

Abschied von der Abschreckung

Amerika läutet den Kurswechsel zur atomaren Abrüstung ein

Oliver Thränert | Der Startschuss ist gefallen, doch die Hürden auf dem Weg zu einer Welt ohne Atomwaffen türmen sich unüberwindlich hoch: An einem entsprechenden Abkommen müssten sich alle Staaten beteiligen, die Kontrollen effektiv sein und Verstöße streng geahndet werden. Ein scheinbar chancenloses Unterfangen – dennoch bleibt uns keine Alternative.

Wie so oft schreitet Amerika voran. Washington will neue Initiativen für die nukleare Abrüstung ergreifen. Beide Präsidentschaftskandidaten, Barack Obama und John McCain, haben sich für die totale nukleare Abrüstung ausgesprochen – das hat es zuvor noch nie gegeben. Der Republikaner McCain möchte dabei an die Zeiten Ronald Reagans anknüpfen. Dieser sprach bereits während des berühmten Gipfeltreffens in Reykjavik 1986 mit seinem damaligen sowjetischen Gegenüber Michail Gorbatschow über die Abschaffung aller Atomwaffen. Trotz oder gerade wegen der durch den Kaukasus-Konflikt ausgelösten russisch-amerikanischen Eiszeit könnten die guten alten Tage der nuklearen Abrüstung bald zurückkehren. Denn diese liegt im beiderseitigen Interesse und eignet sich daher gut für den neuen US-Präsidenten, Moskau in kooperative Strukturen einzubinden.

Den radikalen Kurswechsel im Vergleich zur Abrüstungsabstinenz

der Bush-Administration haben vier Politprominente beider Parteien bewirkt: Henry Kissinger, George Shultz, Sam Nunn und William Perry. Ihre 2007 und 2008 im Wall Street Journal veröffentlichten Artikel haben eine wahre Flut von Initiativen und Konferenzen zur Beseitigung aller Kernwaffen ausgelöst.

In Deutschland dagegen ist die Situation widersprüchlich. Die Bundesregierung hat sich zwar mehrfach, unter anderem in ihrem Weißbuch zur Sicherheitspolitik von 2006, zum Ziel der völligen Beseitigung aller atomaren Waffen bekannt. Eine öffentliche Debatte über die totale Atomabrüstung hat sich hierzulande hingegen noch nicht entwickelt. Selbst als Obama bei seiner Rede vor der Berliner Siegessäule im Juli 2008 seine Vision von einer atomwaffenfreien Welt erläuterte, schien dies kaum jemand bemerkt zu haben.

Auf dem Weg zu einer Welt ohne Kernwaffen müssen zahlreiche Hinder-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© dpa / Bildarchiv

nisse überwunden werden. Soll irgendwann der große Wurf der völligen Nuklearabrüstung gelingen, müssen grundlegende Fragen durchdacht werden.

Was wir aus Erfahrungen lernen

Dabei kann aus Abrüstungserfahrungen in vergleichbaren Bereichen gelernt werden, schließlich existieren seit 1975 bzw. 1993 völkerrechtlich verbindliche Verbote für biologische und chemische Waffen. Zwar unterscheiden sich diese beiden Waffenkategorien in vielerlei Hinsicht von Atomwaffen, vor allem ist ihr Abschreckungs- und Statureffekt nicht mit Kernwaffen vergleichbar. Dennoch können aus der Umsetzung des Biologiewaffen-Übereinkommens (BWÜ) und des Chemiewaffen-Übereinkommens (CWÜ) wichtige Lehren gezogen werden. Auf drei zentrale Aspekte kommt es dabei an: Alle Staaten müssen mitmachen. Der Verzicht muss zuverlässig überprüfbar sein, und Ver-

tragsverletzer müssen wirksam zur Verantwortung gezogen werden.

Ein totales Verbot von Kernwaffen bedeutet, dass sich ausnahmslos alle Staaten beteiligen müssen. Vergleichbares ist bei B- und C-Waffen bisher nicht gelungen. Das Übereinkommen für biologische Waffen haben 156, das für chemische 184 Staaten unterzeichnet. Im Rahmen der EU bemüht sich Deutschland, mit so genannten Regionalseminaren fern bleibende Länder vom Beitritt zu überzeugen. Doch eine Reihe von Regierungen weigert sich hartnäckig.

Oft fehlen besonders in schwarzafrikanischen Staaten die bürokratischen Voraussetzungen, um Rüstungskontrollverträge umzusetzen oder es existiert überhaupt keine funktionierende Staatsorganisation. Manche Regierungen wie die Syriens oder Nordkoreas wollen sich bewusst die Option zum Besitz chemischer oder biologischer Waffen offenhalten oder verfügen bereits darüber. Angesichts des

Bald Vergangenheit? Explosion einer amerikanischen Atombombe auf einem Testgelände in der Wüste von Nevada im November 2002

vergleichsweise geringeren militärischen Wertes von B- und C- Waffen erscheint das weniger bedrohlich. Für Atomwaffen kann dies aber nicht gelten.

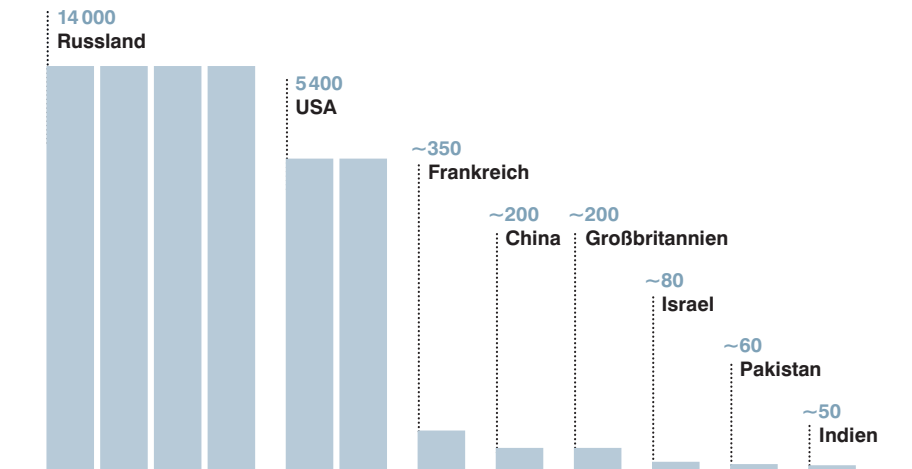
Dem vor 40 Jahren vereinbarten Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) haben sich nahezu alle Staaten angeschlossen; fern blieben lediglich Israel, Indien und Pakistan. Nordkorea ist ein Sonderfall, da das Land zwar seine NVV-Mitgliedschaft gekündigt hat, dies aber nicht von allen Vertragsstaaten wegen dabei begangener Formfehler anerkannt wird. Die genannten vier Länder besitzen Atomwaffen. Sie sind nicht die einzigen: Der NVV erlaubt fünf Vertragsstaaten, bis auf Weiteres über Kernwaffen zu verfügen: Dazu zählen die USA, Russland, Frankreich, Großbritannien und China. Würden diese Länder ihre Atomwaffen beseitigen – was viele Nichtkernwaffenstaaten mit Verweis auf die Abrüstungsziele des NVV verlangen – wäre die Situation der

Atommächte außerhalb des NVV gänzlich inakzeptabel.

Ein neuer Vertrag über die völlige Abschaffung aller Kernwaffen würde allerdings grundlegende Souveränitätsfragen berühren, wenn Entitäten nicht allgemein als Staaten anerkannt sind – zum Beispiel Taiwan, das in den siebziger Jahren ein Atomwaffenprogramm unterhielt, welches nur mit massivem Druck der USA gestoppt werden konnte. Die Volksrepublik China sieht Taiwan als einen Landesteil an, kann dort aber keine Hoheitsrechte ausüben. Die meisten Staaten unterstützen Pekings Position und verfolgen eine Ein-China-Politik, die eine staatliche Anerkennung Taiwans ausschließt. Taipeh selbst würde gern dem Übereinkommen für chemische Waffen beitreten. Doch die meisten CWÜ-Mitgliedsstaaten lehnen dies ab, da somit Taiwans Anerkennung als unabhängiger Staat gefördert würde. Daher stellt sich die dringende Frage, wie Länder wie Taiwan im

Weltweite Kernwaffenbestände (Stückzahl)

IP|10|08



Quelle: Hans M. Kristensen and Robert S. Norris, Federation of American Scientists and Natural Resources Defense Council, 2008

Kontext eines Atomwaffen-Übereinkommens zu behandeln wären.

Ein globales Atomwaffenverbot setzt eine wirksame Kontrolle voraus, denn wer heimlich Kernwaffen herstellt, kann dies machtpolitisch ausnutzen. Zwar liefe er Gefahr, dass andere, sollten sie dies entdecken, seinem schlechten Beispiel folgen, doch zunächst hätte der Vertragsverletzer einen zeitlichen Vorsprung. Eine solche Konstellation würde eine ernste internationale Krise auslösen, die in destabilisierende Rüstungsdynamiken münden könnte. Ein Nuklearkrieg wäre dann wahrscheinlicher als heute. Um dies zu verhindern, dürften die meisten Regierungen einem globalen Kernwaffenverbot erst zustimmen, wenn dessen effektive Überprüfung sichergestellt wäre. Angesichts der bisherigen Erfahrungen spricht wenig dafür, dass dies in naher Zukunft gelingen kann.

Auch beim Übereinkommen für biologische Waffen sind keinerlei Inspektionen vor Ort vorgesehen, da dies bei Vertragsabschluss für die Sowjetunion als nicht akzeptabel galt. Von 1995 bis 2001 geführte Verhandlungen über ein Zusatzprotokoll, das Vor-Ort-Maßnahmen vorsah, scheiterten.

Anders das Chemiewaffen-Übereinkommen: Es beinhaltet ein breites Spektrum an Routinekontrollen, nicht nur hinsichtlich der Waffenvernichtung, sondern auch für die private Industrie. Die heimliche Produktion von Chemikalien für Waffenzwecke soll damit verhindert werden.

Eine wirksame Überprüfung setzt eine entsprechende nationale Gesetzgebung voraus. Nur so können Inspektoren Zugang zur privaten Industrie verlangen. Und nur so können nationale

Meldepflichten umgesetzt werden, die Voraussetzung für effektive Vor-Ort-Kontrollen sind, denn die Inspektoren müssen wissen, welche Orte sie aufsuchen sollen. Leider

hapert es hier bei vielen Staaten; sie verfügen oft nicht über die bürokratischen Voraussetzungen, um nationale Gesetze zu erlassen und auch umzusetzen. Bei einem Atomwaffenverbot ohne wirksame Kontrolle wäre ein Nuklearkrieg wahrscheinlicher als heute

Obgleich eine Reihe von Mitgliedsstaaten des Verstoßes gegen das CWÜ verdächtigt wird, haben die Vertragsstaaten ihre schärfste Waffe – die Verdachtsinspektion mit geringer Vorlaufzeit und weitgehenden Zugangsrechten der Inspektoren – bisher noch nicht genutzt. Dies hat drei Gründe:

1. Der Vertragsstaat, der eine solche Inspektion beantragt, muss seinen Verdacht mit Indizien belegen. Diese basieren aber oft auf nachrichtendienstlichen Informationen; ihre Offenlegung kann das Leben von Agenten gefährden.

2. Man hat Angst vor einer politischen Blamage, sollte sich der Verdacht im Rahmen einer entsprechenden Inspektion nicht bestätigen.

3. Regierungen scheuen die Beantragung einer Verdachtsinspektion, um nicht selbst im Gegenzug Ziel einer solchen Maßnahme zu werden.

Auch die von der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) im Kontext des NVV durchgeführten Kontrollen erwiesen sich in der Vergangenheit oft als lückenhaft. Es gelang Saddam Hussein, Muammar al-Khaddafi und zuletzt der syrischen Führung, die IAEO-Inspektoren zu täuschen. Die Wiener Behörde hat daraus ihre Lehren gezogen und ein

Zusatzprotokoll zu den ursprünglichen Sicherungsabkommen beschlossen.

Dies sieht eine umfassende Informationspflicht für zivile Nuklearprojekte sowie einen verbesserten Zugang für Inspektoren vor. So können sie nun Proben an jedem Ort ihrer Wahl entnehmen. Allerdings hat erst gut die Hälfte aller NVV-Vertragsstaaten das Zusatzprotokoll ratifiziert.

Was aber geschieht, wenn einem Land ein Verstoß gegen das Atomwaffenverbot nachgewiesen würde? Wie kann es zur Verantwortung gezogen werden? Die Übereinkommen für biologische und chemische Waffen übertragen dem UN-

Was aber geschieht, wenn einem Land ein Verstoß gegen das Atomwaffenverbot nachgewiesen würde?

Sicherheitsrat die letzte Verantwortung, als Wächter der Verträge zu wirken.

Der NVV kennt keine solche Bestimmung, aber die Vertragsstaaten können sich auf das IAEO-Statut berufen. Ihm zufolge kann der IAEO-Gouverneursrat den UN-Sicherheitsrat anrufen. Dieser kann Sanktionen bis hin zu militärischen Maßnahmen gegen Verstöße beschließen. Die Frage ist: Tut er dies auch?

Leider sind die bisherigen Erfahrungen nicht sehr ermutigend. Als 1992 offensichtlich wurde, dass Nordkorea gegen den NVV verstieß, mussten die USA einspringen, um den Konflikt vorläufig zu klären. Später weigerte sich China lange Zeit, das nordkoreanische Atomprogramm auf die Tagesordnung des Sicherheitsrats zu setzen. Dies änderte sich erst nach dem nordkoreanischen Atomtest vom Oktober 2006. Der Sicherheitsrat verabschiedete zwar eine Sanktionsresolution, letztlich wurde die Problematik

aber auf die Sechsparteiengespräche verlagert – mit leidlichem Erfolg.

Im Fall Iran hat der Sicherheitsrat bereits mehrere Resolutionen verabschiedet, die Sanktionen enthalten. Doch der Iran hat seinen Atomkurs nicht geändert. Die Fälle Nordkorea und Iran zeigen, wie schwierig es ist, im Sicherheitsrat zu einem Beschluss zu kommen. Es wurde zwar Einigkeit demonstriert, aber Kompromisse verwässerten die Resolutionen. Konkurrierende machtpolitische sowie wirtschafts- und energiepolitische Interessen verhindern die effektive Durchsetzung.

Besonders sichtbar wird die Schwäche des höchsten internationalen Gremiums, wenn die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats selbst betroffen sind. Als nach dem Zerfall der Sowjetunion deutlich wurde, in welchem erschreckendem Umfang Moskau viele Jahre mit einem gigantischen Biologiewaffenprogramm gegen das BWÜ verstoßen hatte, bemühten sich die USA und Großbritannien zwar um Aufklärung – doch zögerlich und ohne großen Erfolg. Der Sicherheitsrat wurde mit der Angelegenheit nie befasst, denn Moskau hätte sein Veto einlegen können.

Sollte es zu einem globalen Atomwaffenverbot kommen, stellt sich die Frage, ob der Sicherheitsrat imstande wäre, gegen illegale Nuklearprogramme vorzugehen. Ein Staat, der ein Atomprojekt so lange geheim halten kann, bis er in den Besitz von Waffen kommt, könnte sich einer Bestrafung durch atomare Drohungen entziehen. Sollte es sich um ein ständiges Sicherheitsratsmitglied handeln, könnte dies ein Veto einlegen. Ohnehin hätten die ständigen Sicherheitsratsmitglieder in

einer zukünftigen Welt ohne Kernwaffen einen zentralen Vorteil: Sie wüssten, dass sie nuklear wieder aufrüsten könnten, ohne dafür von der höchsten internationalen Autorität zur Verantwortung gezogen zu werden. Konsequenterweise müssten daher nicht nur die Atomwaffen abgeschafft werden, sondern auch das Vetorecht im Sicherheitsrat.

Die besondere Rolle Deutschlands

Die Erfahrungen mit dem BWÜ und dem CWÜ sind für ein Atomwaffen-Übereinkommen also wenig ermutigend. Weder ist es gelungen, alle Staaten zu beteiligen, noch sind die Kontrollen ausreichend. Auch die Sanktionen bei Verstößen sind nicht unbedingt gewährt. Das ist unbefriedigend, aber vielleicht noch hinnehmbar. Für ein Atomwaffen-Übereinkommen wäre dies jedoch wegen der abschreckungs- und statuspolitischen Bedeutung von Kernwaffen inakzeptabel. Angesichts dessen könnte man am Ziel der völligen Abschaffung aller Atomwaffen verzweifeln.

Andererseits: Schon während des Kalten Krieges war es in manchen Fällen, besonders während der Kuba-Krise, schiereres Glück, das eine atomare Eskalation verhinderte. Darauf kann man sich in Zukunft nicht verlassen. Nukleare Abschreckung, auch wenn sie während der Ost-West-Konfrontation gewirkt haben mag, kann jederzeit scheitern. Dies gilt umso mehr, sollten zu den existierenden Atomwaffen weitere hinzukommen. Insofern gibt es zu dem Ziel

der totalen nuklearen Abrüstung keine Alternative.

Die Bedingungen dafür zu schaffen, dass eine nuklearwaffenfreie Welt auch den Stabilitätsanforderungen gerecht wird, wird viel Zeit in Anspruch nehmen. Ungeduld ist unangebracht. Gleichwohl besteht berechtigte Hoffnung, dass Amerika und Russland schon bald wichtige nukleare Abrüstungsschritte vollziehen werden. So dann müssten China, Frankreich und Großbritannien einbezogen werden, die sich bislang nicht an den Verträgen über Nuklearreduzierungen beteiligen. Dies gilt ebenfalls für Indien, Pakistan und Israel. Nordkoreas Atompotenzial wird hoffentlich schon bald im Rahmen der derzeitigen Sechsergespräche beseitigt werden können.

Deutschland, das schon seit langer Zeit auf Atomwaffen verzichtet hat, kann – auch wenn sein Einfluss auf die Atomwaffen begrenzt sein mag – aufgrund vielfältiger Erfahrungen mit der Abrüstung und Rüstungskontrolle in diesem schwierigen Prozess diplomatische Hilfe leisten und zu Kompromissen beitragen. Dazu bedarf es aber auch einer breiten öffentlichen Debatte, die sich den Schwierigkeiten und Problemen auf dem Weg zu einer Welt ohne Atomwaffen stellt.



Dr. OLIVER
THRÄNERT ist
Senior Fellow der
Stiftung Wissen-
schaft und Politik
(SWP) in Berlin.