

Der INF-Vertrag ist Geschichte – folgt jetzt ein Angriff auf den Teststopp-Vertrag?

Otfried Nassauer

Nach jahrzehntelangen Debatten und Verhandlungen wurde 1996 der Vertrag über ein vollständiges Verbot nuklearer Tests abgeschlossen. Bisher haben ihn 168 Staaten ratifiziert, darunter Frankreich, Großbritannien und Russland, während die USA und China noch nicht dazu bereit waren. Alle Kernwaffenstaaten außer Nordkorea befolgen derzeit ein Testmoratorium, das nun in der Trump-Administration unter Beschuss gerät.

Der 29. Mai 2019 könnte den Anfang vom Ende des Vertrages über ein vollständiges Verbot nuklearer Tests (*Comprehensive Test Ban Treaty* – CTBT) markieren. An diesem Tag hielt der Chef des Nachrichtendienstes des US-Militärs (DIA), Generalleutnant Robert P. Ashley, eine Rede bei einer rüstungskontrollkritischen, konservativen Denkfabrik in den USA, dem Hudson Institute. Nach einer Beschreibung seiner Sicht der russischen Modernisierungsbemühungen bei Nuklearwaffen führte der General aus: „Die Vereinigten Staaten sind der Ansicht, dass Russland das Atomtestmoratorium wahrscheinlich nicht in einer Weise einhält, die dem Null-Sprengkraft-Standard entspricht. Unser Verständnis der Entwicklung von Atomwaffen lässt uns glauben, dass die Testaktivitäten Russlands dazu beitragen, die Fähigkeiten von Atomwaffen zu verbessern. Dagegen haben die Vereinigten Staaten auf solche Vorteile verzichtet, indem sie einen Null-Sprengkraft-Standard einhielten.“¹ Auf Nachfragen relativierte Ashley den Vorwurf ein wenig: Die DIA glaube, dass Russland über die Fähigkeit zu solchen Versuchen verfüge. Mit Blick auf China fügte er hinzu: „In den nächsten zehn Jahren wird China im Kontext des schnellsten Ausbaus und der Diversifikation seines Nuklearwaffenbestandes in der chinesischen Geschichte sein Kernwaffenpotenzial wahrscheinlich zumindest verdoppeln.“² Das werfe die Frage auf, ob China überhaupt „diese Fortschritte ohne Aktivitäten realisieren könne, die mit dem Teststopp-Vertrag unvereinbar sind.“

1 The Arms Control Landscape ft. DIA Lt. Gen. Robert P. Ashley, Jr. In: Hudson Institute, 31.5.2019; <https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/Hudson%20Transcript%20-%20The%20Arms%20Control%20Landscape.pdf>

2 Ebd.

Ashleys Anschuldigungen finden sich drei Monate später auch erstmals im öffentlichen Teil des jährlichen Berichts des US-Außenministeriums über die Einhaltung von Übereinkommen zur Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung und Abrüstung. Dort heißt es, nach Einschätzung der USA halte sich Russland nicht an das Testmoratorium. Zusätzliche Informationen dazu soll eine geheime Version des Dokuments enthalten. Jedenfalls werde eingeschätzt, dass Russlands Testaktivitäten ihm helfen, seine Kernwaffenkapazitäten zu verbessern.³ Auch Ashleys Kritik an China wird dort wiederholt.

Der indirekte Vorwurf des DIA-Chefs: Russland und China verletzen möglicherweise ihre Verpflichtungen aus dem Testmoratorium, und damit letztlich auch den CTBT, um ihre Atomwaffenarsenale besser modernisieren zu können. Beide fühlten sich im Gegensatz zu den USA nicht dazu verpflichtet, gänzlich auf Versuche zu verzichten, bei denen eine minimale nukleare Sprengkraft entsteht. Der genannte Bericht schlussfolgert lapidar: Die USA werden die Testaktivitäten Russlands und Chinas weiterhin überwachen.

Der vollständige Teststopp

Der CTBT wurde 1996 ausgehandelt, ist aber bis heute nicht in Kraft getreten.⁴ Russland hat den Vertrag unterzeichnet und ratifiziert, die USA haben ihn ebenfalls unterzeichnet, die von der Clinton-Administration angestrebte Ratifizierung scheiterte 1999 aber an den Republikanern im US-Kongress. Ein erneuter Versuch, den Vertrag mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit durch den US-Senat zu bringen, fand danach nicht mehr statt. China hat den Vertrag ebenfalls unterzeichnet, aber auch noch

3 Vgl. Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments. In: U.S. Department of State, 2019; <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/08/Compliance-Report-2019-August-19-Unclassified-Final.pdf>, S. 40.

4 Von den 196 Staaten der Erde haben 184 den Vertrag unterzeichnet. 168 haben ihn auch ratifiziert. Es fehlen noch 12 Unterschriften und 28 Ratifizierungsurkunden. Damit der CTBT in Kraft treten kann, müssen ihn die im Anhang 2 des Vertrages genannten 44 Staaten, die über ein ziviles und / oder militärisches Nuklearprogramm verfügen, unterschrieben und ratifiziert haben. Drei dieser Staaten – Nordkorea, Indien und Pakistan – haben noch nicht unterschrieben, fünf noch nicht ratifiziert: Ägypten, China, Iran, Israel und die USA. Zum aktuellen Stand siehe: <https://www.ctbto.org/the-treaty/status-of-signature-and-ratification/>. Saudi-Arabien hat den Vertrag weder unterzeichnet noch ratifiziert. Das Land hatte 1996 noch kein Nuklearprogramm. Es verwundert, dass die USA ihre seit Jahrzehnten strikte Nichtverbreitungspraxis gerade im Blick auf Saudi-Arabien aufweichen. Erste nuklearrelevante Technologien sollen an Saudi-Arabien auf Basis eines unverbindlichen Übereinkommens verkauft werden, statt wie üblich, ein verbindliches sogenanntes 1-2-3-Abkommen zur Voraussetzung zu machen. Siehe dazu den Vortrag von Assistant Secretary for International Security and Nonproliferation Christopher Ford im Februar 2019 beim Hudson-Institute. Ford nutzt dort ein altbekanntes Argument: „Wenn wir nicht liefern, tun es andere.“ Vgl. <https://www.state.gov/a-new-approach-to-civil-nuclear-cooperation-policy/>.

nicht ratifiziert. Alle Nuklearwaffenstaaten mit Ausnahme Nordkoreas verzichteten seit 1998 / 1999 auf Nuklearwaffentests, praktizieren also ein Moratorium und verhalten sich so, als sei der CTBT verbindlich, unabhängig davon, ob sie ihn ratifiziert haben oder nicht.

Obwohl noch nicht in Kraft, bietet der Vertrag bereits heute wichtige Mechanismen zur Stärkung des Testverbots. In Wien ist eine Vorbereitungscommission für die CTBT-Organisation (CTBTO) tätig, die den Vertrag nach dem Inkrafttreten umsetzen soll. Die Vorbereitungscommission richtet auch ein internationales Überwachungssystem mit seismischen, hydroakustischen, Infraschall- und Radionuklidstationen ein, mit dem die Einhaltung des Vertrages künftig überwacht werden soll. Mehr noch, im Zweijahresrhythmus treffen sich Staaten, die den Vertrag bereits ratifizierten oder zumindest unterzeichneten, zu Konferenzen zur Förderung des Inkrafttretens des CTBT. Im Hinblick auf die eingangs genannten Anschuldigungen seitens der USA erklärte der russische Außenminister Sergej Lawrow auf der jüngsten Konferenz am 25. September 2019, dass Russland seit seinem Nukleartestmoratorium 1991 „keine einzige nukleare Explosion“ durchgeführt habe. Es beabsichtige, das Moratorium fortzuführen, „vorausgesetzt die anderen Nuklearstaaten folgen der gleichen Linie“⁵. Bemerkenswerterweise nahmen die USA an der Konferenz im Unterschied zu früher nicht teil.

Ashley warf Russland nicht vor, klassische Atomtests wiederaufnehmen zu wollen. Sein Vorwurf ist spezieller und trickreich: Russland führe Versuche durch, die nicht dem Null-Sprengkraft-Standard entsprächen, also Versuche mit einer äußerst niedrigen nuklearen Sprengkraft. Gemeint sind damit Tests, bei denen nur wenige Gramm, Pfund, Kilogramm oder auch Tonnen TNT-Äquivalent nuklearer Sprengwirkung entstehen.⁶ Solche Explosionen sind in der Regel mit seismischen Instrumenten kaum zu entdecken und können von kleinen konventionellen Explosionen auch meist nicht aus der Ferne unterschieden werden.⁷ Die CTBTO-Vorbereitungscommission hat bislang keine verdächtigen Messresultate für Russland gemeldet. Die Behauptung Ashleys lässt sich also nicht durch Messungen belegen. Sind die Anschuldigungen also falsch? Auch dieser

5 Vgl. Bugos, Shannon: Frustrations Surface at CTBT Conference. In: Arms Control Association, 2019; <https://www.armscontrol.org/act/2019-11/news/frustrations-surface-ctbt-conference>.

6 Vgl. Nuclear Weapon Hydro-nuclear Testing. In: Global Security, 2020; <https://www.globalsecurity.org/wmd/intro/hydro-nuclear.htm>.

7 Insofern ähnelt Ashleys Vorwurf Diskussionen im Jahr 2009, in denen Moskau in den USA vorgeworfen wurde, den CTBT so zu interpretieren, als erlaube er hydronukleare Tests.

Schluss wäre voreilig, denn Ashley könnte sich auch auf andere Belege stützen, zum Beispiel auf einen Spion oder auf abgefangene geheime elektronische Nachrichten, beides Quellen, die Washington kaum öffentlich preisgeben würde.

Hinzu kommt ein zweites Problem: Es ist fraglich, ob es eine verbindlich vereinbarte Definition des Null-Sprengkraft-Standards gibt, oder ob jede Nuklearmacht hier ihre eigene Interpretation verwenden kann. Klar ist nur, dass der CTBT keine genaue, technisch unterscheidende Definition verbotener und erlaubter Explosionen enthält. Artikel I bezieht sich auf „jede Kernwaffentestexplosion und jede andere nukleare Explosion“. Die Nuklearmächte dürften kaum bereit gewesen sein, den nicht-nuklearen Staaten den für eine solche Definition nötigen tiefen Einblick in ihr nukleares Testwesen zu geben, sodass eine von allen akzeptierte Definition hätte ausgearbeitet werden können. Wenn es, wie immer wieder einmal behauptet wird, eine Verständigung auf eine solche Definition gegeben hat, dann müsste diese Eingang in eine zusätzliche, geheime Verständigung zwischen den fünf NPT-Nuklearmächten gefunden haben. Damit könnte die Öffentlichkeit aber kaum überprüfen, ob Russland oder China das Moratorium verletzt haben. Robert Ashley ging bei seinem Vortrag offenbar nicht davon aus, dass es eine solche Übereinkunft gebe. Er unterstellte Moskau und Peking lediglich, sich wohl nicht an die US-Interpretation gebunden zu fühlen.

Zum Hintergrund

Die unsichere Faktenlage könnte zu einem wohlbekanntem Phänomen führen: Die USA erheben eine Anschuldigung und fordern von Moskau Beweise, dass die Anschuldigung unzutreffend ist oder es das behauptete Ereignis nicht gab. Zu beweisen, dass es etwas nicht gibt oder gab, widerspricht den Gesetzen der Logik, ist aber in der Welt politisch motivierter Unterstellungen eine gern genutzte Argumentationsfigur. Fortan wird dann vorrangig über die Glaubwürdigkeit der russischen Dementis diskutiert und nicht mehr über den Wahrheitsgehalt der Anschuldigung aus Washington. Der Vorwurf gewinnt dagegen dank permanenter Wiederholung und gelegentlich veröffentlichter, zusätzlicher Einzelheiten scheinbar an Glaubwürdigkeit. Zuletzt war dies zu beobachten, als die USA Moskau eine Verletzung des INF-Vertrags vorwarfen. Dieser wurde letztlich von den USA aufgekündigt.

Eine andere Beobachtung könnte in die gleiche Richtung weisen. In der grundlegenden Darstellung ihrer künftigen Nuklearpolitik, dem *Nuclear Posture Review*, äußerte sich die Trump-Administration 2018 auch zu ihrer künftigen Politik in Sachen CTBT. Sie werde an ihrem Moratorium für nukleare Testexplosionen festhalten, jedoch keine Ratifizierung des Vertrages anstreben und sich die Möglichkeit einer Wiederaufnahme nuklearer Tests vorbehalten. An technischen Vorbereitungsarbeiten für Elemente des internationalen Kontrollsystems würden die USA weiter teilnehmen (International Monitoring System und International Data Center); das Instrument der Vor-Ort-Inspektion wird jedoch nicht mehr explizit erwähnt. Im Falle des Inkrafttretens des CTBT wäre genau dieses Element besonders gut geeignet, um dem Verdacht einer Verletzung des Null-Sprengkraft-Standards oder verdeckter Vertragsverletzungen wirksam nachzugehen.

Hier könnte sich auch ein Hinweis auf die Motivlage für Ashleys Anschuldigung verstecken. Mittelfristig können seine Vorwürfe als Begründung dafür dienen, dass Washington das Testmoratorium aufkündigt, seine Unterschrift unter den CTBT zurückzieht und damit den Weg freimacht, um selbst wieder Atomwaffen testen zu können. Befürworter eines solchen Schritts gibt es in der Trump-Administration und bei den Republikanern, die eine Ratifizierung des CTBT seit jeher ablehnen, sicher in ausreichender Zahl.

Die derzeitige US-Regierung plant selbst die Entwicklung und den Bau neuer atomarer Sprengköpfe und will sich nicht dauerhaft auf modernisierte, leistungsgesteigerte Sprengköpfe aus Zeiten des Kalten Krieges beschränkt wissen. Der im Februar 2020 vorgelegte US-Haushaltswurf für 2021 enthält erstmals Gelder für die Konzeption eines neuen Kernsprengkopfes für U-Boot-gestützte Langstreckenraketen, der offenbar durch das zuständige interministerielle Nuclear Weapons Council bereits gebilligt wurde. Dessen Bezeichnung als W93 signalisiert zudem, dass es sich nicht mehr um eine modernisierte Waffe, sondern zum ersten Mal nach dem Ende des Kalten Krieges um einen neu zu entwickelnden Sprengkopf handeln könnte.⁸ Mit der Entwicklung neuer Sprengköpfe eng verknüpft war und ist in den USA aber auch die intensive Debatte darüber, ob und wie die Zuverlässigkeit und Funktionsfähigkeit neuer Waffen vor der Indienststellung ausreichend getestet werden können, wenn der

8 Vgl. FY 2021 Presidential Budget for NNSA Released. In: National Nuclear Security Administration, 10.2.2020; <https://www.energy.gov/nnsa/articles/fy-2021-presidential-budget-nnsa-released>.

Null-Sprengkraft-Standard und die Vorgaben des CTBT zugrunde gelegt werden. So mancher hält es für unumgänglich, dass zu diesem Zweck wieder getestet werden müsste.

Dass diese Lesart zutreffen könnte, verdeutlicht auch ein Artikel von Mark Schneider. Der pensionierte, ehemals hohe Pentagon-Bedienstete arbeitet heute für das National Institute for Public Policy. Er entwickelte den Vorwurf, Russland verletze den INF-Vertrag, um die Republikaner bereits in Obamas Amtszeit gegen diesen Vertrag in Stellung zu bringen und nahm Ashleys Ausführungen beim Hudson-Institut zum Anlass, um in einem Aufsatz den CTBT angesichts vermuteter russischer Verletzungen des Null-Sprengkraft-Standards infrage zu stellen. Sein Argument: Während Russland eine wissenschaftlich fundierte Entwicklung neuer und verbesserter Kernwaffen verfolge, hätten demokratische US-Präsidenten wissenschaftlichen Rat kontinuierlich ignoriert und verkannt, dass der Null-Sprengkraft-Standard verhindere, die eigenen Nuklearwaffen sicher, modern und effektiv zu halten.⁹

Ashleys Vorwürfe und Schneiders Argumentation passen gut zu den Positionen Donald Trumps und seines ehemaligen Sicherheitsberaters John Bolton. Rüstungskontrolle beschränkt die Freiheit der USA, vom Recht des Stärkeren Gebrauch zu machen. Auf diesem Denkansatz beruhen die Aufkündigung des INF-Vertrages, des Atomabkommens mit dem Iran und auch Trumps neue Landminenpolitik. Es kann also nicht verwundern, dass auch der CTBT, Obamas Neuer START-Vertrag oder die US-Unterschrift unter den weltweiten Waffenhandelsvertrag (ATT) in dieser Administration verstärkt unter Beschuss geraten. 🌐

⁹ Schneider, Mark B.: Yes, the Russians are Testing Nuclear Weapons and It Is Very Important. In: Real Clear Defense, 8.8.2019; https://www.realcleardefense.com/articles/2019/08/08/yes_the_russians_are_testing_nuclear_weapons_and_it_is_very_important_114651.html.



Otfried Nassauer

geb. 1956, Journalist und Friedensforscher, leitet das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS)

otfried.nassauer@bits.de