

## **Loccumer Konferenzbericht**

24. - 26. Juni 2019

Dr. Thomas Müller-Färber

# Nuclear Comeback Time in Europe?

Idea Forum on New Arms Control Initiatives in the Post-INF-Era

Wie soll Europa in Zukunft mit der Rückkehr der nuklearen Bedrohung umgehen? Wenige Wochen vor dem Ende der Suspendierungsfrist des INF-Vertrages kamen Ende Juni 2019 Expertinnen und Experten aus Europa, den USA, Russland und China an der Evangelischen Akademie Loccum zusammen, um dieser Frage nachzugehen. Gemeinsam wurden Ideen zur nuklearen Rüstungskontrolle in der kommenden Post-INF-Ära diskutiert und weiterentwickelt.

Dieser Loccumer Konferenz fasst in aller Kürze die wichtigsten Ergebnisse der Tagung zusammen. Die hier wiedergegebenen Perspektiven spiegeln nicht unbedingt die Ansichten aller teilnehmenden Personen und Institutionen wieder.

Weitere Informationen zur Tagung – inklusive des Programms und der Medienberichterstattung – finden Sie unter: <http://www.loccum.de/tagungen/1936/>

## Zusammenfassung & Handlungsempfehlungen

Im Folgenden werden die Handlungsempfehlungen zusammengefasst, die während der Konferenz von der Mehrheit der Teilnehmenden geteilt wurden. Einige dieser Ideen sind neu, andere wurden bereits in anderen Formaten diskutiert. Jene Ideen und Vorschläge, die während der Tagung umstritten geblieben sind, werden hier nicht aufgeführt. Vielmehr wird dazu auf den ausführlichen Konferenzbericht im Anhang verwiesen.

### MASSNAHMEN ZUR DEESKALATION UND VERTRAUENSBILDUNG

» **No-First-Use Doktrin:** Erhöhung der Anzahl an Nuklearwaffen-Staaten, die sich einer „no-first-use“ Doktrin verschreiben und Atomwaffen ausschließlich reaktiv im Verteidigungsfall einsetzen wollen.

» **INCSEA Abkommen:** Das Incidents at Sea Agreement (INCSEA) wurde ursprünglich in den frühen 1970er Jahren zwischen den USA und der damaligen Sowjetunion vereinbart, um die Gefahr unbeabsichtigter militärischer Zwischenfälle auf hoher See zu reduzieren. Es hat sich als ein wichtiger Kanal für schnelle Krisenkommunikation bewährt. Das Konzept des INCSEA Abkommen könnte auf weitere Akteure und sicherheitspolitisch relevant Regionen ausgeweitet werden (bspw. das Baltikum und Schwarzmeer-Region).

» **„de-alerting“:** Reduktion der Zahl der Kernwaffen, die sich in einem „high alert status“ befinden, der zu kurzfristigen Atomschlägen befähigt.

» **Risk Reduction Center ausweiten:** Diese Zentren wurden zum Ende des Kalten Krieges sowohl in den USA als auch in der damaligen Sowjetunion etabliert – unter anderem, um im Falle eines drohenden Atomschlags eine schnelle Krisenkommunikation zu gewährleisten. Auch dieses Modell könnte heute auf sicherheitspolitisch kritische Regionen ausgeweitet werden.

» **Dialog über Bedrohungswahrnehmungen und Sicherheitsperzeptionen:** In puncto Vertrauensbildung wurde die Idee eines Dialogs über Bedrohungswahrnehmungen und Sicherheitsperzeptionen zwischen den Atommächten entwickelt – ggf. auch unter Einbeziehung der nicht-offiziellen Kernwaffenstaaten.

### WIEDERBELEGUNG EINES DIPLOMATISCHEN PROZESSES ÜBER RÜSTUNGSKONTROLLFRAGEN

» **Europäische Lobbyarbeit im Rahmen der New START Gespräche:** Die Gespräche zwischen Russland und den USA zur Verlängerung des im Februar 2021 auslaufenden New START Vertrages können einen wichtigen Rahmen für europäische Lobbyarbeit in Moskau aber vor allem in den USA sein. Der US-Administration können somit verdeutlicht werden, dass der New START Vertrag nicht irgendein internationales Abkommen sei, sondern letztendlich einer der wichtigsten Säulen in der europäischen Sicherheitsarchitektur.

» **Wiederbelebung oder Nutzung bestehender Dialogformate für nukleare Fragen:** Hier kommt vor allem folgende Formate in Betracht: die Wiederbelebung von intensiven military-to-military Kontakten im NATO-Russland-Rat, die Ausweitung des „Strukturieren Dialogs“ für konventionelle Rüstungskontrolle in der OSZE auf nukleare Fragestellungen, Gespräch über eine Erweiterung des Wiener Dokuments um Atomwaffen-relevante Aspekte, oder die Etablierung eines „standing working committees“ – bestehend aus Experten, Regierungsvertretern aber auch Akteuren aus der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft – das vor allem zu technologischen Entwicklungen der nuklearen Ordnung arbeiten sollte.

» **Wechselseitige Gesten des Entgegenkommens:** Vor dem Hintergrund der INF-Krise wurde in Loccum der an verschiedenen anderen Stellen eingebrachte Vorschlag wiederholt, Russland solle die umstrittenen 9M729 Mittelstreckenwaffen (auch SSC-8 genannt), deren Entwicklung letztendlich die Krise des INF-Vertrages eingeleitet haben, aus dem Westteil des Landes abziehen und hinter den Ural verlegen. Dadurch würde NATO-Territorium der Reichweite dieser Waffen entzogen. Im Gegenzug könnten die USA Inspektionen in den von Moskau kritisierten Raketenabwehranlagen in Rumänien zulassen – insbesondere bezüglich der Aegis Ashore Raketen.

» **Symbolpolitik à la Gorbatschow-Reagan-Statement:** Auch Symbolpolitik kann in puncto Wiederbelebung eines diplomatischen Prozesses hilfreich sein. Eine Idee hierzu wäre, dass die derzeitige politische Führung in Moskau und

Washington das berühmte Statement von Gorbatschow und Reagan wiederholen könnte, das die beiden Staatenlenker Ende der 1980er auf einem gemeinsamen Gipfel in Island in prominenter und medienwirksamen Weise verlautbaren ließen: „A nuclear war cannot be won and must never be fought“.

## INHALTLICHE VORSCHLÄGE FÜR NEUE RÜSTUNGSKONTROLLVEREINBARUNGEN

» **Weiterentwicklung eines „freedom to mix-Ansatzes“:** Beim „freedom to mix“ Ansatz werden alle Nuklearwaffen-relevanten Aspekte – von Sprengköpfen über Kurz- bis Langstreckenwaffen – unter ein gemeinsames Kontrollregime gestellt und mit einer einheitlichen numerischen Obergrenze versehen. Bei gleichbleibender Kontrolle entsteht dadurch mehr Flexibilität, um individuell auf Änderungen in der eigenen strategischen Bedrohungslage zu reagieren – mit der Konsequenz, dass die Motivation gegen vereinbarte Verträge zu verstoßen, sinkt.

» **Regulierung von nuklearbestückten Marschflugkörpern:** In Abgrenzung zum INF-Vertrag sollten zukünftiger Rüstungskontrollanstrengungen insgesamt weniger den Fokus auf die Art und die Örtlichkeit der Stationierung von Trägersystemen legen, sondern vielmehr die Bewaffnung der Systeme als Ansatzpunkt wählen. In diesem Zusammenhang wurde besonders die Regulierung von nuklearbestückten Marschflugkörpern angemahnt – ein Waffensystem, das als besonders destabilisierend gilt.

» **Berücksichtigung von Raketenabwehr bei zukünftigen Kontrollanstrengungen:** Auch wenn aufseiten der NATO-Staaten eine große Zurückhaltung bestünde, über Raketenabwehr zu sprechen, ist dieser Aspekt insbesondere für Russland von großer Wichtigkeit. Nennenswerte Fortschritte im Bereich der Rüstungskontrolle ohne Raketenabwehr in den Blick zu nehmen, dürften daher schwierig werden.

» **Verbindungen zur konventionellen Rüstung stärker in den Blick nehmen:** Es wird erwartet, dass der rasante technologische Fortschritt im konventionellen Bereich – besonders in den Feldern der Cyber-Kriegsführungen, autonomen Waffen oder der Hyperschalltechnologie – destabilisierende Wirkungen für die nukleare Ordnung haben könnte. Vor diesem Hintergrund muss der Nexus zwischen nuklearer und konventioneller Rüstungskontrolle in Zukunft stärker beachtet werden.

» **Neue Verifizierungstechnologien:** Neue technologischen Entwicklungen sollen systematisch für ihre Brauchbarkeit zur Verifizierung von Rüstungskontrollabkommen durch eine internationale Expertengruppe geprüft werden. In diesem Zusammenhang wurde auf der Tagung auf technologische Entwicklungen hingewiesen, die es voraussichtlich in nicht allzu ferner Zukunft erlauben würden, relativ problemlos zu kontrollieren, mit welchem Waffentyp – konventionell oder nuklear – Raketen bestückt sein.

## STÄRKERE EINBEZIEHUNG DER ZIVILBEVÖLKERUNG IN RÜSTUNGSKONTROLLPOLITISCHE FRAGESTELLUNGEN

» **„Abrüstungs- bzw. Rüstungskontrollbildung und -schulung“:** Hier sollte der Fokus vor allem auf die Nuklearwaffenstaaten gelegt werden.

» **Interreligiöse Dialogformate:** Insbesondere in/zwischen Nuklearwaffenstaaten sollte auch versucht werden, das Instrument hochrangiger interreligiöser Dialogformate zu nutzen, da diese eventuell bisher ungenutzte Zugänge zu relevanten Personenkreisen erschließen könnten.

» **Dialog zwischen Vertreter\*innen der atomaren Ächtung und der Rüstungskontrolle:** Um die Gemeinsamkeiten zwischen den Vertreter\*innen der Rüstungskontrolle und eines schrittweise Ansatzes zur nuklearen Abrüstung und jenen, die dieses Ziel durch die Ächtung mittels des Atomwaffenverbotsvertrages (2017) erzielen wollen, auszuloten bedarf es einen nüchternen Dialogansatz.

## Ausführlicher Konferenzbericht

Die mühsam während des Kalten Krieges aufgebaute nukleare Rüstungskontrolle ist brüchig geworden. Weltweit rüsten neue und alte Atommächte auf. Auch Europa droht eine „nukleare Renaissance“. Von einem erneuten nuklearen Wettrüsten zu sprechen wäre aber übertrieben – so einer der Ergebnisse der Loccumer Konferenz. Dafür ist der weltweite Bestand an Atomwaffen – insbesondere im Vergleich zur Situation während des Kalten Krieges – zu gering und zu stabil.

Dennoch gibt es derzeit einen zügigen Abbau der bilateralen Rüstungskontrollvereinbarungen zwischen den USA und Russland. Der INF-Vertrag zum Verbot landgestützter Mittelstreckenwaffen ist einer der wichtigsten Bausteine der europäischen Sicherheitsarchitektur. Jahrelange Vertragsverstöße und die beidseitige Suspendierung durch Washington und Moskau Anfang des Jahres 2019 haben das Ende dieses zentralen sicherheitspolitischen Abkommens eingeläutet.

Wie soll Europa in Zukunft mit der Rückkehr der nuklearen Bedrohung umgehen? Wenige Wochen vor dem Ende der Suspendierungsfrist des INF-Vertrages kamen Expertinnen und Experten aus Europa, den USA, Russland und China an der Evangelischen Akademie Loccum zusammen, um dieser Frage nachzugehen. Gemeinsam wurden Ideen zur nuklearen Rüstungskontrolle in der kommenden Post-INF-Ära diskutiert und weiterentwickelt.

Die internationale Konferenz in Loccum hatte eine interaktive Ausrichtung und basierte in weiten Teilen auf kreativen Tagungsmethoden wie Szenarien-Workshops und variierenden Kleingruppendiskussionen an denen – neben den Fachexperten – auch interessierte Bürgerinnen und Bürger teilnahmen. Die Suche nach innovativen Vorschlägen zum Neustart der Rüstungskontrolle stand klar im Vordergrund. Passenderweise war die Veranstaltung daher als „Ideenwerkstatt“ geplant und durchgeführt worden. Aus der interaktiven Anlage der Veranstaltung ergab sich eine Reihe von gemeinschaftlich erarbeiteten Handlungsempfehlungen zur Stärkung der nuklearen Rüstungskontrolle – insbesondere Maßnahmen zur Vertrauensbildung und zur Deeskalation, Ideen zur

Wiederbelebung eines diplomatischen Prozesses über Rüstungskontrollfragen, inhaltliche Vorschläge für neue Rüstungskontrollvereinbarungen und Bemühungen zur Multilateralisierung der nuklearen Rüstungskontrolle.

Die Loccumer Tagung fand Ende Juni 2019 statt. Zahlreiche Entwicklungen und Diskussionen zur nuklearen Rüstungskontrolle sind bis zur Veröffentlichung dieses Berichts weiter vorangeschritten. Dennoch ist es lohnenswert die Ergebnisse dieser Veranstaltung zu notieren und für weitere Debatten festzuhalten, da viele der Vorschläge weiterhin Relevanz haben – auch wenn sich die politische Umsetzbarkeit aufgrund der weiterhin schwierigen Konstellationen im nuklearen Politikfeld in der Zwischenzeit eher verschlechtert als verbessert haben.

### Maßnahmen zur Deeskalation und zur gegenseitigen Vertrauensbildung zwischen den Atomwaffenstaaten

Ordnet man die Vorschläge zur Stärkung der Rüstungskontrolle in Form einer politischen „Roadmap“, so stehen Maßnahmen zur Deeskalation und der gegenseitigen Vertrauensbildung am Anfang. Diese Überlegungen haben besondere Dringlichkeit, um ein weiteres Erodieren der nuklearen Sicherheitsarchitektur zu vermeiden. Während der Loccumer Konferenz wurden hierzu zahlreiche Ideen diskutiert und entwickelt.

Ein Ergebnis der interaktiven Gruppenarbeit war beispielsweise der Vorschlag eines „**de-alerting**“ von Atomwaffen. Derzeit seien viele Kernwaffen – insbesondere in Russland und den USA – in einem „high alert status“, der jeder Zeit eine schnelle militärische Reaktion auf Krisen ermögliche und zu einem kurzfristigen Atomschlag bzw. nuklearen Gegenreaktion befähige. Im Sinne der Deeskalation sei zu empfehlen, so die Teilnehmenden der Loccumer Konferenz, die Zahl der Kernwaffen, die sich in einem solchen „hair-trigger“ Modus befinden, reziprok zu reduzieren. Dies würde im Krisenfall eine Entschleunigung von gefährlichen Abläufen bedeuten. Wenn dieser Schritt wechselseitig durchgeführt werden, könnte sich daraus auch ein Einstieg zur verstärkten

Vertrauensbildung ergeben – so die Meinung der Diskutierenden der Loccumer Tagung.

Als ein weiteres Instrument zur Vermeidung von Eskalationsspiralen brachten die Teilnehmenden das INCSEA Abkommen (**Incidents at Sea Agreement**) ins Spiel. Dieses Abkommen wurde ursprünglich in den frühen 1970er Jahren zwischen den USA und der damaligen Sowjetunion vereinbart, um die Gefahr unbeabsichtigter militärischer Zwischenfälle auf hoher See zu reduzieren – beispielsweise die Annäherung von Aufklärungsflugzeugen an gegnerische Kriegsschiffe, die fälschlicherweise leicht als Angriffsversuche gedeutet werden können. Dieses Abkommen hat sich als ein wichtiger Kanal für schnelle Krisenkommunikation bewährt. Auf der Loccumer Konferenz wurde die Empfehlung formuliert, das Konzept des INCSEA Abkommens auf weitere Regionen und Akteure auszuweiten. Besonders relevant sein dabei das Baltikum und die Schwarzmeer-Region.

Als ein weiteres Beispiel für funktionierende Absprachen zwischen den USA und Russland im Sinne der Eskalationsprävention wurde in diesem Zusammenhang auf die **Koordinierung der Flugbewegung** zwischen russischen und amerikanischen Kampfflugzeugen im **syrischen Luftraum** verwiesen, die in den vergangenen Jahren ebenfalls reibungslos und kooperativ erfolgt sei. Dies sei ein Modell, das in anderen Bereichen und Regionen wichtige Lehren bereithalte.

Als ein weiteres Deeskalationsinstrument wurde die **Erweiterung** der nationalen **Risk Reduction Center** vorgeschlagen. Diese Zentren wurden zum Ende des Kalten Krieges sowohl in den USA als auch in der damaligen Sowjetunion etabliert – unter anderem, um im Falle eines drohenden Atomschlags eine schnelle Krisenkommunikation zu gewährleisten. Auch dieses Modell könnte heute auf sicherheitspolitisch kritische Regionen ausgeweitet werden.

In puncto Vertrauensbildung wurde die Idee eines **Dialogs über Bedrohungswahrnehmungen und Sicherheitsperzeptionen** zwischen den offiziellen Atomwaffenstaaten entwickelt (d.h. neben den USA und Russland auch China, Frankreich und Großbritannien). Aus den Bemühungen zur Stärkung der ebenfalls in die Krise geratenen konventionellen Rüstungskontrolle hat sich in den letzten Jahren ein derartiges Dialogformat im

Rahmen des von Deutschland initiierten **„Strukturierten Dialogs“** unter dem Dach der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) etabliert. Einige der dort gemachten Erfahrungen könnten auf den nuklearen Bereich übertragen werden – so die Einschätzung der Tagungsteilnehmenden.

Wie weit es sinnvoll ist einem solchen Format die nicht-offiziellen Atomwaffenstaaten Indien und Pakistan zu involvieren, war unter den Teilnehmenden umstritten. Auch wenn dieser Schritt sicherlich konkrete sicherheitspolitische Realitäten widerspiegeln würde und die Relevanz dieses Austausches erhöhen könnte, bestünde in diesem Vorgehen die Gefahr, den völkerrechtswidrigen Besitz von Atomwaffen zu legitimieren. Die globale Nichtverbreitungspolitik, die sich dem Versuch verschrieben hat die Zahl weiterer Atomwaffen zu begrenzen, würde durch diesen Schritt vermutlich erheblich belastet werden. Schwierig bis unmöglich wurde der Vorschlag bewertet auch Israel, Iran und ggf. sogar Nordkorea in ein solches Format mit einzubeziehen. Bei diesen Staaten sei man mit zusätzlichen Problematiken konfrontiert. Auch wenn ein Dialog hierzu sehr lohnend und dringlich sei, müsste dieser doch in einem gesonderten Arrangement stattfinden – so die überwiegende Meinung der Teilnehmenden.

Als Gegenstand für einen solchen Austausch würden sich besonders die Nukleardoktrinen der Atomwaffenstaaten eignen. Zum einen, da diese Strategiedokumente besonders plastische die jeweiligen Bedrohungswahrnehmungen darstellen würden und, zum anderen, da sich aus der Debatte über Nukleardoktrinen lohnende Anknüpfungspunkte für Vertrauensbildung ergeben würden.

In diesem Zusammenhang wurde beispielsweise der Aspekt der **„no-first-use“ Doktrin** ins Spiel gebracht. Wie der Name besagt, besteht der Kern dieser Nukleardoktrin darin, dass Atomwaffen ausschließlich reaktiv im Verteidigungsfall eingesetzt werden und nicht als offensive Waffen. Von allen Kernwaffenstaaten postuliere China derzeit am deutlichsten eine „no-first-use“ Doktrin – so die Bewertung der Konferenzteilnehmenden. Würden sich mehr Atomwaffenstaaten dieser Logik verschreiben, könnte dies einen stabilisierenden und vertrauensbildenden Effekt für die zunehmend brüchiger werdende nukleare Ordnung haben. Wie die Bedeutung von „no-first-use“ gestärkt werden könnte, wäre beispielsweise eine gewinnbringende

Frage für ein derartiges Dialogformat über Bedrohungswahrnehmungen.

Einige Teilnehmende brachten zudem den Vorschlag ein, **Adaptionen am Konzept der sogenannten nuklearen Teilhabe** – d.h. der Stationierung von US-Atomwaffen in NATO-Bündnisstaaten (wie bspw. Deutschland, Italien, Belgien oder der Türkei) – in einen breiteren Ansatz der Vertrauensbildung einzuflechten und eine Debatte darüber anzustoßen, diese Arsenale an taktischen Atomwaffen teilweise in die USA zurück zu verlagern. Dieser Vorschlag stieß jedoch auf geteiltes Echo. Eine Reihe von Gegenstimmen betonte, dass es in der derzeitigen Situation nicht zielführend sei, an der Stationierungsfrage zu rütteln. Dies würde vermutlich eine diffizile Folgediskussion lostreten, die darauf hinausläufe, dass US-Atomwaffen auf der Suche nach einer neuen Bleibe am Ende eventuell in NATO-Staaten stationiert werden könnten, die geographisch noch näher an Russland liegen. Dadurch würde eher der Eskalation als der Deeskalation Vorschub geleistet – so die Meinung kritischer Gegenstimmen.

## Vorschläge zur Wiederbelebung eines diplomatischen Prozesses über Rüstungskontrollfragen

Eng verknüpft mit den Ideen zur Deeskalation und Vertrauensbildung sind die Vorschläge zur Frage, wie ein diplomatischer Prozess im Bereich der Rüstungskontrolle zwischen den Atommächten – allen voran zwischen den USA und Russland – in der Zukunft wiederbelebt werden könnte.

Ein, an verschiedener Stelle gemachter Vorschlag für den Einstieg in bilaterale Verhandlungen zwischen Washington und Moskau wurde auf der Loccumer Tagung ebenfalls diskutiert – auch wenn vermehrt darauf hingewiesen wurden, dass die Umsetzung mit einer Reihe von politischen Hürden konfrontiert sei. Russland solle – so die Idee – die umstrittenen **9M729 Mittelstreckenwaffen (auch SSC-8 genannt)**, deren Entwicklung letztendlich die Krise des INF-Vertrages eingeleitet haben, aus dem Westteil des Landes abziehen und **hinter den Ural** verlegen. Dadurch würde NATO-Territorium der Reichweite diesen Waffen entzogen. Im Gegenzug könnten die USA Inspektionen in den von Moskau kritisierten Raketenabwehranlagen in

Rumänien zulassen. Russlands Vorwürfe richten sich hier vor allem gegen die dort stationierten amerikanischen **Aegis Ashore Raketen**, die nach kleineren Adaptionen auch gegen den INF-Vertrag verstoßen sollen – so die Argumentation aus Moskau.

Als ein besonders lohnenswerter Einstieg in einen zukünftigen diplomatischen Prozess – so die einhellige Meinung der Loccumer Teilnehmenden – würden sich vor allem die nun beginnenden Gespräche zwischen Russland und den USA über die Verlängerung des **New START Abkommens** anbieten.

Um den russisch-amerikanischen New START Vertrag zur Begrenzung strategischer Kernwaffen aus dem Jahre 2010 ist es nicht gut bestellt. Dieses bilaterale Abkommen müsste dringend verlängert werden, ansonsten wäre ab 2021 zwischen Washington und Moskau kein einziges Rüstungskontrollabkommen mehr in Kraft – ein Zustand, den es im Kalten Krieg zuletzt im Jahre 1972 gegeben hat. Die dringend zu führenden Verlängerungsgespräche sein für Russland und die USA eine gute Gelegenheit, um wieder in einen diplomatischen Prozess über weitreichende Rüstungskontrollfragen einzusteigen.

Allerdings teilte die Mehrheit der Diskutanten – mit Blick auf den aktuellen Zustand der internationalen Beziehungen mehrheitlich die Einschätzung, dass die Bemühungen um eine **Verlängerung** des New START Abkommens **vermutlich** am Unwillen in Moskau und Washington **scheitern** würden. Umso wichtiger sei es für die Vertreter der europäischen Staaten und Gesellschaften, in den USA – aber auch in Russland – Lobbyarbeiten zu betreiben. Es müsse verdeutlicht werden, dass der New START Vertrag nicht irgendein internationales Abkommen sei, sondern letztendlich einer der wichtigsten Säulen in der europäischen Sicherheitsarchitektur.

Während der Loccumer Konferenz wurden auch Überlegungen zu einem „**mutual hurting stalemate**“ diskutiert, bei dem für beide Seiten – d.h. für die USA und Russland – der Leidensdruck in einem Maße erhöht werden sollte, dass letztlich Verhandlungen über Rüstungskontrolle unausweichlich würden. In diesem Zusammenhang wurde die Forderung aufgestellt, die USA sollen der Stationierung der russischen 9M729 Mittelstreckenwaffen mit der Verlegung eigener Atomwaffen nach Europa beantworten – **analog**

dem Vorgehen in den 1970er Jahren im Rahmen des **Nato-Doppelbeschlusses**. Diese Idee erntete jedoch Widerspruch. Eine „Nachrüstungsdebatte 2.0“ würde die europäischen NATO-Staaten in arge innenpolitische Bedrängnis bringen und von Seiten der USA gäbe es für Europa derzeit auch keine neuen Stationierungspläne für landgestützte atomare Systeme. Zudem können die USA Russland – im Sinne der nuklearen Abschreckung – auch mit see- und luftgestützten Systemen begegnen.

Ferner wurden in Loccum auch Ideen zu informellen Dialogformaten unterbreitet, die eventuell für weitergehende Verhandlungen eine Initialzündung bereiten könnten. Hier wurde beispielsweise folgende Vorschläge diskutiert: die Wiederbelebung von intensiven **military-to-military Kontakten** im **NATO-Russland-Rat**, die Ausweitung des „**Strukturieren Dialogs**“ für konventionelle Rüstungskontrolle in der OSZE auf nukleare Fragestellungen, Gespräch über eine Erweiterung des **Wiener Dokuments** – ein politisches Abkommen im Feld der konventionellen Rüstungskontrolle – um Atomwaffen-relevante Aspekte, oder die die Etablierung eines „**standing working committees**“ – bestehend aus Experten, Regierungsvertretern aber auch Akteuren aus der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft – das vor allem zu technologischen Entwicklungen der nuklearen Ordnung arbeiten solle.

Insbesondere mit Blick auf diesen letzten Vorschlag wurde betont, dass ein solches Format vor allem zwischen Nuklearwaffenstaaten und zudem auf Langfristigkeit angelegt sein sollte. Dies könne bspw. in Form von thematischen Arbeitsgruppen geschehen, die über das eigentliche Konferenzgeschehen hinaus für mehrere Jahre zusammenarbeiten. Thematisch würden sich dabei – so die Teilnehmenden der Loccumer Konferenz – Arbeitsgruppen zu folgenden Themen besonders anbieten: Weltraumsicherheit, die Cyber-Dimension und die Bedeutung der Entwicklungen im Bereich der künstlichen Intelligenz für die nukleare Stabilität, neuere Entwicklungen im Bereich Raketentechnologie, neue Techniken im Bereich nukleare Verifikation und Monitorings.

Wichtig bei der Zusammensetzung der Arbeitsgruppen sei, auch die Meinung von Kritikern und erklärten Atomwaffengegnern zu berücksichtigen. Zudem solle sich jede Arbeitsgruppe im besonderen Maße der humanitären Dimension widmen - d.h. der Frage nachgehen welche ökonomischen, sozialen, aber

auch ökologischen Konsequenzen zukünftige atomare Wettrüstungskreisläufe mit sich bringen würden. Die Ergebnisse der thematischen Arbeitsgruppen sollte dann wieder in einen größeren diplomatischen Diskussionszusammenhang gestellt werden. Eine passende Option dafür würde sich – so die Teilnehmenden – bei der nächst folgenden Überprüfungskonferenz zum Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) im Jahre 2025 anbieten.

Neben all diesen Vorschlägen zur Wiederbelebung des diplomatischen Prozesses wurde auf der Loccumer Tagung auch intensive über das **richtige „mind set“** diskutiert, das für den Neubeginn von Gesprächen und Verhandlungen im nuklearen Bereich notwendig sei. Hier wurde betont, Fehler der Vergangenheit zu vermeiden und darauf zu verzichten, Rüstungskontrolle von Fortschritten in anderen Politikfeldern (bspw. die Beilegung von Regionalkonflikten) abhängig zu machen. Eine derartige Verknüpfung – die leider in der konventionellen Rüstungskontrolle in den 1990er und 2000er Jahre oft angewandt wurde und damit zu deren Scheitern beigetragen hat – sei gefährlich und bedeute letztendlich eine Abwertung der Rüstungskontrolle, die dann zu einem Instrument für andere politische Ziele verkommen würde. Da gelingende nukleare Rüstungskontrolle Sicherheit, Frieden und letztendlich das Überlebens Europas betreffe, sein eine solche Abwertung nicht zulässig. Vielmehr sei wichtig zu vermitteln, dass Rüstungskontrolle ein Wert für sich sei und gleichberechtigt neben anderen Politikfeldern stehen müsse.

Im Rahmen der Debatte um Dialogformaten wurde auch der Vorschlag formuliert, im Dienst eines Neustarts von Rüstungskontrollverhandlungen den Bereich der **Symbolpolitik** in den Blick zu nehmen. So wurde gemeinsam die Idee entwickelt, dass die derzeitige politische Führung in Moskau und Washington das berühmte Statement von Gorbatschow und Reagan wiederholen sollte, das die beiden Staatenlenker Ende der 1980er auf einem gemeinsamen Gipfel in Island in prominenter und medienwirksamen Weise verlautbaren ließen: „*A nuclear war cannot be won and must never be fought*“.

## Inhaltliche Vorschläge für neue Rüstungskontrollvereinbarungen

Wenn ein diplomatischer Prozess zu Rüstungskontrolle tatsächlich in Gang gesetzt werden könnte, würden sich eine ganze Reihe von inhaltlichen Fragen stellen. Welche thematischen Aspekte und Schwerpunkte ein zukünftiges Abkommen beinhalten müssten, um einen Mehrwert für die nukleare Sicherheit zu gewährleisten, wurde daher ebenfalls auf der Loccumer Konferenz beraten.

In diesem Zusammenhang sprachen sich beispielsweise viele der Teilnehmenden dafür aus, **nuklearbestückte Marschflugkörper** zu regulieren, da diese als besonders destabilisierend gelten (bspw. aufgrund der großen Schwierigkeiten, einen Angriff dieser Waffen per Radar zu detektieren). Dieser Vorschlag wurde mit dem Hinweis verbunden, dass die größte Entwicklung in den letzten Jahrzehnten im Bereich der nuklearfähigen Trägersystemen auf luft- und seegestützte Systeme entfallen sei – Bereiche, die vom INF-Vertrag, der ausschließlich auf landbasierte Mittelstreckenwaffen abzielte, nicht abgedeckt wurden. Für zukünftige Kontrollanstrengungen sei vor diesem Hintergrund deshalb weniger die Art bzw. die Örtlichkeit der Stationierung (Land, See, Luft), sondern die Systeme und ihre Bewaffnung der wichtigere Ansatzpunkt. Nuklearbestückte Marschflugkörper würden in einer solchen Regulierungslogik besonders in den Vordergrund rücken.

Ein weiterer Vorschlag, der unter den Teilnehmenden der Loccumer Konferenz Zuspruch erntete und für die inhaltliche Ausgestaltung eines zukünftigen Rüstungskontrollvertrages relevant sein könnte, war der sogenannte „**freedom to mix**“ Ansatz. Hierbei würden alle Nuklearwaffen-relevanten Aspekte – von Sprengköpfen über Kurz- bis Langstreckenwaffen – unter ein gemeinsamen Kontrollregime gestellt und mit einer einheitlichen numerischen Obergrenze versehen. Die Mitglieder eines solchen freedom-to-mix Abkommens hätten dann die Freiheit – innerhalb der verbindlichen Obergrenze – die verschiedenen Waffentypen je nach individuellen sicherheitspolitischen Bedürfnissen frei zu kombinieren.

Ferner wurde von den Teilnehmenden hervorgehoben, dass letztendlich auch Fragen der **Raketenabwehr** in einem erfolgreichen Rüstungskontrollabkommen nicht ausgespart werden

dürften. Auch wenn auf Seiten der NATO-Staaten eine große Zurückhaltung bestünde hierüber zu sprechen, sei dieser Aspekt insbesondere für Russland von großer Wichtigkeit. Nennenswerte Fortschritte im Bereich der Rüstungskontrolle ohne Raketenabwehr in den Blick zu nehmen, sein daher kaum zu erwarten.

Zudem wiesen eine Reihe von Expertinnen und Experten auf den engen **Zusammenhang** zwischen den Fortschritten bei der **konventionellen Rüstung** und dem nuklearen Bereich hin. Es wird erwartet, dass der rasante technologische Fortschritt in Felder wie der Cyber-Kriegsführungen, autonomen Waffen, oder Distanzwaffen mit Hyperschallgeschwindigkeit destabilisierende Wirkungen für die nuklearen Ordnung haben könnte. Vor diesem Hintergrund wurde die Empfehlung ausgesprochen, dass zukünftige Rüstungskontrollbemühungen im nuklearen Bereich auch Aspekte der konventionellen Rüstung in den Blick nehmen müsste und dieser Nexus besonders gestärkt werden müsse.

Ganz unabhängig von den konkreten inhaltlichen Aspekten wurde an verschiedener Stelle der Loccumer Tagung die Notwendigkeit zur **reziproken Verifizierung** betont – auch unter der Zuhilfenahme von neuen technologischen Möglichkeiten. In diesem Zusammenhang wurde auf technologische Entwicklungen hingewiesen, die es voraussichtlich in nicht allzu ferner Zukunft erlauben würden, relativ problemlos zu kontrollieren mit welchem Waffentyp – konventionell oder nuklear – Raketen bestückt sein. Dies wäre ein erheblicher Fortschritt, der viele Unsicherheit bei der Bewertung von Raketenarsenalen beseitigen würden.

## Multilateralisierung der nuklearen Rüstungskontrolle

Die Multilateralisierung der nuklearen Rüstungskontrolle, die vor allem im Zuge des Austritts aus dem INF-Vertrag von der Trump-Administration vorgeschlagen wurde, war ebenfalls Gegenstand der Beratungen in Loccum. Dieser Vorschlag, der in erster Linie auf die Einbeziehung Chinas in nukleare Abrüstungsverträge zwischen Russland und den USA abzielt – wurde von der sehr großen Mehrheit der Teilnehmenden allerdings für **unwahrscheinlich** gehalten. Alle Forderungen



nach einer Multilateralisierung der nuklearen Rüstungskontrolle sei letztendlich mit dem Problem der ungleichen Atomarsenale konfrontiert. Zusammengefasst verfügen Washington und Moskau über 90 % aller weltweiten Kernwaffen. Der Rest der nuklearen Kapazitäten verteilt sich auf die Staaten China, Frankreich, Großbritannien, Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan.

Bei Forderungen nach einer Einbeziehung Chinas in die bisher ausschließlich bilateral ausgerichtete Rüstungskontrolle weist Peking daher stets darauf hin, dass Russland und USA zuerst erhebliche Abrüstungsschritte vollziehen müssten, um ein sinnvolles Niveau an strategischem Gleichgewicht zu erreichen. Ferner mache China den Punkt stark, dass eine Multilateralisierung der Rüstungskontrolle notwendigerweise auch die beiden europäischen Atomwaffenstaaten – Frankreich und Großbritannien – einbeziehen müsste.

Mit Blick auf Raketen, die unter die Kategorien des ehemaligen INF-Vertrages fallen (500 bis 5.500 Kilometer) verfügen heute neben China noch sechs weitere Staaten über derartige Systeme – auch wenn nicht alle davon unmittelbar nuklear bestückbar sind: Indien, Israel, Nordkorea, Pakistan, Iran und Saudi-Arabien. Wollte man eine Multilateralisierung des INF-Vertrages wirklich ernst nehmen, müssten auch diese Staaten in ein entsprechendes Regelwerk einbezogen werden. Allerdings wären die Auswirkungen für die Teilnehmenden eines „INF-Vertrages 2.0“ dann höchst unterschiedlich. China müsste beispielsweise 90 % seiner gesamten Raketenarsenale vernichten.

## Mitnahme der Zivilgesellschaft & der Nexus zwischen Abrüstung und Rüstungskontrolle

Die Rüstungskontrolle ist traditionell ein Politikfeld, das im hohen Maße exekutiv geprägt ist. Die Teilnehmenden der Loccumer Konferenz erarbeiteten vor diesem Hintergrund Ideen, wie die Bevölkerung maßgeblicher Staaten – d.h. der Atomwaffenstaaten und Länder in jenen Regionen, die von einer nuklearen Eskalation besonders betroffen wären (vor allem Ostasien und Europa) – stärker in rüstungskontrollpolitische Debatten involviert werden könnten. Vor diesem Hintergrund wurde die Idee von einer „**Abrüstungs- bzw.**

**Rüstungskontrollbildung und -schulung**“ formuliert, die erst pilothaft getestet und dann mit Fokus auf gesellschaftliche Multiplikatoren ausgeweitet werden könnte.

In puncto Beteiligung der Zivilgesellschaft in rüstungskontrollpolitische Fragestellungen, könnte auch über eine stärkere Involvement von **interreligiösen Dialogformaten** zwischen Russland und dem Westen nachgedacht werden, die bei diesem Thema eventuell förderlich sein könnten – so die Meinung der Diskutanten der Loccumer Konferenz.

Bei der Mitnahme der Zivilgesellschaft müsse auch in Betracht bezogen werden, dass eine ganze Reihe von Umfragen, die die große Mehrheit der Bevölkerung weltweit eine **vollkommene nukleare Abrüstung** klar favorisiere. Die Involvement der Zivilgesellschaft in rüstungskontrollpolitische Fragen müsse daher notwendigerweise einhergehen mit dem Ausbuchstabieren der Beziehung zwischen den beiden Handlungsmodi der Rüstungskontrolle auf der einen und der Abrüstung auf der anderen Seite.

Das vorderste Ziel der Rüstungskontrolle Stabilität, Krisenprävention im Sinne der Vermeidung von nuklearen Schlagabtauschen durch die Schaffung von strategischen Gleichgewichten, Kommunikation und Vertrauen. Von einigen Vertreter\*innen, die eine umfassende Ächtung von Atomwaffen fordern und den Vertrag zum Verbot von Atomwaffen unterstützen, handelt es sich die Rüstungskontrolle schnell den Vorwurf ein, de facto Atomwaffen zu akzeptieren und diese sogar zu legitimieren. Viele Vertreterinnen und Vertreter der Rüstungskontrolle jedoch hier keinen fundamentalen Widerspruch, sind Anhänger eines schrittweisen Ansatzes der nuklearen Abrüstung, und betonen, dass die größte nukleare Abrüstung seit der Hochphase des Kalten Krieges ausschließlich durch Rüstungskontrollverträge erzielt worden ist.

Vor diesem Hintergrund wurde auf der Loccumer Tagung angeregt ein besseres Verständnis zwischen Vertreterinnen und Vertretern der nuklearen Ächtung und der nuklearen Rüstungskontrolle herzustellen und über entsprechende **Dialogformate** nachzudenken, um Missverständnisse aus aber auch Gegensätze besser beleuchten zu können.

### Disclaimer

Die in diesem Bericht dargelegten Ergebnisse und Informationen repräsentieren nicht notwendigerweise die Positionen und Meinungen aller Tagungsteilnehmenden und der durch sie vertretenen Institutionen. Der Bericht gibt die wichtigsten Schlussfolgerungen, Themen und Empfehlungen wieder, die während der Tagung erarbeitet wurden. Die reichhaltige und vielseitige Diskussion der dreitägigen Konferenz kann jedoch nicht in vollem Umfang erfasst werden.

### Was ist die Evangelische Akademie Loccum

Die Evangelische Akademie Loccum ist eine unselbstständige Einrichtung der Landeskirche Hannovers. Seit ihrer Gründung 1946 initiiert und fördert die Evangelische Akademie Loccum Dialoge zwischen widerstreitenden Meinungen, stiftet den Austausch innovativer Ideen und erarbeitet in bis zu 90, zum Teil internationale, Diskussionsveranstaltungen pro Jahr, Denk- und Handlungsempfehlungen für Gesellschaft, Politik und Kirche.

### Kontakt

Dr. Thomas Müller-Färber  
Studienleiter für „Internationale Friedens- und Sicherheitspolitik“  
Evangelische Akademie Loccum  
Tel: 05766 81-109  
E-Mail: [Thomas.Mueller-Faerber@evlka.de](mailto:Thomas.Mueller-Faerber@evlka.de)

### Die Konferenz wurde gefördert von:

Corvinus-Stiftung



Auswärtiges Amt

