislang erzielten Fortschritte gibt es wenig Zweifel daran, dass das neue Abkommen vor dem Auslaufen des START-Abkommens am 5. Dezember 2009 unterzeichnet werden wird. Mit ziemlicher Sicherheit wird es jedoch dann noch nicht in Kraft treten, so dass die Vereinigten Staaten und Russland einen Weg werden finden müssen, um mit der dadurch entstandenen Lücke in der Regelung von Rüstungskontrolle und Abrüstung umzugehen. Eine mögliche Option, die die Unterhändler in Betracht ziehen, ist eine gemeinsame Verpflichtung beider Präsidenten, keine dem Ziel der Verträge zuwiderlaufenden Schritte zu unternehmen. Da beide Länder in ihrer Atomplanung ziemlich flexibel sind, dürften sie ihre Verpflichtungen bezüglich der Reduzierung ihrer Arsenale ohne Probleme erfüllen können. Es ist jedoch

unklar, ob ein *executive agreement* [d. h., eine Vereinbarung beider Präsidenten, die nicht durch den US-Senat ratifiziert werden würde], ausreichen würde, um das kontinuierliche Fortlaufen der Transparenz- und Verifikationsregeln zu gewährleisten – der Austausch von Daten und Inspektionen könnte sich ohne formalen Vertrag als unmöglich erweisen. Das wäre kein Problem, sollte das neue Abkommen bald in Kraft treten, der Ratifizierungsprozess könnte allerdings eine beträchtliche Zeit in Anspruch nehmen – bis zu einem Jahr.

Eine bessere Alternative zu einem *executive agreement* wäre eine Verlängerung des START-Abkommens um fünf Jahre, was in Artikel XVII erlaubt wird. Eine solche Verlängerung wäre, da sie nicht durch die Legislativen der beiden Länder ratifiziert werden müsste, relativ einfach machbar. Gleichzeitig würde das START-Abkommen automatisch durch das neue Abkommen abgelöst werden, sobald dieses ratifiziert ist. Dieses wäre das beste Vorgehen, um eine Lücke zwischen zwei Rüstungskontrollverträgen zu vermeiden und die Strukturen von Transparenz und Rechenschaftspflicht beizubehalten, die mit dem START-Abkommen installiert wurden.

*Übersetzung aus dem Englischen: Sophie Hellgardt*

### Über den Autor:

Pavel Podvig ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter (Researcher) am Center for International Security and Cooperation der Stanford University.

### Lesetipps zum Themenkomplex:

- Andrew Monaghan: At the Table or On the Menu? Moscow's Proposals for Strategic Reform. Research Report. Research Division – NATO Defense College, Rome, June 2009 <http://fpc.org.uk/fsblob/1074.pdf>, 24.07.2009
- Robert Legvold: The Russia File. How to Move Toward a Strategic Partnership, in: Foreign Affairs, July/August 2009 <http://www.foreignaffairs.com/articles/65154/robert-legvold/the-russia-file>, 21.09.2009
- "U.S.-Russian relations were at a 25-year low". IP Global Edition interviews the Carnegie Moscow Center's Dmitri Trenin, in: IP • Summer • 2009 Life after the Crisis, S. 23–27
- Mikhail Tsypkin: Russian politics, policy-making and American missile defence, in: International Affairs 85.2009, Nr. 4, S. 781–799
- Sergei Karaganov; Dmitry Suslov; Timofei Bordachev: Reconfiguration, Not Just a Reset: Russia's Interests in Relations with the United States of America. Report for the meeting of the Russian-U.S. section of the Valdai International Discussion Club, Moscow, June 2009
- Thomas Graham: Resurgent Russia and U.S. Purposes. A Century Foundation Report 2009 <http://www.tcf.org/publications/internationalaffairs/Graham.pdf>, 26.06.2009
- Robert E. Kanet: From Cooperation to Confrontation: Russia and the United States since 9/11. ACDIS Occasional Paper. Research of the Program in Arms Control, Disarmament, and International Security University of Illinois at Urbana–Champaign, May 2009 <http://acdis.illinois.edu/assets/docs/434/FromCooperationtoConfrontationRussiaandtheUnitedStatesince911.pdf>, 02.06.2009