

Eine Welt ohne Atomwaffen?

»Global Zero« – Realisierungschancen einer Vision

Reinhard Meier-Walser (Hrsg.)

Berichte & Studien 92

Eine Welt ohne Atomwaffen?

„Global Zero“ – Realisierungschancen einer Vision

Reinhard Meier-Walser (Hrsg.)



Impressum

ISBN	978-3-88795-376-8
Herausgeber	Copyright 2010, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. 089/1258-0 E-Mail: info@hss.de, Online: www.hss.de
Vorsitzender	Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair, Staatsminister a.D., Senator E.h.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
Leiter PRÖ/Publikationen	Hubertus Klingsbögl
Herausgeber	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
Redaktion	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser (Chefredakteur, V.i.S.d.P.) Barbara Fürbeth M.A. (Redaktionsleiterin) Verena Hausner (Stv. Redaktionsleiterin) Susanne Berke, Dipl. Bibl. (Redakteurin) Claudia Magg-Frank, Dipl. sc. pol. (Redakteurin) Marion Steib (Redaktionsassistentin)
Druck	Fuchs Druck GmbH, Miesbach

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Inhaltsverzeichnis

Reinhard Meier-Walser Sicherheit durch oder vor Atomwaffen? Präsident Obamas „Global Zero“-Projekt in der sicherheitspolitischen Diskussion	5
Christian Hacke Neun Gründe gegen Obamas Vision einer nuklearwaffenfreien Welt . .	15
Michael Rühle Die „Global Zero“-Debatte und die Zukunft der nuklearen Ordnung . .	35
Carlo Masala Von Mythen und Fakten.	49
Lothar Rühl Sechs Punkte zu erfolgskritischen Problemen für nukleare Abrüstung auf Null	63
Joachim Krause Vier Thesen zu Global Zero.	69
Andrei Zagorski Global Zero: Eine Utopie oder ein praktisches Ziel der Politik? Zur russischen Debatte über Global Zero	83
Lewis Griffith / Edwina Campbell Obama and the Path to Zero: Thrust and Vector versus Speed and Distance	95
Harald Müller Der Weg zur kernwaffenfreien Welt: Möglichkeiten des Brücken- schlags zwischen gegensätzlichen Strategien und Interessen	113
Klaus Naumann 2010 – Jahr der Entscheidung für die Vision einer Welt ohne Atomwaffen	127
Wolfgang Ischinger Der Weg ist das Ziel – Zum Plädoyer für eine nuklearwaffenfreie Welt . .	137
Christian Schmidt Eine atomwaffenfreie Welt als politische Verpflichtung	149
Autorenverzeichnis	159

Sicherheit durch oder vor Atomwaffen?

Präsident Obamas „Global Zero“-Projekt in der sicherheitspolitischen Diskussion

Reinhard Meier-Walser

Seit es Kernwaffen gibt, existiert auch die Vision einer atomwaffenfreien Welt. Allerdings wurden die diesbezüglichen friedenspolitischen Initiativen im Zeitalter des Kalten Krieges in den meisten Staaten des demokratischen Westens als unrealistisch zurückgewiesen, zumal die eigene Sicherheit aufgrund der perzipierten Bedrohung durch Sowjetunion und Warschauer Pakt auf der Fähigkeit zur nuklearen Abschreckung durch Vergeltungsdrohung („deterrence by punishment“) beruhte. Nach dem Ende des Zeitalters der Ost-West-Konfrontation, das auch als „erstes Nuklearzeitalter“ („first nuclear age“) bezeichnet wird, änderte sich die Bedrohungslage. Heute sind die nuklearen Sicherheitsrisiken aus Sicht der westlichen Demokratien nicht mehr mit einem einzigen konfrontativen Beziehungsgefüge wie einst NATO-Warschauer Pakt bzw. USA-Sowjetunion verknüpft, sondern mit der Perspektive unkontrollierter horizontaler Proliferation (der Zunahme nuklearer Akteure) sowie der Befürchtung, dass Terrorgruppen in den Besitz nuklearer Waffen oder zumindest nuklearen Materials kommen und mit „schmutzigen“ Bomben die Metropolen westlicher Staaten attackieren könnten.

Dass terroristische Gruppierungen wie das disperse Al Kaida-Netzwerk, das über mehrere Staaten verstreut ist und dessen Mitglieder zum „Märtyrertod“ bereit sind, nicht durch nukleare Vergeltungsdrohungen vor Anschlägen abgehalten werden können, ist offenkundig. Es ist in einschlägigen Expertenkreisen jedoch sogar umstritten, ob auch die neuen staatlichen nuklearen Akteure Atomwaffen als reine Abschreckungsmittel (im defensiven Sinne) oder nicht doch als operationalisierbare Instrumente betrachten. Während also im „first nuclear age“ die Perspektive „gegenseitiger versicherter Vernichtung“ („mutual assured destruction“) dafür sorgte, dass die ideologisch und machtpolitisch konfrontative Konstellation NATO-Warschauer Pakt nicht vom Zustand des „Kalten Krieges“ zu einem heißen Krieg eskalierte, kann im „second nuclear age“ das Funktionieren nuklearer Abschreckung nicht mehr in allen Fällen nuklearer Sicherheitsrisiken ohne Wenn und Aber vorausgesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund sowie der Tatsache, dass weder der Kernwaffen-sperrvertrag noch die Sicherheitssysteme und -instrumente der Vereinten Nationen bislang in der Lage waren, nukleare Proliferation wirksam einzudämmen, sind die neuen Initiativen in Richtung einer nuklearwaffenfreien Welt zu sehen. Dass mit dem mittlerweile vielzitierten Aufruf von Henry Kissinger, George Shultz, William Perry und Sam Nunn im Januar 2007¹ vier ehemalige US-amerikanische Spitzenpolitiker, die allesamt unverdächtig sind, blauäugige Idealisten zu sein, die Notwendigkeit weltweiter Abrüstung reklamierten, gab der Vision einer völligen Abschaffung von Atomwaffen ein völlig neues Gewicht.

In der breiten Öffentlichkeit wurden die neuen Überlegungen allerdings erst bekannt, als der neue Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, Barack Obama, im April 2009, wenige Wochen nach seinem Amtsantritt, in einer bewegenden Rede in Prag sein Ziel einer Welt ohne Atomwaffen – „Global Zero“ – in den Mittelpunkt der außenpolitischen Initiativen seiner Regierung stellte. Obwohl Präsident Obama zum einen einräumte, dass die vollständige Realisierung seiner Vision möglicherweise noch Jahrzehnte dauern werde („perhaps not in my lifetime“)² und zum anderen der internationalen Staatengemeinschaft versicherte, dass die Schutzgarantien der USA uneingeschränkt bestehen blieben, löste die Rede heftige Diskussionen aus, die von völliger Ablehnung bis zu begeisterter Zustimmung reichten.

Angesichts der Bandbreite der Argumente für und gegen „Global Zero“, aber auch im Sinne der Versachlichung einer zum Teil sehr emotional geführten Debatte hat die Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung eine Reihe ausgewiesener Experten internationaler Sicherheitspolitik eingeladen, die Vision einer atomwaffenfreien Welt zu analysieren und zu bewerten. Die Ergebnisse haben wir im Sinne der Weiterführung der einschlägigen Fachdiskussion sowie im Sinne der Informationsdienstleistung für die sicherheitspolitisch interessierte Öffentlichkeit im vorliegenden Band zusammengestellt. Die Anordnung der Beiträge folgt der Überlegung, die kritischsten Positionen zu „Global Zero“ (Hacke, Rühle, Masala) an den Anfang zu stellen, dann die „Mittelpositionen“ (Rühl, Krause, Zagorski, Griffith / Campbell) aufzunehmen, um daran anschließend die Argumente der Befürworter vorzustellen (Müller, Naumann, Ischinger) und mit der politischen Forderung einer „atomwaffenfreien Welt als politischer Verpflichtung“ (Schmidt) zu schließen.

¹ Shultz, George P. / Perry, William J. / Kissinger, Henry A. / Nunn, Sam: A World Free of Nuclear Weapons, in: The Wall Street Journal, 4.1.2007; vgl. auch Dies.: Toward a Nuclear-Free World, in: The Wall Street Journal, 15.1.2008.

² Text der Prager Rede Präsident Obamas, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama>, Stand: 9.9.2010.

Wie bereits der Titel von **Christian Hacke**s Beitrag („Neun Gründe gegen Global Zero“) belegt, kann der Bonner Politikwissenschaftler und Vertreter der politikwissenschaftlichen Schule des „Politischen Realismus“ dem visionären Projekt einer atomwaffenfreien Welt keine günstige, sprich: realistische Prognose stellen, sondern er verbannt dieses Ziel in die Welt des Wünsch-, aber nicht Machbaren. Hoffnung und Optimismus, so Hacke, böten keine geeigneten Maßstäbe in der Sicherheitspolitik, welche „vielmehr einen kühlen Blick für die machtpolitischen Realitäten“ erfordere. Dieser Blick zeige u. a., dass weder die etablierten Kernwaffenstaaten bereit seien, „auf die strategischen Vorteile von Nuklearwaffen zu verzichten“ geschweige denn die „neuen nuklearen Mächte Indien, Pakistan, Israel und Nord-Korea“, die ihre Nuklearwaffenpotenziale im Gegenteil sogar noch ausweiten würden. Im Grunde genommen, so Hacke in Anlehnung an Michael Rühles provokantes Verdikt,³ sei die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt „zutiefst tautologisch“ insofern, als Global Zero nur dann weltweiten Frieden, Sicherheit und Vertrauen schaffen könne, „wenn vorher Frieden, Sicherheit und Vertrauen Einzug gehalten haben.“ Vor dem Hintergrund dieser und anderer „machtpolitischer Realitäten“ des „Second nuclear age“ kommt Hacke zu dem Ergebnis, die Global Zero-Bewegung reduziere sich auf eine „glänzend organisierte Werbekampagne, die ohne Rücksicht auf die widrigen Realitäten trotzig mit dem Gefühl moralischer Überlegenheit sicherheitspolitische Wolkenstürmerei betreibt.“

Michael Rühle, dessen im vergangenen Jahr in der Edition Körber Stiftung publizierter Essay „Gute und schlechte Atombomben“⁴ bereits die kritische Einstellung des NATO-Experten zu „Global Zero“ belegt hat, ist nach wie vor davon überzeugt, dass dem Projekt „kein langes Leben beschieden sein“ wird, obwohl er, anders als Hacke, dieser Vision „durchaus pragmatische Züge“ attestiert. Anders als in Zeiten des Kalten Krieges, als die nuklearen „Abolitionisten“ von moralischen, religiösen oder ideologischen Motiven beseelt gewesen seien, spiele heute vor allem das Motiv, die horizontale Proliferation, also die Zunahme der nuklearen Akteure und damit die Gefahr einer „nuklearen Anarchie“ zu verhindern, die entscheidende Rolle. Dass Rühle ungeachtet dessen davon überzeugt ist, dass das Projekt einer nuklearwaffenfreien Welt „schon bald wieder in den Hintergrund treten“ werde, hängt neben den vom Autor perzipierten Schwierigkeiten bei der operativen Umsetzung von „Global Zero“ vor allem mit den Anforderungen an eine globale Führungsrolle der USA zusammen. Die von Präsident Obama wiederholt postulierte globale Ordnungs- und Führungsrolle der USA erfordere eine Politik,

³ Vgl. hierzu Rühle, Michael: Gute und schlechte Atombomben: Berlin muss die nukleare Realität mitgestalten, Edition Körber-Stiftung, Hamburg 2009.

⁴ Ebd.

die „ihren Schwerpunkt auf Sicherheit für sich und für andere“ lege. Da die Einschränkung nuklearer Schutzgarantien sowohl in Asien als auch im Nahen Osten eine ganze Reihe von Staaten veranlassen könnte, eigene Nuklearprogramme zu entwickeln, würde eine an der Logik von „Global Zero“ orientierte Politik der Abrüstung die US-amerikanische Politik der weltpolitischen Ordnung und Führung „einschränken und teilweise sogar konterkarieren“. Deshalb, so Rühle, werde das „Global Zero“-Projekt „nach und nach von der Spitze der amerikanischen Prioritätenskala verschwinden“ und sich die praktische Politik an „weniger visionären Aufgaben“ wie etwa einer Stabilisierung des nuklearen Arsenals auf „niedrigerem Niveau“ orientieren.

Ähnlich wie Hacke und Rühle setzt sich auch **Carlo Masala** kritisch mit den Hauptargumenten der Befürworter von „Global Zero“ auseinander. Dabei revidiert er nicht nur die Behauptung, dass nukleare Nichtabrüstung zwangsläufig nukleare Proliferation befördere sowie dass die unabdingbare Voraussetzung zur Verhinderung von Nuklearterrorismus „nukleare Totalabrüstung“ sei, sondern er bestreitet auch die gängige Formel von der Unmöglichkeit nuklearer Abschreckung in einer Welt mit möglicherweise 15 oder gar 20 Nuklearmächten. Masala, Vertreter der Schule des „Strukturellen Realismus“ (Neorealismus), knüpft in seinen Überlegungen an den vieldiskutierten Hypothesen des Begründers dieser politikwissenschaftlichen Forschungstradition, Kenneth N. Waltz, an, der bereits vor rund drei Jahrzehnten die Fachwelt und diplomatische Kreise mit der Behauptung provoziert hatte, je mehr Staaten atomare Waffen hätten, umso flächendeckender könnte gegenseitige nukleare Abschreckung über den Erdball etabliert werden. Er geht zwar nicht so weit wie Waltz, meint aber wie dieser, dass kein Argument dafür spreche, dass nukleare Abschreckung in einer Welt vieler Nuklearwaffenstaaten versagen werde. „Wenn Abschreckung in der Vergangenheit unter neun Nuklearmächten funktioniert hat, warum sollte sie in Zukunft nicht auch zwischen 15 Nuklearmächten funktionieren.“ Obwohl er explizit hervorhebt, dass er der Meinung sei, weitere nukleare Abrüstung sei sinnvoll und notwendig, da die im New Start-Vertrag vereinbarte Obergrenze von 1.500 Sprengköpfen „strategisch kaum zu begründen ist“, hält Masala das Potenzial zur „Minimalabschreckung“ weiterhin für notwendig, mit dem die USA und Russland die nukleare Zweitschlagskapazität auf wesentlich niedrigerem Niveau als bisher bewahren würden. Eine völlige Abschaffung aller Nuklearwaffen würde nicht nur die von den Global Zero-Befürwortern erhofften Ziele nicht erreichen, sondern die Welt sogar „unsicherer machen“.

Lothar Rühl, der sich seit Jahrzehnten – zunächst als Journalist, danach als Sicherheitspolitiker und später als Wissenschaftler – intensiv mit Fragen der Rüstung, Rüstungskontrolle und Abrüstung befasst, sieht im Weg von „Global Zero“ dessen eigentliches Ziel. Wann das Ziel letzten

Endes erreicht werden könne, stünde insofern ungewiss in der Zukunft, als eine Reihe von elementaren Fragen der diesbezüglichen Zielverwirklichung bislang offen seien. So könne noch nicht mit Sicherheit geklärt werden, ob die vollständige Beseitigung der Kernwaffen und dazugehörigen nukleartechnischen Rüstungsanlagen durch die etablierten Nuklearmächte beispielgebend sei oder bei potenziellen nuklearen Akteuren „im Gegenteil ein zusätzlicher Anreiz zur nuklearen Rüstung“ entstehe? Ferner sei die strategische Aufklärung und die Überwachung der Einhaltung eines allgemeinen Abrüstungsvertrages, vor allem aber die Frage der Vertragsdurchsetzung durch gewaltsame Erzwingung problematisch. Könnte, so Rühl, „Global Zero“ als Ziel im Extremfall in „eine Konflikteskalation führen und Krieg um ein Abrüstungsziel geführt werden müssen?“ Und schließlich müsse eine Antwort auf die Frage gefunden werden, mit welchen Strategien und Instrumenten ohne nukleare Vergeltungsmöglichkeit welche Art von Bedrohungen „abgeschreckt“ werden könnten? Die Gründe einzelner Länder zur nuklearen Bewaffnung, das erläutert Rühl im Falle Israels, Indiens, Pakistans und anderer Staaten, seien individuell unterschiedlich, vielschichtig und könnten nicht auf „allgemeine Annahmen und Schlussfolgerungen reduziert werden“. Deshalb könne auch die Beispielwirkung einer vollständigen bilateralen nuklearen Abrüstung der USA und Russlands „weder allgemeingültig noch als zwingend und damit als real angenommen werden“.

Eine „Mittelposition“ zwischen Befürwortern und Gegnern von „Global Zero“ nimmt eigenem Bekunden zufolge **Joachim Krause**, Direktor des Instituts für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, ein. Er attestiert sowohl den Pro- als auch den Contra-Positionen stichhaltige Argumente, weist aber in differenzierter Abwägung auf die diversen offenen Fragen im Prozess der Realisierung der Vision einer atomwaffenfreien Welt hin. So sieht er wie Lothar Rühl in der von Staat zu Staat unterschiedlichen Bewertung der Rolle von Atomwaffen ein wesentliches Problem von „Global Zero“. „Gerade weil die USA sich von Kernwaffen unabhängiger machen wollen, wächst für Staaten wie den Iran die Attraktivität von Kernwaffen.“

Krause kritisiert, die Debatte über „Global Zero“ sei in Deutschland überwiegend geprägt durch ein Beharren auf prinzipiellen Dafür- oder Dagegen-Positionen, während eine pragmatische, von der strategischen Lage ausgehende Bewertung des „Global Zero“-Projektes angemessen sei. Aus dieser Sicht stelle „Global Zero“ nur vordergründig die beste Lösung zur Lösung der strategischen Probleme dar. Tatsächlich sei zu befürchten, dass eine konsequente Verfolgung des Zieles totaler nuklearer Abrüstung die Auseinandersetzung mit den realen strategischen Problemen „eher erschwert als erleichtert“, weil sie von den anstehenden strategischen

Aufgaben wie der Abschaffung der „nuklearstrategischen Duellsituation mit Russland“, der Lösung des Iran-, des Nordkorea- und des Nahost-Problems sowie der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa ablenke.

Ein von verschiedenen Autoren erwähntes charakteristisches Problem der erfolgreichen Realisierung von „Global Zero“ zeigt sich in der Eingangsbemerkung **Andrei Zagorskis** vom Zentrum für Kriegs- und Friedensforschung am Moskauer Staatsinstitut für internationale Beziehungen, der zwar betont, dass die russische Politik das Ziel einer atomwaffenfreien Welt begrüße, gleichzeitig aber deutlich macht, dass eine „vorbehaltlose Zustimmung“ zur Abschaffung der russischen nuklearen Waffen „unwahrscheinlich“ ist. Der russische Präsident Dmitrij Medwedjew habe mehrfach ausdrücklich die Vision Barack Obamas unterstützt, seine Vorstellungen von den Schritten in Richtung einer nuklearwaffenfreien Welt jedoch „durch weitere Punkte“ ergänzt, darunter u.a. die Forderung einer Multilateralisierung des bilateralen russisch-amerikanischen INF-Vertrages sowie die Forderung der Beteiligung aller Atommächte an weiteren russisch-amerikanischen Abrüstungsbemühungen. Zagorski geht davon aus, dass die Bestände der strategischen russischen Atomwaffen in den kommenden 10 bis 15 Jahren über die Vorgaben des START-Vertrages hinaus reduziert werden. Er verknüpft diese Perspektive jedoch nicht mit neuen Abrüstungs-Übereinkommen als vielmehr mit der Ausmusterung überalterter Systeme. Obwohl er detailliert die Argumente der russischen „Abrüstungs-Optimisten“ auflistet, verhehlt er auch nicht, dass in der innerrussischen Diskussion zu „Global Zero“ das Argument, Russland sei ohne Nuklearwaffen nicht mehr fähig, sich zu schützen, eine signifikante Rolle spiele. Die USA, die aufgrund ihrer waffentechnologischen Entwicklung mittlerweile alle strategischen Ziele ohne Nuklearwaffen, allein mit konventionellen Mitteln, erreichen könnten, wären – so die russischen „Abrüstungs-Skeptiker“ – im Falle vollständiger nuklearer Abrüstung in der Lage, „jeden beliebigen Staat, inklusive Russland, unbestraft entwaffnen zu können, ohne länger einen Vergeltungsschlag gegen eigenes Territorium fürchten zu müssen“. Vor diesem Hintergrund kann es nicht verwundern, dass Zagorski, ungeachtet prinzipieller Befürwortung, längerfristig kalkuliert, wenn er meint, die Vision einer atomwaffenfreien Welt werde „nicht unbedingt in den kommenden 20 bis 30 Jahren“ umgesetzt.

Lewis Griffith und **Edwina Campbell** beurteilen die Realisierungschancen von Barack Obamas „Global Zero“-Vision unter vergleichender Berücksichtigung endogener (US-amerikanischer) und exogener (internationaler) Determinanten. Präsident Obama und seiner Regierung sei es durch ein seit der Begegnung von Ronald Reagan und Michail Gorbatschow auf dem Gipfel von Reykjavik im Jahre 1986 beispielloses abrüstungspolitisches Bemühen einerseits gelungen, eine Vision „to a logical, grounded national security policy“ zu formen. Darüber hinaus

böte der im Frühjahr 2010 initiierte abrüstungspolitische Maßnahmenkatalog (darunter „Nuclear Posture Review“, „New START“-Abkommen, Non-Proliferations-Konferenz in Washington“ und Überprüfungskonferenz des NPT in New York) in seiner Gesamtheit eine gute Grundlage „to move non-proliferation efforts in a direction that would support future disarmament“. Andererseits sei der Weg zur vollständigen weltweiten Abrüstung lang und mit zahlreichen Stolpersteinen übersät, deren Beseitigung die USA allein nicht bewältigen könnten. „The road to zero, even a move to a system based on virtual arsenals or absolute minimal deterrence, will require a fundamental change in both the international context and the perceptions of threat and threat remediation by a large array of states, many of which currently have very strong perceptions of threat from their neighbors or even the U.S. itself.“ Da eine Welt ohne Atomwaffen keine Welt ohne nukleares Know-how sein werde, bestünde die große Herausforderung in der Herstellung einer internationalen Situation, in der jeder Staat, der zur Erlangung eines nuklearen Potenzials in der Lage sei, sich so sicher fühle, dass es keinen Grund gebe „that requires the development or maintenance of a nuclear capability“.

Eine argumentative Sonderstellung im breiten Spektrum zwischen Pro- und Contra-Positionen zu „Global Zero“ verkörpert der Beitrag von **Harald Müller** insofern, als er vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen auf der Überprüfungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages im Mai 2010 in New York „Hindernisse und Chancen des Wegs zu einer kernwaffenfreien Welt“ abschätzt und gleichzeitig „eine Gegenposition zu den Protagonisten des Status Quo“ bezieht. Deren Behauptung, eine kernwaffenfreie Welt sei unmöglich, geißelt Müller als logisches „Unding“, als „durchsichtigen Versuch, ein Tabu zu errichten“. Schließlich sei die Geschichte voll „von kompletten Überraschungen, mit denen zuvor kategorisch Ausgeschlossenes real wurde“. Müllers Untersuchung soll verdeutlichen, dass die Kernwaffenstaaten einerseits und die Blockfreien andererseits über je sehr unterschiedliche Abrüstungsphilosophien bzw. -strategien verfügen. Während die Abrüstungsstrategie der Kernwaffenstaaten auf den Weg kleiner, überschaubarer Schritte konzentriert und an Rahmenbedingungen orientiert sei, die ein solches Voranschreiten möglich machten, betrachteten die Blockfreien nukleare Abrüstung „als einen einmaligen, zeitgebundenen Rechtsakt“, dessen Schaffung „die freischwebende Pflicht aller Vertragsparteien ist, welche von keinen besonderen Rahmenbedingungen, einschließlich der Möglichkeit, Vertragsbrüche zu erkennen und zu ahnden, abhängt“. Während die Position der Kernwaffenstaaten ziellos sei, sei die der Blockfreien unrealistisch. „Keine stellt einen belastbaren Weg in die kernwaffenfreie Welt dar.“ Müllers Reflexionen ergeben den Gesamteindruck, dass im Falle der Blockfreien die aus der „repressiven Vergangenheit und den als ungerecht empfundenen Umständen im heutigen Nichtver-

breitungsregime entspringenden Ressentiments“ den „kühlen Blick auf die Voraussetzungen eines erfolgreichen Abrüstungsprozesses“ trüben würden. Bei den Atomwaffenstaaten wiederum seien die Kernwaffen in die „Selbstbilder, Weltbilder und das nationale Sicherheitsdenken der sicherheitspolitischen Eliten“ in „unterschiedlichem Ausmaß eingewoben“. Wo dies, wie in der Obama-Administration, am wenigsten der Fall sei, werde „deren Rolle durch andere vermeintliche Notwendigkeiten kompensiert, die wiederum die Motive anderer, an Kernwaffen festzuhalten, eher verstärken“ würden. Dies mache den Weg in eine kernwaffenfreie Welt „zusätzlich schwierig“, aber nicht unmöglich. Ein „nüchterner Blick auf die Möglichkeiten der nuklearen Abrüstung“ lasse jedenfalls einen „inkrementaleren Prozess erwarten, als er auf der blockfreien Wunschliste steht“.

Nicht obwohl, sondern gerade weil er sich als Realist versteht, meint **Klaus Naumann**, der frühere Generalsinspekteur der Bundeswehr und Vorsitzende des NATO-Militärausschusses, der Weg in eine Welt ohne Atomwaffen sei zumindest „unter günstigsten Bedingungen gangbar“. Er müsse jedenfalls unverzüglich eingeschlagen werden, um „die Gefahren zu verhindern, dass Atomwaffen von Terroristen genutzt werden oder neue Nuklearwaffenstaaten diese Waffen zur Kriegführung nutzen“. Naumann, einer der drei europäischen Kommissionen in der von den Regierungen Australiens und Japans eingesetzten „International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament“ (ICNND), bezieht sich auf den im Dezember 2009 veröffentlichten Bericht der ICNND „Eliminating Nuclear Threats“, der als erster und einziger konkret und umfassend realisierbare Schritte aufzeige, „wie man unter günstigsten und konstant anhaltenden politischen Bedingungen eine Welt ohne Atomwaffen in etwas mehr als zwei Jahrzehnten erreichen könne“. Dass die erwähnten Einschränkungen bzw. Voraussetzungen schwierig zu kalkulieren sind und der Weg zu umfassender Abrüstung voller Hindernisse ist, räumt Naumann unumwunden ein. Problematisch sei z. B. bereits die Sicherstellung der Mitwirkung aller Nuklearwaffenbesitzer für das ambitionierte Abrüstungsprojekt, wenn etwa Russland als Folge seiner militärischen Unterlegenheit gegenüber den USA glaube, „auf sub-strategische Waffen nicht verzichten zu können, um diese Unterlegenheit auszugleichen“. Ungeachtet dieser und vieler anderer Schwierigkeiten seien Fortschritte in der nuklearen Rüstungskontrolle „jetzt geboten“. Wenn es nämlich, so Naumann, als Folge iranischer nuklearer Rüstung zu einem Wettrüsten am Golf käme, dann entstünde eine Welt, „die gefährlicher und unkontrollierbarer wäre als unsere heutige Welt ohne Weltordnung. Es könnte eine Welt werden, in der das Führen nuklearer Kriege nicht mehr auszuschließen wäre.“

Möglicherweise, aber das werde sich erst später herausstellen, sei das Jahr 2010 aufgrund des New START-Abkommens, der Überprüfungskonferenz

zum Atomwaffensperrvertrag und anderer wegweisender Initiativen ein abrüstungspolitisches „Schlüsseljahr“ gewesen, „das der Welt die Hoffnung lässt, eine kühne Vision doch noch zu erreichen“.

Bereits am Titel seines Beitrages („Der Weg ist das Ziel“) zeigt sich die argumentative Stoßrichtung von **Wolfgang Ischingers** Plädoyer für eine nuklearwaffenfreie Welt, in der der Leiter der Münchner Sicherheitskonferenz und frühere deutsche Botschafter in Washington sich gegen die Disqualifizierung des „Global Zero“-Projektes als Luftschloss verwahrt. In Weiterentwicklung der Metapher Sam Nunn, welcher nukleare Abrüstung als Bergwanderung mit einem zunächst hinter den Wolken verborgenen Gipfel bezeichnet und daher gefordert hatte, das Basislager auf höherer Ebene aufzuschlagen, um von dort die nächsten Etappen zu planen, meint Ischinger, ohne Aussicht auf den Gipfel fehle „die Motivation, die Wanderung überhaupt in Angriff zu nehmen“. Um den Gipfel schließlich zu erreichen, d. h. die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt Realität werden zu lassen, bedürfe es der „pragmatischen Planung der ersten Wegstrecke“. Dies sei das Ziel von „Global Zero“, das nicht auf direktem Weg über einen Vertrag, der Atomwaffen ab einem bestimmten Datum verbiete, anzustreben sei, sondern mittels einer umfassenden Transformation internationaler Beziehungen, „mit der das Sicherheitsdilemma nachhaltig überwunden“ werde. Im Sinne des „Global Zero Action Plan“ der Global Zero Commission sieht Ischinger Handlungsbedarf zunächst bei den USA und Russland, die zusammen über rund 95 Prozent aller weltweiten Atomwaffen verfügen. Parallel zu massiven Reduktionen der nuklearen Arsenale der USA und Russlands, wodurch andere Kernwaffenstaaten sich der „Logik von Global Zero nicht entziehen“ könnten und allmählich „Inseln des Vertrauens“ entstünden, sollte an einem umfassenden „Verifikations- und Überwachungssystem“ gearbeitet werden, das die „Einhaltungen der Vertragsverpflichtungen überprüfen soll“. Obwohl weitere Probleme bei der Implementierung der notwendigen Abrüstungsschritte nicht ausgeschlossen werden könnten, seien, so Ischinger, die Befürworter der „Global Zero“-Vision „keineswegs weltfremd oder naiv“. Schließlich gelte es zu bedenken, dass wir nur den einen Planeten zur Verfügung hätten – „und keinen Testversuch frei“. Verantwortliches politisches Handeln könne sich „jedenfalls nicht auf die Argumente jener Skeptiker verlassen, die eine Weiterverbreitung der Atomtechnologie eher für unausweichlich oder für ungefährlich halten“.

Christian Schmidt, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Verteidigung, charakterisiert die Position der deutschen Bundesregierung in der „Global Zero“-Diskussion mit den Worten, die von US-Präsident Obama unterbreiteten Vorschläge für weitgehende neue Abrüstungsinitiativen einschließlich des Zieles einer nuklearwaffenfreien Welt würden „mit Nachdruck“ unterstützt, wie bereits im Koali-

tionsvertrag explizit festgehalten wurde. Bezüglich der Ergebnisse der Überprüfungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages im vergangenen Mai in New York betont Schmidt die zentrale Rolle dieses aus dem Jahre 1968 stammenden Rüstungskontrolldokuments für die Verhinderung der Verbreitung von Nuklearwaffen, das die Bundesregierung weiterhin als das „Fundament der internationalen Nichtverbreitungspolitik“ ansehe. Schmidt hebt darüber hinaus hervor, dass in Deutschland die politische Unterstützung des Zieles einer atomwaffenfreien Welt weit über die Bundesregierung hinausgehe. Am 26. März 2010 verabschiedete der Deutsche Bundestag mit großer Mehrheit eine Entschließung – „Deutschland muss deutliche Zeichen für eine Welt frei von Atomwaffen setzen“ –, in der eine atomwaffenfreie Welt nicht als Utopie, sondern als „eine konkrete Verpflichtung der Unterzeichner des Nichtverbreitungsvertrages“ bezeichnet wurde. Deutschland, so Schmidt, könne „national und international auf vielfältige Weise einen wirksamen Beitrag zu einer Welt ohne Atomwaffen leisten“.

Neun Gründe gegen Obamas Vision einer nuklearwaffenfreien Welt

Christian Hacke

Global Zero, eine atomwaffenfreie Welt, ist eines der Kernanliegen von Außenminister Westerwelle. Aber würde eine völlige Abrüstung tatsächlich dem Frieden und der Freiheit in der Internationalen Politik dienen? Gefährdet sie sogar die prekäre Stabilität? Bleibt ein nuklearer Sicherheitsschirm immer noch notwendig? Ist vielleicht eher ein „Global minus tausend“ anstatt Global Zero für das atomare 21. Jahrhundert realistischer und wegweisender?

1. Einleitung

Präsident Reagans Vorschlag zur Abschaffung aller Nuklearwaffen, der Aufruf der vier amerikanischen Weisen sowie der vier deutschen Staatsmänner und vor allem Präsident Obamas Vision einer Welt ohne Nuklearwaffen entsprechen den Hoffnungen und Wünschen von Millionen. Doch mahnte leise aber unüberhörbar der britische Außenminister Ernest Bevin schon am Anfang des Nuklearzeitalters: „Abrüstung ist wie Demokratie ein Wort, das die Phantasie beflügelt und Begeisterung hervorruft.“¹ Indes reicht Optimismus nicht aus. Sicherheitspolitik verlangt vielmehr einen kühlen Blick für die machtpolitischen Realitäten. Dabei darf auch die friedenserhaltende Rolle der Atomwaffen während der vergangenen sechs Jahrzehnte nicht völlig unter den Tisch fallen.

Stattdessen überbieten sich heute Politiker, Journalisten und Wissenschaftler gegenseitig bei der Idealisierung einer schönen neuen Welt ohne Atomwaffen. Michael Howards Befürchtung, die er schon vor Jahrzehnten äußerte, bewahrheitet sich in der Diskussion um Global Zero aufs Neue: „Von offenbar intelligenten Vertretern des öffentlichen Lebens sind über Fragen der militärischen Macht und der Abrüstung immer noch Äußerungen zu vernehmen, die einen naiven Dogmatismus verraten, wie wir ihn heute praktisch auf keinem anderen Gebiet der Politik antreffen. Verteidigungspolitik wird selten einer wirklich ernsthaften wissenschaftlichen

¹ Bevin 1946, zit. nach Schwarzenberger, Georg: Machtpolitik, Tübingen 1955, S. 322.

Analyse unterzogen,² wenn z. B. die Befürworter von Global Zero rein voluntaristisch erklären: „Wir müssen, wir können und wir sollen Nuklearwaffen vollständig abschaffen.“

Angeblich verpflichtet der NPT-Vertrag die angestammten Nuklearmächte, Nuklearwaffen völlig abzuschaffen – quasi als *quid pro quo* für die Garantie der Nichtweiterverbreitung. Doch das ist strittig. Artikel VI beinhaltet keinerlei Verpflichtung zu Global Zero, sondern lediglich die Aufforderung, nukleare Rüstung auf ein möglichst geringes Niveau zu reduzieren.³ Folglich wurden auf der Überprüfungskonferenz des NPT-Vertrages in New York im Mai 2010 lediglich die Grundlagen des NPT-Vertrages bestätigt – Abrüstung, Nichtweiterverbreitung und friedliche Nutzung. Von Global Zero als Auftrag ist keinesfalls die Rede.⁴ Ähnlich verhält es sich mit dem START III-Abkommen von 2010. Statt als ersten Schritt zu Global Zero sollte es nüchtern als Schritt zur Abrüstung gewertet werden. Beiden Mächten geht es nicht um Zero, sondern um Ökonomisierung und Stabilisierung der strategischen Balance auf niedrigerem Niveau.⁵

Vor allem macht – nicht nur den USA und Russland – die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen Sorge. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind zu den fünf anerkannten Kernwaffenstaaten weitere vier hinzugekommen: Israel, Indien, Pakistan und Nordkorea. Seit 9/11 entstehen aus dem Zusammenwirken zwischen Terroristen, diktatorischen Regimes, fanatisierten Ideologien bzw. Religionen und einem nuklearen Schwarzmarkt weitere Gefahren. Diese nur mit Forderung nach Null bewältigen zu wollen erscheint doch sehr zweifelhaft.

Kann und wird die Staatenwelt mit diesen Herausforderungen differenzierter umgehen? Gibt das vergangene Nuklearzeitalter des Kalten Krieges vielleicht Aufschlüsse? Ein frischer, vorbehaltloser Blick auf die Realitäten könnte hilfreich sein.

² Howard, Michael: Militärische Macht und internationale Ordnung, in: Krieg und Frieden in der modernen Staatenwelt, Bd. 2, hrsg. von Uwe Nerlich, Gütersloh 1966, S. 69.

³ Tertrais, Bruno: The Illogic of Zero, in: The Washington Quarterly, April 2010, S. 25 f.

⁴ Thränert, Oliver: Der NVV lebt. Aber nur wenn der Iran keine Bombe baut, in: Internationale Politik 4/2010, S. 104 ff.

⁵ Krause, Joachim: Vision mit Widersprüchen, in: Internationale Politik 4/2010, S. 100.

2. Argumente gegen Global Zero

2.1 Das Nuklearzeitalter beweist Lernfähigkeit

Es verwundert kaum, dass angesichts der ständigen Dämonisierung des Atomzeitalters durch die Befürworter einer totaler Abrüstung große Angst und Unsicherheit in die Welt getragen wird. Fatalismus greift um sich. Schon 1960 erklärte der britische Schriftsteller C. P. Snow⁶, es sei so sicher wie eine mathematische Gleichung, dass ohne Abrüstung der thermonukleare Krieg noch innerhalb der nächsten zehn Jahre ausbrechen werde. Diese Rechnung ist zum Glück nicht aufgegangen. Die beschworene atomare Apokalypse fand nicht statt, Dank der Vernunft der politisch Verantwortlichen.

Zum Glück setzte sich unter dem Eindruck von Hiroshima und Nagasaki Lernfähigkeit gegenüber Unvernunft durch. Die großen Krisen, wie z. B. um Berlin, wurden in den 50er- und 60er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts ohne Einsatz der Atombombe gelöst und Kriege wie z. B. in Korea und Vietnam blieben begrenzt.⁷ Die Staatenwelt arrangierte sich, passte sich den neuen nuklearen Gegebenheiten an. Zunehmend setzte sich bei den Verantwortlichen die Auffassung durch, dass die Atombombe politisch als Abschreckung und Drohung mehr taugt als zum militärischen Einsatz. Besonders im Warschauer Pakt und in der NATO reifte die Erkenntnis, dass kein politisches Ziel mehr einen Nukleareinsatz rechtfertigen würde – es sei denn als letztes Mittel zur Selbstverteidigung. Das nukleare Patt erzwang also bei allen Atom-mächten Lernfähigkeit, die im Zuge der Kubakrise 1962, als die Welt an den Rande eines Nuklearkrieges geriet, unter Beweis gestellt wurde.⁸ Seitdem haben sich die atomaren Supermächte über ideologische Grenzen hinweg die Logik der gegenseitigen Verwundbarkeit zu Eigen gemacht. Sie wurde zum Schlüssel glaubhafter nuklearer Abschreckung. Mutual Assured Destruction (MAD) oder „Who strikes first, dies second“ wurde zur moralisch umstrittenen, aber friedenspolitisch wirkungsvollsten Überlebensmaxime der nuklearen Bipolarität. „Feindschaft ohne Hass“, so Raymond Aron, macht seitdem ein rationales Kosten-Nutzen-Kalkül möglich.⁹

⁶ Dem wir im Übrigen die erste großartige „campus novel“ verdanken: Snow, C. P., Lucky Jim, London 1961.

⁷ Vgl. hierzu grundsätzlich zur stabilisierenden Bedeutung von Atomwaffen Schmidt, Helmut: Strategie des Gleichgewichts, Stuttgart 1969, S. 72 ff.

⁸ Gaddis, John Lewis: Der Kalte Krieg, Berlin 2007, S. 104.

⁹ Aron, Raymond: Frieden und Krieg, Frankfurt / Main 1962, S. 196 ff.

Obwohl die rivalisierenden Großmächte sich ideologisch bekriegten und die Zerstörungskraft der Kampfmittel für große Kriege außergewöhnlich zunahm, verringerte sich die Wahrscheinlichkeit solcher Kriege. Im Gegensatz zu der Schlussfolgerung, die Thukydides aus den großen Kriegen seiner Zeit zog, hat sich die menschliche Natur verändert. Der Schock von Hiroshima und Nagasaki steht am Beginn dieser Entwicklung. „Die Atomwaffen ließen Staaten – obwohl ihnen eine gemeinsame Sprache, Ideologie und Interessenlage fehlte – erkennen, dass sie durch das Überleben des anderen etwas zu gewinnen hatten.“¹⁰

Zu Unrecht und zum Nachteil einer vernünftigen Diskussion wird dieser Fortschritt von den Befürwortern von Global Zero sogar ins Gegenteil verkehrt. So versteigt sich der frühere IAEA-Generaldirektor Mohammed el-Baradei zu einem völlig absurden Vergleich zwischen Nuklearwaffen und Sklaverei oder Genozid.¹¹ Waffen, die Kriege verhindern sollen, werden mit Handlungen der höchsten Entwürdigung und massenhaften Vernichtung gleichgesetzt. Das ist nicht nur moralisch höchst fragwürdig. Tatsache ist vielmehr, dass „Nuklearwaffen teils kraft der faktischen Verhältnisse, teils als Resultat außenpolitischen Willens zu einem politischen Instrument konkurrierender Ordnungsvorstellungen geworden sind“¹². Eine Dämonisierung der Nuklearwaffen und Idealisierung einer nuklearwaffenfreien Welt erscheinen deshalb verfrüht und irreführend zugleich. Die Menschheit sollte vielmehr alles daran setzen, einen Rückfall in die nichtnukleare Welt von vor 1945 zu verhindern, sonst könnte die Neigung zu großen, ja vielleicht sogar zu Weltkriegen, zurückkehren.

Doch weitere Gefahren zeichnen sich heute ab. Schon drei Monate vor dem 11. September 2001 drohte Al Quaida mit einem „American Hiroshima“.¹³ Würden Terroristen im Besitz von Atomwaffen diese einsetzen oder „nur“ zur politischen Erpressung nutzen? Das ist eine wichtige Frage, über die man allerdings nur Vermutungen anstellen kann. Auch der Albtraum einer Talibanisierung der Nuklearmacht Pakistan fällt in diese Kategorie.

Wie steht es dann um die Frage der Lernfähigkeit im Nuklearzeitalter? Skepsis ist angebracht. Doch warnen Strategieexperten vor einer Panikmache. Thomas Schelling vermutet sogar, dass islamistische Terroristen erheblich rationaler kalkulieren würden als angenommen. Sie „könnten

¹⁰ Gaddis: Der Kalte Krieg, S. 71, 107.

¹¹ Tertrais: The Illogic of Zero, S. 126.

¹² Nerlich, Uwe (Hrsg.): Krieg und Frieden in der modernen Staatenwelt, Bd. 2, Gütersloh 1966, S. 11 f.

¹³ Neun Monate nach dem 11. September erklärte Bin Laden: „Wir haben das Recht, vier Millionen Amerikaner zu töten.“

schlussfolgern, dass der effektivste Nutzen einer Nuklearbombe darin besteht, durch sie mehr Einfluss zu gewinnen. Der Besitz einer einsatzbereiten nuklearen Waffe könnte den Terroristen einen besonderen Status verleihen, der dem der Nationalstaaten im internationalen System gleichkäme. Deshalb mag die Drohung mit dieser Waffe sogar erfolgreicher sein als der befürchtete tatsächliche Einsatz.“¹⁴ Vielleicht würden Terroristen die Nuklearwaffe primär politisch nutzen? Auch wenn es zynisch klingen mag, aber auch die Folgen eines einmaligen nuklearen Anschlages würden, im Unterschied zum thermonuklearen Krieg, nicht das Ende der Welt bedeuten. Auf jeden Fall kann jedoch bezweifelt werden, ob sich Terroristen und Diktatoren von dem Aufruf zu Global Zero beeindrucken lassen.

Abgesehen von dieser Unsicherheit hat die Vernunft im Nuklearzeitalter obsiegt. Dank menschlicher Lernfähigkeit hat sich in den vergangenen sieben Jahrzehnten weltweit das Gefühl verstärkt, dass Nuklearwaffen Kriege verhindert haben, weil die Furcht vor ihrer Wirkung viele Kriegsabsichten überlagert hat.

2.2 Atomwaffen wirken abschreckend, kriegsverhindernd und systemstabilisierend

Abschreckung ist ein allgemeines Prinzip zwischenmenschlichen Verhaltens in der Erziehung, über die Strafjustiz bis hin zur Internationalen Politik. Sie ist kein Spezifikum des nuklearen Zeitalters, sondern der Militärstrategie und Diplomatie seit Jahrtausenden geläufig. Schon immer versuchten Menschen, Regierungen und Staaten ihre Gegner von Angriffen abzuschrecken, indem sie einen eventuellen Gewinn mit einem noch höheren Risiko belasteten. Abschreckung ist umso wirksamer, je unerträglicher das Risiko erscheint.¹⁵ Helmut Schmidt und Henry Kissinger waren in ihrer Amtszeit von der Notwendigkeit der nuklearen Abschreckung überzeugt, plädierten aber stets für eine begrenzte Rolle der Nuklearwaffen im Ringen um Gleichgewicht: „Natürlich muss der Westen auch in Zukunft eine unverletzliche nuklear-strategische Streitmacht besitzen. Aber ihre Verwendung ist künftig höchstens in dem einen Fall rational vorstellbar, dass die andere Seite von ihrem nuklear-strategischen Waffengebrauch gemacht haben sollte.“¹⁶ Schmidt plädierte für „abgestufte Abschreckung“, Kissinger argumentierte ähnlich und beide kritisierten „die Strategie der massiven Vergeltung“ der 50er-Jahre und setzten auf

¹⁴ Schelling, Thomas: An Astonishing Sixty Years: The Legacy of Hiroshima, Nobelpreisrede vom 8.12.2005 in College Park, Maryland.

¹⁵ Schmidt, Helmut: Beiträge, Stuttgart 1967, S. 511.

¹⁶ Ebd., S. 513.

höchstmögliche Flexibilität bei der nuklearen Abschreckung.¹⁷ In diesem Sinne wurde nicht nur vor einem Nuklearkrieg erfolgreich abgeschreckt, auch der konventionelle Krieg wurde in den letzten 70 Jahren eingeeht. In einer Global-Zero-Welt könnte er erneut entfesselt werden.

Krieg und Konflikt sind nicht erst mit der Atombombe in die Weltpolitik getragen worden, also können sie auch nicht mit der Abschaffung der Atombombe endgültig gebannt werden. Vielmehr ist zu erwarten, dass bei Global Zero der große konventionelle Krieg eine Renaissance erleben wird.¹⁸ Die Welt von 1914 bis 1945 war nuklearwaffenfrei, aber „es gibt einen Gedenkstein in jedem französischen Dorf, das an das Scheitern konventioneller Abschreckung erinnert“.¹⁹ Falls Nuklearwaffen völlig abgeschafft würden, wäre der Rückkehr konventioneller Kriege Tor und Tür geöffnet. „The bottom line is that it is very difficult to explain the absence of war among major powers in the past 65 years without taking into account the existence of nuclear weapons.“²⁰

Die Logik der Nuklearstrategie war schon immer zu kompliziert und zu fürchterlich für eine öffentlichkeitswirksame Kommunikation. Doch die Debatte um Global Zero droht einseitig zu werden, weil selbst Realisten wie Helmut Schmidt oder Henry Kissinger wie auch der amerikanische Präsident Obama die friedenserhaltende Rolle von Nuklearwaffen scheinbar negieren. Heute gibt es deshalb nur noch schlechte Atombomben, weil jede einzelne der Vision im Wege steht. Doch die Realität ist vielschichtiger und widersprüchlicher.

2.3 Unterschiedliche nationale nukleare Interessen verhindern Global Zero

Die Geschichte lehrt, dass die Gemeinwesen der Vergangenheit, ob Staaten oder Imperien, bei der Entscheidung zwischen nationalem Überleben oder einer höheren Gemeinschaftsidee wie Abrüstung in der Regel der eigenen Sicherheit bzw. dem eigenen Interesse den Vorzug geben. Internationale Sicherheit wird der nationalen Sicherheit nachgeordnet, denn alle Nationen richten ihre Sicherheitserwägungen in der Regel zuerst nach der Maßgabe ihrer nationalen Interessen aus. Leider führt die Summe aller

¹⁷ Vgl. hierzu Kissinger, Henry: Die Entscheidung drängt, Düsseldorf 1961, S. 57 ff.

¹⁸ Vgl. hierzu Keller, Patrick: Global Zero: Eine Gefahr für die NATO?, in: Internationales Magazin für Sicherheit, Juni 2010.

¹⁹ So Thatcher, Margaret zit. nach Tertrais: The Illogic of Zero, S. 127.

²⁰ Gaddis, John Lewis / Gordon, Philip A. / May, Ernest R.: Cold War Statesmen confront the Bomb: Nuclear Diplomacy since 1945, hrsg. von Jonathan Rosenberg, Oxford, 1999.

nationalen Interessen nicht zu internationaler Sicherheit, sondern spaltet sich auf in diverse regionale und globale Unterschiede, Gegensätze und Konflikte, die im Ergebnis keine übergeordnete Gemeinsamkeit mit sich bringen.

Auch die gegenwärtige Staatenwelt spiegelt diese Erkenntnis wider. So sind die Beziehungen zwischen den USA und den aufsteigenden Großmächten China und Russland von enormer Machtdynamik gekennzeichnet. Während die USA den Niedergang der „pax americana“ zu stoppen suchen, drücken die aufstrebenden autoritären Mächte Russland und China auf globale Veränderungen zu ihren eigenen Gunsten. Im Spannungsfeld von Aufstieg und Fall der Großmächte spielt auch die nukleare Macht eine nicht zu unterschätzende Rolle. Wenn Präsident Obama jetzt zu Global Zero aufruft, sucht er vor allem den öffentlichkeitswirksamen Vorteil in der Weltpolitik, den sein Amtsvorgänger in der Rüstungskontrolle und Abrüstung verspielt hat. Dabei geht es nicht nur um „soft power“, nicht nur um wirkungsvolle „public diplomacy“ und den Führungsanspruch der USA als zivilisatorisches Vorbild, sondern auch um mutige Abrüstung von strategischen und taktischen Atomwaffen. „Global minus tausend“ wäre eine realistische Perspektive. Obamas kluge Mischung von Idealismus und Realismus spiegelt sich in der langfristigen Vision von Global Zero und im klaren Bekenntnis zur Notwendigkeit von Nuklearwaffen für die Sicherheit der USA und ihrer Verbündeten wider.

Nichts wäre deshalb unangemessener, als Obamas Abrüstungsinitiativen idealistisch auf Global Zero zu verkürzen. Vielmehr lassen der „Nuklear Posture Review“ und das Start III-Abkommen keine Zweifel aufkommen, dass für die USA zur Wahrung der strategischen Stabilität und der politischen Machtbalance Kernwaffen unverzichtbar bleiben. Die russische Führung verzichtet sogar weitgehend auf idealisierendes Beiwerk. Vielmehr modernisiert sie mit großem Aufwand ihr Nuklearwaffenpotenzial, nicht zuletzt, um dadurch das konventionelle Ungleichgewicht auszugleichen. Die neue russische Doktrin über den Ersteinsatz von Atomwaffen macht Global Zero völlig überflüssig. Es gibt also keinerlei Anzeichen, dass eine der beiden großen Atommächte bereit ist, auf den Nuklearstatus zu verzichten, solange die klassische Duellsituation aus der Zeit des Kalten Krieges zwischen beiden Mächten anhält, und „solange diese aber existiert, ist die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt nicht viel wert“.²¹

Hinzu kommt, dass die Weiterverbreitung auch von den Supermächten selbst unterstützt wurde. Seit Beginn des Nuklearzeitalters haben arrivierte Nuklearmächte befreundeten Staaten wiederholt geholfen,

²¹ Krause: Vision mit Widersprüchen, S. 101.

ihre nuklearen Ambitionen zu verwirklichen. So unterstützten die Vereinigten Staaten einst Großbritannien. Frankreich leistete bei Israels Nuklearprogramm unverzichtbare Hilfestellung. Am weitesten ging China, das Pakistan waffenfähiges Uran zukommen ließ, damit Pakistan zur Atommacht aufsteigen konnte, auch um damit eine zweite Front gegen den Rivalen Indien aufzubauen. Diese bewusste Proliferation eskalierte, als der Vater der pakistanischen Atombombe, Abdul Khan, nukleare Proliferation weiter ausdehnte und an Nordkorea, den Iran, den Irak, Libyen und vermutlich an weitere Staaten nicht nur Zentrifugen zur Anreicherung von Uran, sondern auch Pläne für nukleare Gefechtsköpfe weitergab. In diesem Zusammenhang hat mittlerweile eine neue Kommerzialisierung eingesetzt, die ebenfalls in völligem Gegensatz zu Global Zero steht.

Die Haltung Chinas zum iranischen Nuklearprogramm zeigt, wie ökonomische Interessen die Idee der Nichtweiterverbreitung aushöhlen und sogar die Verbreitung fördern. Zwar trägt China weiche Sanktionsmaßnahmen gegen den Iran im UN-Sicherheitsrat mit, verweigert aber härteren Sanktionen die Zustimmung, auch aus ökonomischen Gründen, denn das Wachstum in China hängt von iranischen Öl- und Gaslieferungen ab. Deshalb hat China mit dem Iran Verträge über Raffinerien abgeschlossen, die es dem Regime in Teheran erlauben, härtere Sanktionen zu unterlaufen.²² China selber ist stolz auf seine Nuklearwaffen und zeigt keinerlei Absichten, auf diese zu verzichten, sondern ist auf dem Weg zu einer nuklearen Supermacht.

Großbritannien hält selbst unter schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen sein Nuklearwaffenarsenal aufrecht. Der französische Präsident Sarkozy hat kürzlich sogar deutlich gemacht, dass er von Global Zero wenig hält. Besonders Staaten und Regimes wie Indien, Pakistan und Nordkorea, die unter härtesten ökonomischen Entbehrungen eine Nuklearmacht wurden, werden an diesem Status mit aller Macht festhalten. Israel wird vermutlich bald eine nukleare „second strike capability“ besitzen. Weiterverbreitung ist also ein weltweiter Trend, der in Asien besonders stark ausgeprägt ist. Alle drei asiatischen Nuklearmächte China, Indien und Pakistan bauen ihre Kapazitäten aus. Ihre Zurückhaltung gegenüber Global Zero ähnelt – was nicht erstaunt – derjenigen in der Klimadebatte. Warum sollte Reduktion in Asien beginnen, wenn doch die Amerikaner und Europäer auch in der nuklearen Abrüstung in den vergangenen Jahrzehnten ein schlechtes Beispiel zeigten?

²² Vgl. hierzu Rühle, Michael: Die Ökonomisierung der Sicherheitspolitik, in: FAZ, 4.2.2010, S. 6.

Der Blick in den Nahen Osten verspricht ebenfalls wenig Optimismus, seitdem der Iran alles daran setzt, Nuklearmacht zu werden. Weitere potenzielle Nuklearmächte sind Kasachstan, Bangladesch, Birma (Myanmar), die Vereinigten Arabischen Emirate, Venezuela und Brasilien. „Wenn jemand mich zur Abrüstung auf das Niveau der Steinschleuder auffordert, während er mit einer Kanone auf mich losgeht – was soll daran gut und richtig sein?“, erklärte jüngst der brasilianische Präsident.²³ Noch fehlt der letzte Beweis für die „smoking gun“, doch könnte Brasilien bald Nuklearmacht werden und damit in Lateinamerika Dominos zum Fallen bringen.²⁴ Dann wäre auch der vorletzte Kontinent von der Faszination der Weiterverbreitung eingeholt. Allein Afrika bliebe als vorerst atomwaffenfreier Kontinent, doch wie lange noch? Der schiitische Iran als Nuklearmacht könnte z. B. das sunnitische Saudi-Arabien zu Atomwaffen animieren. Doch zeigen alle Beispiele auf allen Kontinenten, dass sehr unterschiedliche und gegensätzliche nationale Interessen, historische Erfahrungen und politische Konstellationen den Wunsch nach Nuklearwaffen beflügeln. Sie alle laufen Global Zero zuwider und sind vor allem durch den Ruf nach Global Zero kaum zu stoppen.

2.4 Global Zero kann Weiterverbreitung nicht verhindern

In den vergangenen Jahrzehnten war die Nichtweiterverbreitung die Regel. Doch dafür hat weniger der NPT-Vertrag gesorgt. Für die meisten potenziellen Nuklearmächte war die erweiterte nukleare Abschreckung der USA aus Kostengründen günstiger, als durch eigene Kraft Nuklearmacht zu werden. Dabei akzeptierten nuklearfähige Industriemächte sogar die Ungleichheit zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten. Vor allem Deutschland und Japan wurden zu führenden nuklearen Wirtschaftsmächten, verzichteten aber ausdrücklich auf die Forschung und Herstellung eigener Atomwaffen und wirkten damit vorbildlich.

Gerade für diese Vorbildrolle bietet Global Zero keine Perspektive.²⁵ Weil im Zuge einer diffusen multipolaren Welt die Zweifel an der amerikanischen Abschreckungsgarantie größer geworden sind, gewinnen umgekehrt die autoritären Mächte an Einfluss. Sicherheit wird in der Welt zunehmend national dekliniert. Auch deshalb erfährt der Nuklearstatus neue Attraktivität und zwar aus folgenden Gründen:

²³ In: Foreign Policy, Oktober 2009.

²⁴ Rühle, Hans: Brasilien und die Bombe in: Der Spiegel, 18/2010.

²⁵ Vgl. hierzu Rühle, Michael: Gute und schlechte Atombomben: Berlin muss die nukleare Realität mitgestalten, Hamburg 2009, S. 69.

- Atomwaffen sind prestigeträchtig. Seit 1945 gelten diejenigen Staaten als besonders mächtig, die das Attribut dieses Zeitalters tragen. Letztlich suggerieren nur Atomwaffen den ganz besonderen Status. Deshalb bemühen sich gerade ärmere Staaten mit besonderer Anstrengung um diesen Status, zum Teil mit List und Tücke. Weil sie dafür alles gegeben haben, halten sie ganz besonders wenig von der Vision einer nuklearwaffenfreien Welt, in der für sie Unsicherheit und Bedeutungslosigkeit zurückkehren würde.
- Nuklearwaffen dienen der eigenen Sicherheit. Es gibt keine überzeugendere Waffe als die Atomwaffe, die den Gegner vor Angriffen abschreckt.
- Gerade autoritäre Regimes und Diktaturen, denen die innere politische Legitimation fehlt, suchen durch den Nuklearstatus äußere Anerkennung. Mit nuklearer Abschreckung wollen sie ihr undemokratisches Regime stabilisieren, wie die Beispiele Nordkorea und Iran zeigen. Daraus ergibt sich, dass gerade für undemokratische Staaten und Regimes der Nuklearstatus ganz besonders erstrebenswert ist, weil er das Unrechtsregime weiter zementiert.

Diese bislang unbekannte und erfolgreiche asymmetrische Abschreckung zwischen einer verarmten Diktatur wie Nordkorea und dem liberalen Hegemon USA, in der das undemokratische Regime unangreifbar geworden ist, fasziniert verständlicherweise andere Diktaturen wie z. B. das Regime in Teheran. Doch so bedrückend diese Perspektive auf den ersten Blick erscheinen mag, verliert sie einigen Schrecken, wenn man sich in Erinnerung ruft, dass diese Dynamik nicht zur Aggression führen muss, sondern sich aus Sicherheitsbedürfnissen speist. Das gilt auch für Nordkorea und den Iran. Gerade totalitäre Staaten sehen deshalb im Nuklearstatus nur Vorteile. Kein Wunder, dass sie ziemlich unangenehm werden können, wenn man sie in die Enge treibt und in ihrer Existenz bedroht, wie das Beispiel Nordkorea zeigt.²⁶ Brasilien, aber auch weniger entwickelte Staaten im Nahen Osten und in Asien würden durch den Besitz von Nuklearwaffen lediglich ihren Status und ihre Sicherheit erhöhen wollen.

Gegenwärtig überwiegt zwar die Meinung, dass die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, insbesondere im aktuellen Fall Iran, eine Instabilität zur Folge hätte und das iranische Beispiel weiter Schule machen könnte, aber auch eine Nuklearmacht Iran wird lernen müssen, rational mit dem neuen Machtstatus umzugehen, wie es auch alle anderen totalitären Mächte in den vergangenen Jahrzehnten bewiesen haben.

²⁶ Hierzu grundsätzlich: „Ist eine Waffe erst einmal fertig entwickelt, so werden ihre Anwendungsmöglichkeiten ausgearbeitet. ... Wenn sich eine Nation vielleicht auch bereitfindet, auf den offensiven Gebrauch von Atomwaffen zu verzichten, wird sie sich doch dagegen sträuben, ihren defensiven Gebrauch aufzugeben.“ Kissinger, Henry: Kernwaffen und Auswärtige Politik, München 1974 (zuerst 1957), S. 183.

2.5 Global Zero schwächt die freie Welt

Diese ambivalente Perspektive der Weiterverbreitung von Nuklearmächten steht diametral zur Vision von Global Zero. Daraus ergibt sich eine zentrale Schlussfolgerung: Nicht die Proliferation an sich, sondern die Weitergabe von Nuklearwaffen an undemokratische Staaten wird zur Hauptgefahr für das nukleare Zeitalter im 21. Jahrhundert. Die freiheitlichen und demokratischen Werte spielen in dieser Diskussion eine zentrale Rolle. Dies wird allerdings von den Verfechtern von Global Zero ignoriert. Sie übersehen, dass Nuklearwaffen im Besitz von demokratischen Staaten prinzipiell eine andere Funktion haben als im Besitz von Diktaturen oder Terroristen.

Die nukleare Abschreckung, gerade in ihrer erweiterten Form durch die USA, hat also nach wie vor eine strategische und politische Dimension, weil sie nicht nur die Beziehungen zwischen den großen Mächten stabilisiert, sondern auch Demokratien Schutz bietet. Sie sichert nicht nur amerikanische Vormacht und Handlungsfreiheit, sondern sie garantiert die Sicherheit der freien Welt. Was strategisch für die USA gut ist, ist auch strategisch gut für die freie Welt.

Diese Auffassung scheinen die Anhänger von Global Zero aber nicht zu teilen. Ist es nicht paradox, dass die Idealisten von Global Zero dadurch ihre eigenen Existenzbedingungen schwächen? Die Visionäre von Global Zero schneiden sich ins eigene Fleisch, indem sie die äußeren Sicherheitsbedingungen der westlichen Welt schwächen und damit den aufsteigenden autoritären Mächten in die Hände spielen. Historische Gegebenheiten, regionale Konflikte, geostrategische Interessen, nationale Phobien und nicht zuletzt der jahrtausendealte Wettkampf zwischen Demokratie und Diktatur, werden weitgehend negiert. Sie entpolitisieren folglich durch weltfremden Idealismus die Internationale Politik. Die Logik der Abschreckung wird aber zukünftig in einer multi-nuklearen Welt umfassender und differenzierter zur Anwendung kommen müssen. „More may be better“²⁷ muss dann nicht unbedingt falsch sein, denn für Kenneth Waltz' These, dass neue Kernwaffenstaaten sich ebenso vorsichtig verhalten würden wie die alten und deshalb Krieg als Mittel der Politik möglichst vermeiden, spricht einiges.

Daraus folgt, dass man die Proliferation, wenn sie ohnehin unaufhaltsam ist, richtig steuern muss, soweit und solange dies möglich ist. Die offene Anerkennung des Nuklearstatus von Indien und Pakistan, die stille Duldung der Nuklearmacht Israel einerseits und die, wenn auch bislang

²⁷ Waltz, Kenneth N.: *The Spread of Nuclear Weapons: More May be Better*, London 1981 (These von Waltz wiederholt 1995).

erfolglosen Bemühungen um strikte Nichtweiterverbreitung im Falle Iran, Irak und Nordkorea verweisen auf die weltanschaulichen und machtpolitischen Widersprüchlichkeiten. Es kommt eben ganz darauf an, wer nach Nuklearwaffen strebt. Deshalb wird nicht ein pauschales Global Zero, sondern vielmehr ein nukleares Gleichgewichtssystem im 21. Jahrhundert im westlichen Interesse liegen, weil es der Abschreckung dienlich ist. Gerade auf regionaler Ebene kann man positive Beispiele anführen. Z. B. wurde die jahrzehntelange Kriegsspirale zwischen Indien und Pakistan erst durch die neue nukleare Balance beendet. Seitdem hat sich das Verhältnis zwischen beiden Ländern deutlich verbessert.

Ist also Global Zero gefährlich und die neue Realität einer multi-nuklearen Welt in globaler aber auch in regionaler Perspektive vorzuziehen? Darüber könnte vorbehaltloser als bisher diskutiert werden. Global Zero könnte gefährlich werden, weil ohne nukleare Abschreckung der freie Westen den Kampf um Selbstbehauptung angesichts rücksichtsloser autoritärer Regimes verlieren könnte. Waffen sind nicht von Natur aus aggressiv oder defensiv, sondern sie werden erst durch den Zweck, dem sie dienen, näher bestimmt. So verhält es sich auch mit Nuklearwaffen, die man weder dämonisieren noch idealisieren, sondern erst im politischen und geostrategischen Kontext bewerten sollte.

2.6 Nuklearwaffen bleiben auch für die Sicherheit im 21. Jahrhundert bedeutsam

Nach dem Ende des Kalten Krieges ist die Welt auf globaler Ebene multipolarer, auf regionaler Ebene noch fragmentierter und widersprüchlicher geworden. Seit 1990 sind an den Rändern und Bruchstellen der früheren Imperien, vor allem im Zuge des zusammenbrechenden Sowjetimperiums, an dessen Peripherien neue Kriege ausgebrochen.²⁸ Gleichzeitig müssen die USA heute erkennen, dass sie trotz ihrer überwältigenden waffentechnischen und nuklearen Überlegenheit nicht mehr in der Lage sind, die nach Terroristen-, Guerilla- oder Partisanenart kämpfenden Gegner zu besiegen. Das Prinzip der nuklearen Abschreckung greift hier immer weniger. Umgekehrt wächst die Gefahr des nuklearen Terrorismus.

Aus dem Bedeutungsverlust der nuklearen Abschreckung lässt sich aber schwerlich ein Vorteil für Global Zero ableiten. Die neue „Feindschaft mit Hass“, die in die internationale Politik Einzug gehalten hat, macht es deshalb notwendig, dass der Westen, insbesondere die USA, auf Nuklearwaffen als „last resort“ nicht verzichten. Nach den Worten des

²⁸ Vgl. hierzu grundsätzlich Münkler, Herfried: Die neuen Kriege, Reinbeck 2002.

früheren amerikanischen Verteidigungsministers James Schlesinger: „Nuklearwaffen werden jeden Tag gebraucht, um unsere potenziellen Feinde abzuschrecken und um für Freunde und Alliierte rückzuversichern, wenn wir ihnen glaubwürdig Schutz anbieten wollen.“²⁹ Auch die These von Global Zero, dass erst Abrüstung ein verbessertes Klima schaffe, widerspricht der Geschichte und der Logik von Weltpolitik. Abrüstung wird erst dann möglich, wenn sich vorher das politische Klima zum Besseren gewandelt hat. „Die Auffassung, dass Rüstungen die Ursache und nicht der Reflex von Konflikten sind, ist nicht neu. Trotzdem ist sie ersten Zweifeln unterworfen.“³⁰

Es sind die politischen Konflikte, historische Phobien und nationale Interessen sowie leidvolle historische Erfahrungen, die den Kontext bilden, in dem Mächte auf den Besitz von Nuklearwaffen beharren oder in den Besitz dieser gelangen möchten. Abrüstung wie auch Wettrüsten reflektieren lediglich Machtrelationen zwischen den betroffenen Staaten. Deshalb erscheint das internationale System heute keineswegs einer konfliktfreieren Entwicklung näher als zu Zeiten des Thukydides im 5. Jahrhundert v. Chr.³¹ Frieden wie auch ein mögliches Ende aller Nuklearwaffen ist erst als Ergebnis, aber nicht als Begründung denkbar. Eine friedfertige, geordnete und gerechte Welt wäre die Voraussetzung für die Abschaffung von Nuklearwaffen, nicht das Ergebnis.

2.7 Der nukleare Geist ist aus der Flasche

Selbst wenn man heute die nukleare Kriegstechnologie durch Global Zero ächten könnte, würde die Welt nicht sicherer werden. Im Gegenteil, der Rüstungswettlauf würde (wieder) konventionell angeheizt werden und ohne nukleare Abschreckung in die abschreckenden Kriegsmuster vor 1945 zurückfallen: „Wir wollen einmal annehmen, dass es möglich wäre, die Herstellung und den Einsatz von nuklearen Waffen zu ächten. Was wäre die Wirkung? Die das Verbot beachtenden Staaten würden menschliche und materielle Hilfsquellen für die Entwicklung und Entdeckung von nicht-nuklearen Waffen einsetzen. Die Kriegstechnik würde sich ändern, nicht aber die Möglichkeit eines Krieges. Aber es könnte mit guten Gründen argumentiert werden, dass die Drohung eines totalen nuklearen Krieges wirklich der bedeutendste Einzelfaktor gewesen ist, der den Ausbruch eines allgemeinen Krieges im Atomzeitalter verhindert hat. Der Fortfall jener Drohung durch die

²⁹ Zit. nach Kirkpatrick, Melanie: Why we don't want a nuclear-free world, in: The Wall Street Journal, 13.7.2009.

³⁰ So Kissinger: Kernwaffen und Auswärtige Politik, S. 177.

³¹ Vgl. hierzu auch: National Institute for Public Policy: Planing the Future U.S. Nuclear Force II, Washington D.C. 2009, S. 122-124.

nukleare Abrüstung kann die Kriegsgefahr vergrößern, ohne sicherzustellen, dass die Kriegsparteien, die am Anfang keine nuklearen Waffen einsetzen, nicht im Verlauf des Krieges zu derartigen Waffen ihre Zuflucht nehmen.³² Heute würde Hans J. Morgenthau zusätzlich vor der Gefahr warnen, dass diktatorische Regimes oder fanatische Terroristen alles daran setzen würden, heimlich in den Besitz von Atomwaffen zu gelangen, um die Welt zu erpressen oder Kriege zu gewinnen.

„Selbst wenn es plötzlich keine Nuklearwaffen mehr geben sollte, das Wissen der Herstellung bleibt.“³³ Der nukleare Geist ist endgültig aus der Flasche. Die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen ist weder heute noch nach einem Global Zero-Abkommen zu stoppen. Jedes Land, das sich darauf verlassen würde, würde die eigenen Sicherheitsinteressen sträflich vernachlässigen. Deshalb „sollten die ethischen Urteile nicht allein bestimmt sein durch die Konzentration unseres Blickes auf eine bestimmte Art des Krieges wie z. B. des Atomkrieges“.³⁴

2.8 Global Zero lenkt von dringlicheren Problemen ab

Weil die Vision von Global Zero im Zuge ihrer prominenten Protagonisten große mediale Aufmerksamkeit erlangt, entsteht bisweilen der Eindruck, als sei dies die dringlichste Frage der Weltpolitik. Davon kann keine Rede sein. Wichtigere Probleme harren der Lösung: Die Kriege in Afghanistan, Pakistan, Irak, Jemen und anderswo, die schwellenden Krisen auf dem Balkan und in Afrika, der fast unlösbar erscheinende Konflikt zwischen Israelis und Palästinensern bzw. Arabern, die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise, die Krise der freiheitlichen Demokratien, die prekäre energiepolitische Abhängigkeit von autoritären Regimen, der Aufstieg undemokratischer Großmächte, die Brüche innerhalb der atlantischen Zivilisation und nicht zuletzt Amerikas dramatische Schwäche erfordern weit mehr Kraftanstrengungen. Die Vision von Global Zero lenkt nur davon ab.

Vor allem bergen die zu hohen Erwartungen von Global Zero die Gefahr, in Enttäuschung und Frustration umzuschlagen. Darunter würde eine realistische und zugleich ambitionöse Abrüstungspolitik wiederum leiden.³⁵

³² Morgenthau, Hans J.: Macht und Frieden, Grundlegung einer Theorie der Internationalen Politik, Gütersloh 1963, S. 351.

³³ Brown, Harold: New Nuclear Realities, in: The Washington Quarterly, Winter 2007/08, S. 17.

³⁴ Bull, Hedley: Die Ziele der Rüstungskontrolle, in: Krieg und Frieden in der modernen Staatenwelt, Bd. 2, hrsg. von Uwe Nehrlich, Gütersloh 1966, S. 274.

³⁵ Zu diesem Argument siehe de Champchesnel, Tiphaine: Un Monde sans armes nucléaires ou l'utopie du zero, in: Annuaire Français de Relations Internationales, Brussels 2010; Tertrais: The Illogic of Zero, S. 131.

2.9 Überprüfung und Verifikation von Global Zero sind unmöglich

Die bislang gescheiterten Vorschläge und Ansätze für globale Überprüfungssysteme im Nuklearzeitalter stimmen skeptisch, auch für Global Zero. Schon 1945 bemühten sich die USA vergeblich um nukleare Abrüstung. So gingen der Baruch-Plan und der Acheson-Lilienthal-Plan 1946 von der Annahme aus, dass eine internationale Behörde mit entsprechenden umfassenden Inspektionsvollmachten imstande sein würde, die Atomwaffen aus dem Arsenal der Mächte zu verbannen. Doch diese Hoffnungen erwiesen sich als illusorisch.³⁶ Misstrauen, Machtambitionen und gegenläufige nationale Interessen verhinderten eine Einigung. So würde es auch bei Global Zero geschehen.

Aber angenommen das Unmögliche, Global Zero, würde eintreten. Bislang unbekannte und unerprobte Maßnahmen wären dann vonnöten. Ein globales Verifikations- und Kontrollverfahren müsste sicherstellen, dass niemand sich heimlich wieder Atomwaffen zulegt. Vor allem das Problem der Sanktionen und der Bestrafung für Vertragsbrüchige, das schon 1945 unlösbar war,³⁷ würde das Projekt zu Fall bringen. Außerdem müsste das gesamte spaltbare Material in der Welt unter strikte Kontrolle gebracht werden,³⁸ – ein schier hoffnungsloses Unterfangen.

Entweder eine neue Weltregierung³⁹ oder die Aufsicht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates der UNO müsste also dafür Sorge tragen, dass keiner, auch sie selbst nicht, wieder in den Besitz von Atomwaffen gelangen würde.⁴⁰ Einem solchen gigantischen Überwachungsapparat würden sich die Staaten wohl kaum freiwillig und umfassend unterwerfen, sondern diesen als eine schwere Beeinträchtigung ihrer nationalen Souveränität⁴¹ ablehnen. Auch die sechzigjährige Geschichte der Konflikte der fünf ständigen Mitglieder lässt nicht erwarten, dass es zu einer Einigung bei Global Zero kommt.

³⁶ So Kissinger: Kernwaffen und Auswärtige Politik, S. 182; Baruch, Bernard: The Public Years, New York 1960, S. 357 ff.

³⁷ „The matter of punishment lies at the very heart of the security system, any nation guilty of illegal possessions or use of atomic bombs would be liable to immediate, swift and sure punishment. ... There must be no veto to protect those who violate their solemn agreements.“ Baruch: The Public Years, S. 371.

³⁸ Zur Kritik siehe Etzioni, Amitei: Zero is the Wrong Number, in: World Policy Journal, Herbst 2009, S. 9 ff.

³⁹ Diese Problematik erkannte Anthony Eden schon im November 1945; Schwarzenberger: Machtpolitik, S. 320.

⁴⁰ Das 7. Kapitel von Kissinger: Kernwaffen und Auswärtige Politik, widmet sich ausschließlich der Kritik an entsprechenden globalen Kontrollverfahren zu Überwachung einer nuklearwaffenfreien Welt.

⁴¹ Vgl. Rühle: Gute und schlechte Atombomben, S. 59.

Global Zero wirft also nicht nur auf dem Weg dorthin unlösbare Fragen auf. Auch nach einer vertraglichen Vereinbarung würden unbekannte Probleme auftauchen.⁴² Die Welt hat keine Erfahrung mit Überwachungsregimen von einer Komplexität im weltweiten Maßstab und sollte deshalb diesen Schritt vermeiden, zumal schon die bekannten Erfahrungen bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung bewiesen haben, dass alle entsprechenden Verträge wurden über kurz oder lang verletzt, grob missachtet oder schließlich aufgekündigt werden.

3. Zusammenfassung

Die Erfolgsaussichten für Global Zero erscheinen aus nachfolgenden Gründen fragwürdig:

- Keiner der etablierten Kernwaffenstaaten zeigt Bereitschaft, auf die strategischen Vorteile von Nuklearwaffen zu verzichten. Das gilt für die USA, Frankreich und Großbritannien wie auch für Russland und China, Indien, Pakistan oder Israel, wobei sich erstaunlicherweise die französische Führung auch öffentlich dezidiert gegen Global Zero ausgesprochen hat.
- Die neuen nuklearen Mächte Indien, Pakistan, Israel und Nordkorea sind vermutlich noch weniger bereit. Sie bauen ihre Nuklearwaffenpotenziale aus.
- Die Welt muss deshalb mit einer möglichst geringen und kontrollierbaren Weiterverbreitung von Nuklearwaffen leben.
- Fast alle Kontinente und Regionen der Weltpolitik stehen nicht im Banne von Global Zero, sondern in dem von nuklearer Weiterverbreitung.

Die Gefahr liegt in den Extremen, nicht nur bei der Weiterverbreitung, sondern auch in der Abrüstung. Würden Nuklearwaffen einmal gänzlich verboten, würden diese Waffen als Trumpfkarte für internationale Gesetzesbrecher umso interessanter. Autoritäre Regimes würden dann noch größere Bedeutung erlangen, wenn sie in den Besitz von Nuklearwaffen kämen oder sie diese im Zuge der Entwicklung geheim halten würden. Solche Regimes würden sich auch nicht an Abmachungen halten. Waffen sind nicht von Natur aus aggressiv oder defensiv, sondern sie werden erst durch den Zweck, dem sie dienen, näher bestimmt. So verhält es sich auch mit Nuklearwaffen, die man weder dämonisieren noch idealisieren, sondern erst im politischen und geostrategischen Kontext bewerten sollte.

⁴² Henry Kissinger hielt die Realisierung von derart gigantischen Kontrollsystemen für nahezu unmöglich, vgl. hierzu Kissinger: Die Entscheidung drängt, S. 292.

Die weltpolitische Bestandsaufnahme für Global Zero ist also bedrückend: Es gibt außerhalb der moralisierenden öffentlichen Meinung in Europa und in den USA kaum wirkliche Unterstützung. Im Grunde genommen reduziert sich die Bewegung auf eine glänzend organisierte Werbekampagne, die ohne Rücksicht auf die widrigen Realitäten trotzig mit dem Gefühl moralischer Überlegenheit sicherheitspolitische Wolkenstürmerei betreibt. Die überwältigende Mehrheit der staatlichen Akteure erkennt allerdings die stabilisierende Bedeutung von nuklearer Macht und die machtpolitischen Realitäten einer multi-nuklearen Welt. Das bedeutet wiederum nicht, den Blick vor dem gefährlichen Trend der Weiterverbreitung zu verschließen, sondern es muss im Gegenteil alles getan werden, um diesen zu stoppen oder gar umzukehren. Doch gelingt dies nicht durch die einfache Forderung nach Null.

Die Vision von Global Zero ist weder wünschenswert noch möglich, sondern zutiefst tautologisch. Sie „funktioniert nur dann, wenn zuvor Bedingungen geschaffen wurden, die einen Nuklearwaffenbesitz ohnehin überflüssig machen“.⁴³ Global Zero kann nur weltweit Frieden, Sicherheit und Vertrauen schaffen, wenn vorher Frieden, Sicherheit und Vertrauen Einzug gehalten haben. Die Wirklichkeit steht nicht vor der Alternative zwischen nuklearer und nicht-nuklearer Welt, sondern vor einer gänzlich anderen: Entweder stabilisiert man eine ungerechte nukleare Ordnung, in der die Nuklearwaffen unter Berücksichtigung der unterschiedlichsten Interessen auf ein größtmögliches Minimum reduziert werden oder Zero bringt Chaos, neue Unsicherheit, neue Rüstungswettläufe und eine existenzielle Gefährdung der freien Welt.

Leider wird eine realistische Argumentation heute erschwert, weil geschätzte und verehrte Staatsmänner wie Henry Kissinger und Helmut Schmidt in der politischen Verantwortung die friedenssichernde Bedeutung von Nuklearwaffen nie in Frage stellten, doch nun, hochbetagt, in die Rolle altersweiser Idealisten schlüpfen. Sie haben damit der internationalen Sicherheit einen Bärendienst erwiesen, denn sie machen eine Vision intellektuell und politisch hoffähig, die den freien Westen schwächt, autoritäre Regimes stärkt, die stabilisierende Rolle von Nuklearwaffen negiert, die Pluralität der Weltpolitik übersieht und schließlich von den wirklich drängenden weltpolitischen Fragen und Problemen ablenkt. Global Zero entpuppt sich also als besondere Form von politischem Eskapismus.

Doch nicht Weltflucht, sondern Realismus tut Not. Nicht die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt, sondern eine multi-nukleare Welt wird für das 21. Jahrhundert kennzeichnend sein. Mit der bekannten Sicherheit

⁴³ Rühle: Gute und schlechte Atombomben, S. 69.

des nuklearen Gleichgewichts im Kalten Krieg ist es vorbei. An die Stelle passiver Abschreckung sind militärische Einsätze und neue Kriege getreten, von ungewisser Dauer und mit ungewisser Erfolgsaussicht. Bislang unbekannte nukleare Bedrohungen und ein Anstieg von nuklearen Mächten machen das nukleare sicherheitspolitische Management zu Beginn des 21. Jahrhunderts ungleich schwieriger. Es kommt also darauf an, das Konzept der nuklearen Abschreckung an die neuen Sicherheitsprobleme anzupassen und die neuen Bedrohungen präzise zu analysieren, anstatt sie durch Vermengung und Verallgemeinerung zu dramatisieren. Vor allem dürfen Terroristen und Diktatoren keinen Zugang zu Massenvernichtungswaffen erhalten.

Abgestufte Abschreckung unter Einschluss strategischer und taktischer Nuklearwaffen bleibt für die Stabilität und das Gleichgewicht der Weltpolitik essenziell, auch wenn das Management dafür ungleich schwieriger wird. Global Zero erschwert dieses Management, weil es einer simplifizierten und idealisierten Sichtweise der internationalen Politik das Wort redet. Vielmehr verwirklicht sich das internationale System weiterhin im Spannungsfeld von Krieg und Frieden, bleibt also fundamental wettbewerbsorientiert, konflikträchtig und machtbewusst. Das bedeutet realistisch: „The conditions that might make the elimination of nuclear weapons possible are not present today and establishing such conditions would require a fundamental transformation of the world political order.“⁴⁴

Null ist die falsche Perspektive, denn aus ihr ergibt sich die irriige Annahme, dass, wenn die Menschen alle Waffen abschaffen würden, jeder Krieg unmöglich würde. Doch „die Menschen kämpfen nicht, weil sie Waffen haben. Sie haben Waffen, weil sie sie für notwendig halten. ... Diese Mittel können in verschiedenen Epochen der Geschichte Pfeile und Schwerter, Kanonen und Bomben, ferngelenkte Raketen und nukleare Waffen sein, aber es ist schwer einzusehen, wie die Ausschaltung bestimmter Waffentypen die Häufigkeit der Kriege beeinflussen oder diese überhaupt abschalten könnte.“⁴⁵

Man kann Global Zero als „Version des christlichen Glaubens verstehen, der annimmt, es gebe eine moralische Antwort auf das nukleare Dilemma“. Doch „es ist das unausweichliche Schicksal des Menschen, an Aufgaben zu arbeiten, die er in der kurzen Spanne seines Lebens nicht bewältigen kann. ... Die Utopien des modernen Menschen, diese Himmel

⁴⁴ United States Institute of Peace: America's Strategic Posture, Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States, Washington D.C., May 2009, S. 17.

⁴⁵ Morgenthau: Macht und Frieden, S. 350.

auf Erden, sind unglaublich und deshalb viel gefährlicher.“⁴⁶ Oder in den Worten des Altmeisters des außenpolitischen Realismus: „Viele Anhänger einer Rüstungskontrolle müssen erkennen, dass Eifer kein Ersatz für Präzision ist und dass niemand für sich das Monopol beanspruchen sollte, sich um den Frieden zu kümmern.“⁴⁷

⁴⁶ Ebd., S. 311.

⁴⁷ Kissinger: Die Entscheidung drängt, S. 336; ähnlich Schmidt: Strategie des Gleichgewichts, S. 246: „Bedenklich ist die Tendenz gutwilliger Idealisten, sich mit Verve in die Abrüstungspolitik zu stürzen, ohne deren militärstrategische Voraussetzungen und Konsequenzen zu kennen und politisch abzuwägen. Sicherheitspolitik ist ein kompliziertes System, zu dessen rationaler Handhabung Soldaten, Diplomaten, Wissenschaftler und schließlich die politische Führung gleichermaßen gebraucht werden.“ Weder Henry Kissinger noch Helmut Schmidt haben sich in ihren einzelnen Publikationen bis heute für Global Zero ausgesprochen. Vielmehr erklärte Helmut Schmidt in seiner letzten Publikation Schmidt, Helmut / Stern, Fritz: Unser Jahrhundert, München 2010, S. 267: „Wenn die fünf nuklearen Signatarmächte anfangen, ihre zehntausende Nuklearwaffen zu reduzieren auf zwanzig oder dreißig, das würde die Welt ungeheuer beeindruckend. Noch zurückhaltender äußert sich Helmut Schmidt in Schmidt, Helmut: Außer Dienst, München 2008, S. 209: „Ein Vertrag, der einen atomaren Erstschatz verbietet, könnte zur Entspannung beitragen – auch wenn seine Einhaltung ungewiss bleibt. Sicherlich würde eine amerikanische Initiative zur BEGRENZUNG nuklearer Waffen und Antiwaffen – oder auch nur ihrer Verwendungszwecke – einige Aussicht auf Erfolg haben.“

Die „Global Zero“-Debatte und die Zukunft der nuklearen Ordnung

Michael Rühle*

Die Vision einer kernwaffenfreien Welt soll einen festgefahrenen Nichtverbreitungsprozess wiederbeleben und so die Proliferation von Nuklearwaffen verhindern helfen. Vor allem die Vereinigten Staaten hoffen, durch die Beschwörung dieser Vision die Glaubwürdigkeit wiederzuerlangen, die für eine Führungsrolle bei der Nichtverbreitung unerlässlich ist. Doch trotz des Selbstverständnisses von „Global Zero“ als eines pragmatischen Politikansatzes wird diesem Projekt kein langes Leben beschieden sein. Viele seiner Grundannahmen sind analytisch zu fragwürdig, um als Leitlinie für die amerikanische Sicherheitspolitik dienen zu können. Die zahlreichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Vision und nicht zuletzt die Anforderungen an die globale Ordnungsrolle der USA werden das Projekt einer nuklearwaffenfreien Welt schon bald wieder in den Hintergrund treten lassen.

Kaum eine politische Idee hat in jüngerer Zeit mehr Aufmerksamkeit erregt, Hoffnungen geweckt, aber auch Widerspruch hervorgerufen wie die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt. Nirgendwo sonst vermischen sich Pragmatismus und Ideologie, konkurrieren realpolitische Analysen mit normativen Wunschvorstellungen und maskiert sich kurzfristige politische Taktik als langfristiges strategisches Kalkül. Entsprechend schwierig ist der Umgang mit dieser Materie. Denn die scheinbar idealistische Vision einer Welt ohne Kernwaffen hat durchaus pragmatische Züge: Sie ist philosophischer Überbau für das realpolitische Ziel, die als zunehmend gefährlich empfundene Verbreitung dieser Waffen aufzuhalten und so die drohende Apokalypse doch noch zu verhindern. Vor allem die Vereinigten Staaten hoffen, durch das Bekenntnis zu einer nuklearwaffenfreien Welt die Glaubwürdigkeit wiederzuerlangen, die für eine Führungsrolle bei der Nichtverbreitungspolitik unerlässlich ist.

Sind diese Hoffnungen realistisch? Ist das Bekenntnis zu einer kernwaffenfreien Welt wirklich geeignet, um die allenthalben beklagte Krise des nuklearen Nichtverbreitungssystems zu überwinden? Und welche

* Leiter des Referats Energiesicherheit im Internationalen Stab der NATO. Der Verfasser gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

Konsequenzen hat eine amerikanische Sicherheitspolitik, die die Nichtverbreitung an die oberste Stelle ihrer Prioritätenskala stellt?

1. Die Wurzeln der neuen Debatte

Den Rufen nach weltweiter nuklearer Abrüstung haftete stets etwas naiv-pazifistisches an. Denn auf die drei entscheidenden Fragen hatten die Befürworter einer kernwaffenfreien Welt nie wirklich überzeugende Antworten: Wie kommt man „auf Null“? Wie bleibt man „auf Null“, in einer Welt, in der das Wissen um den Bau nuklearer Waffen ja fortbesteht? Und wie kann man Sicherheit in einer Welt ohne nukleare Abschreckung gewährleisten? Ungeachtet ihrer moralischen Integrität scheiterten die „Abolitionisten“ regelmäßig an dieser realpolitischen Hürde. Zwar artikulierten auch mehrere amerikanische Präsidenten am Beginn ihrer Amtszeit das Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt, doch die politischen Realitäten ließen derartige Visionen schnell Makulatur werden. Die Forderung nach einer globalen nuklearen „Null-Lösung“ blieb folglich die Domäne anti-nuklearer Aktivisten und frustrierter Friedensforscher. Politische Bedeutung erlangte sie nie.

Dies ist nun anders geworden. Am Ende der Präsidentschaft von Präsident George W. Bush tauchte die Forderung nach der langfristigen Abschaffung aller Nuklearwaffen wieder auf. Dass nach acht Jahren einer Administration, die aus ihrer Skepsis gegenüber traditioneller Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik keinen Hehl gemacht hatte, das Pendel wieder in Richtung kooperativer Rüstungskontrolle ausschlagen würde, war zu erwarten gewesen. Die Art und Weise jedoch, in der sich diese Renaissance des Abrüstungsgedankens äußerte, überraschte: Nicht nur wurde die nukleare Nichtverbreitung zum obersten strategischen Ziel erhoben; man schien nun auch willens, die amerikanische Sicherheitspolitik diesem Ziel unterzuordnen. Auch in der politischen Rhetorik fand diese Neuorientierung ihren Ausdruck. Das Bekenntnis zu einer Welt ohne Nuklearwaffen, das zwar implizit im Atomwaffen-Sperrvertrag angelegt ist, in der politischen Praxis jedoch keine Wirkung entfaltete, wurde zum Leitmotiv amerikanischer Nichtverbreitungspolitik. Nachdem sich bereits im Januar 2007 mit Henry Kissinger, Sam Nunn, William Perry und George Shultz vier prominente Sicherheitspolitiker für eine nuklearwaffenfreie Welt ausgesprochen hatten, übernahm die neue Regierung unter Präsident Obama diese Argumentation und begann früh damit, ihre Politik entsprechend auszurichten.¹

¹ Kissinger, Henry A. / Shultz, George P. / Perry, William J. / Nunn, Sam: A World Free of Nuclear Weapons, in: Wall Street Journal, 4.1.2007.

2. „Abolitionismus“ als Pragmatismus?

Anders als im Kalten Krieg liegen der neuerlichen Forderung nach weltweiter Abschaffung von Kernwaffen heute weder moralische noch religiöse oder ideologische Motive zugrunde. Im Gegenteil. Der neue „Abolitionismus“ hat seinen Ursprung in einer nüchternen Analyse der internationalen Sicherheitslandschaft. Hier haben zahlreiche Entwicklungen, insbesondere die Nuklearprogramme Nordkoreas und des Iran sowie der internationale Terrorismus den Eindruck befördert, die Welt stünde an einem nuklearen Scheideweg. Gelingen es nicht, die Zunahme der Zahl der Nuklearmächte zu stoppen und das spaltbare Material vor dem Zugriff von Terroristen zu schützen, so drohe die nukleare Anarchie. Eine Umkehr sei nur möglich, wenn sich die Kernwaffenmächte die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt vorbehaltlos zueigen machen. Nur so könne man den Vorwurf, man betreibe eine Politik der „double standards“, entkräften und die moralische Autorität wiedergewinnen, die für eine erfolgreiche Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik erforderlich sei.

Dass es nicht allen Protagonisten in dieser Debatte wirklich um nukleare Totalabrüstung geht, ist offenkundig. Viele der Diskutanten halten dieses Ziel nach wie vor für unerreichbar. Für sie ist das Formulieren einer Utopie lediglich Mittel zum pragmatischen Zweck: der Abschluss weitreichender amerikanisch-russischer Abrüstungsvereinbarungen, die Stärkung der Verifikationsmechanismen der Internationalen Atomenergiebehörde, die Sicherung russischer Atomwaffen, die Internationalisierung der Urananreicherung und vieles andere mehr. Die Forderung nach dem Unerreichbaren dient also lediglich als Initialzündung für das, was man für erreichbar hält. Der Ruf nach „Global Zero“ wird dadurch zum Wert an sich – ein wesentlicher Grund dafür, dass sich auch Skeptiker dieser Forderung anschließen können. Wenn der Weg das Ziel ist, spielt die geringe Wahrscheinlichkeit, dieses Ziel jemals tatsächlich erreichen zu können, keine entscheidende Rolle. Die Vision immunisiert sich damit gleichsam selbst gegen den Vorwurf der Naivität. Mehr noch. Sie präsentiert sich selbstbewusst als realpolitische Alternative zu einer als perspektivlos oder gar fatalistisch empfundenen Politik des Festhaltens an der nuklearen Abschreckung.

3. Ein Projekt der Eliten

Die Tatsache, dass die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt heute von den USA propagiert wird – und damit manche traditionell pro-nukleare Atlantiker in Europa und anderswo in Schwierigkeiten bringt –, ist nicht das einzige Novum der neuen „Global Zero“-Debatte. Neu ist auch, dass es sich um eine fast ausschließlich von der politischen Elite artikulierte

Vision handelt. Für eine „grassroots“-Bewegung analog zur europäischen Friedensbewegung der frühen 80er-Jahre fehlt vor allem die öffentliche Betroffenheit: Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Angst vor der nuklearen Apokalypse aus dem Gefühlshaushalt westlicher Gesellschaften weitgehend verschwunden. Ein weiterer Grund, weshalb die nuklearwaffenfreie Welt ein „top-down“ Projekt ist und wohl auch bleiben wird, liegt in der Komplexität der Nichtverbreitungspolitik. Die Umsetzung der Vision erfordert politische Schritte auf so vielen Ebenen, dass sie das dauerhafte Interesse einer breiten Öffentlichkeit nicht zu gewinnen vermag. Dies führt schließlich zum dritten Grund, der „Global Zero“ zum Eliteprojekt macht: die Langfristigkeit des Projekts selbst. Da es sich bei der avisierten weltweiten Abschaffung aller Kernwaffen um eine Generationenaufgabe handelt, fehlt dieser Vision die Attraktivität der schnellen, einfachen Lösung, die für die meisten Protestbewegungen konstitutiv ist.

Aus all diesen Gründen ist die gegenwärtige „Global Zero“-Bewegung nicht mit dem ideologischen Abolitionismus der vorangegangenen Jahrzehnte zu vergleichen. Sie orientiert sich an der konkreten Sicherheitslandschaft, ist langfristig und auf pragmatische Zwischenschritte angelegt und wird vor allem von den USA getragen. Ihr Elitecharakter verhindert darüber hinaus ein Abdriften ins Irrrationale – ein Phänomen, das sich bei vielen Friedens- und Abrüstungsinitiativen der Vergangenheit beobachten ließ und zu deren Marginalisierung beitrug. Darüber hinaus wird diese Mischung aus Vision und Pragmatismus von einem charismatischen und eloquenten amerikanischen Präsidenten artikuliert – einem Präsidenten, der nicht nur international einen großen Vertrauensvorsprung genießt, sondern auch schon kurz nach seiner Amtsübernahme durch konkrete Schritte bewies, dass es ihm ernst damit ist, ein neues Kapitel der nuklearen Nichtverbreitung aufzuschlagen.

Obamas viel beachteter Prager Rede im April 2009, in der er seine politische Strategie zur nuklearwaffenfreien Welt darlegte, folgte im Herbst des gleichen Jahres eine UN-Resolution, die sich ebenfalls zu diesem Ziel bekannte. Die im April 2010 veröffentlichte Nuclear Posture Review schränkte die Rolle von Nuklearwaffen ein und versuchte so, ein Signal in Richtung Nichtverbreitung zu senden. Wenige Tage später folgte ein von Obama organisierter Gipfel zum Thema Nuklearsicherheit, der mit einer Absichtserklärung der nahezu 50 Teilnehmerstaaten schloss, das weltweit verfügbare spaltbare Material binnen weniger Jahre unter Kontrolle bringen zu wollen. Einige Wochen später endete die Überprüfungskonferenz des Atomwaffen-Sperrvertrages erwartungsgemäß mit einem Abschlussdokument. War die Konferenz von 2005 gescheitert, so gelang es dieses Mal, wenigstens eine Bestätigung des dem Vertrag zugrunde liegenden quid pro quo aus friedlicher Nutzung der Kernenergie, Nichtverbreitung und Abrüstung zu erreichen.

Doch auch die ausgefeilte Nichtverbreitungs-Choreographie der Obama-Administration dürfte nichts an der Tatsache ändern, dass das Projekt einer nuklearwaffenfreien Welt schon bald seine Faszination verlieren wird. Bei näherer Betrachtung zeigt sich nämlich nicht nur, dass viele seiner Grundannahmen analytisch fragwürdig sind. Nimmt man die aktuelle nukleare Realität und nicht normative Wunschvorstellungen zum Maßstab, dann wird darüber hinaus auch deutlich, dass eine amerikanische Sicherheitspolitik, die die Nichtverbreitung zur obersten Priorität erhebt, nicht nur wenig erreichen wird, sondern sogar mehr Probleme schafft, als sie löst. Die globale Ordnungsrolle Amerikas verlangt nach einer Politik, die ihren Schwerpunkt auf Sicherheit für sich und andere legt. Eine kompromisslos an der Logik der Nichtverbreitung orientierte Politik würde diese Ordnungsrolle einschränken und teilweise sogar konterkarieren. Zieht man schließlich noch die innenpolitische Dimension von Außen- und Sicherheitspolitik in Betracht, dann zeigt sich auch hier, dass das Projekt einer nuklearwaffenfreien Welt keine politische Dynamik entfalten kann, die es über die Amtszeit Präsident Obamas hinaus tragen könnte. Die Tatsache, dass inzwischen jede beliebige Abrüstungsforderung als Beitrag zur nuklearwaffenfreien Welt gerechtfertigt wird, zeigt bereits, wie schnell ein vermeintlich intellektuell durchdachtes, langfristig angelegtes Projekt zum Alibi für populistische Taktik degenerieren kann.

4. Vision ohne Anlass

Die Liste der Probleme, die der Realisierung der „Global Zero“-Vision im Wege stehen, beginnt bereits mit der Genese dieses Projekts. Im Gegensatz zu anderen Bewegungen lässt sich die Wiederbelebung der Vision einer nuklearwaffenfreien Welt nicht an einem konkreten Anlass festmachen. Weder die Nuklearprogramme Nordkoreas noch des Iran sind unmittelbar ursächlich für die Renaissance des nuklearen „Abolitionismus“. Die Vision der kernwaffenfreien Welt hat andere Wurzeln. Sie ist zum einen das Ergebnis einer pessimistischen Trendanalyse von Nichtverbreitungsexperten über die Zukunft des nuklearen Nichtverbreitungssystems. Verschiedene Gruppen von interessierten Staaten, allen voran die „New Agenda Coalition“, hatten den nuklearen Abrüstungsgedanken bereits seit vielen Jahren in diversen politischen Foren vertreten. Diese Gruppen hatten früh verstanden, dass sie nur dann Gehör finden würden, wenn sie ihr Anliegen auf fundierter wissenschaftlicher Grundlage aufbauten. Entsprechend zahlreich waren folglich die von diesen Gruppen initiierten Studien, die sich mit verschiedenen Aspekten des Projekts einer kernwaffenfreien Welt auseinandersetzten. Der „Abolitionismus“ wurde so von der Aura des Sektierertums befreit und politisch respektabel.

Der zweite wesentliche Grund für die Renaissance der kernwaffenfreien Welt ergab sich aus der spezifischen Situation der amerikanischen Sicherheitspolitik am Ende der Amtszeit von Präsident Bush. Unter dem Eindruck zweier scheinbar endlos währender Kriege im Irak und in Afghanistan und angesichts der Ohnmacht hinsichtlich der iranischen und nordkoreanischen Nuklearprogramme kamen viele Beobachter zu dem Schluss, der unilaterale Ansatz dieser Regierung sei rundum gescheitert. Dass der Bush-Administration mit der freiwilligen nuklearen Selbstentwaffnung Libyens und der Zerschlagung des nuklearen Schmuggelnetzwerks von A. Q. Khan zwei der größten Nichtverbreitungserfolge der jüngeren Geschichte gelungen waren, spielte in dieser Debatte keine Rolle mehr. Die Ansicht, die aktuellen Probleme seien eine Folge der fahrlässigen Vernachlässigung des Themas Nichtverbreitung durch die Regierung Bush, wurde zum wesentlichen Bestandteil der Generalabrechnung mit den „neocons“.

Die politische Bewegung für eine nuklearwaffenfreie Welt muss also ohne ein katalytisches Schlüsselereignis auskommen. Ihren allgemeinen Antrieb erhält sie aus der diffusen Angst vor einer unkalkulierbaren multinuklearen Welt; ihr intellektuelles Fundament bilden traditionelle Nichtverbreitungsprinzipien. Die Unterstützung zahlreicher prominenter Politiker soll die Seriosität des Vorhabens ebenso unterstreichen wie die Vielzahl von wissenschaftlichen Veröffentlichungen, in denen die Bedingungen für eine nuklearwaffenfreie Welt analysiert und entsprechende politische „Fahrpläne“ erarbeitet werden. Die Vision soll auch wissenschaftlich überzeugen.

5. Schwaches intellektuelles Fundament

Die Seriosität, die man mit diesen umfangreichen Studien zu vermitteln sucht, ist jedoch nur eine oberflächliche. Denn die wesentlichen Grundannahmen der Befürworter einer nuklearwaffenfreien Welt halten einer sorgfältigen Überprüfung nicht stand. Dies gilt vor allem für den von vielen Nichtverbreitungsexperten postulierten Kausalzusammenhang zwischen Abrüstung und Nichtverbreitung. Dieser Zusammenhang ist keineswegs so klar, wie häufig suggeriert wird. Die weitreichenden nuklearen Abrüstungsschritte der USA und Russlands nach dem Ende des Kalten Krieges hatten jedenfalls keinen erkennbaren Einfluss auf die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen in anderen Regionen der Welt. Pakistan, Iran, Irak, Libyen und Nordkorea verfolgten ihre nuklearen Ambitionen aus ihren ganz eigenen Gründen, genauso wie einstmals Südafrika, Schweden oder gar die Schweiz mit der nuklearen Option flirteten. Die orthodoxe Nichtverbreitung redet hingegen einem Universalismus das Wort, der in der politischen Praxis keine Grundlage hat. Sie tendiert dazu,

nationale Sicherheit als wesentliche Triebfeder individueller Proliferationsentscheidungen unter-, die Bedeutung universeller Normen dagegen überzubewerten. Und sie tendiert dazu, dem Atomwaffen-Sperrvertrag eine Bedeutung zuzumessen, die dieses Abkommen nie hatte – und die es angesichts des sich beschleunigenden globalen technischen und politischen Wandels auch nie haben wird. Kurzum, der intellektuelle Fundus der orthodoxen Nichtverbreitungsschule, auf dem die Vision einer kernwaffenfreien Welt aufbaut, ist weit weniger überzeugend, als es die gegenwärtige Debatte vermuten lässt.

Besonders deutlich wird der fragwürdige wissenschaftliche Unterbau der aktuellen Diskussion beim Thema Nuklearterrorismus. Die Verhinderung des nuklearen Terrorismus ist zwar zum Kernargument für die Befürworter einer nuklearwaffenfreien Welt geworden, doch die Frage, wie ernst es um diese Gefahr wirklich bestellt ist, bleibt in der wissenschaftlichen Debatte äußerst umstritten. Die Wahrscheinlichkeit der Detonation einer „schmutzigen Bombe“, bei der ein konventioneller Sprengsatz radioaktives Material großflächig verstreut, gilt zwar als hoch, zumal zahlreiche Versuche verschiedener Terrorgruppen belegt sind, sich entsprechendes Material zu beschaffen. Doch der zu erwartende Schaden wäre eher psychologischer Natur. Das Szenario einer klassischen Atombombe in der Hand von Terroristen bleibt hingegen eher unwahrscheinlich. Auch wenn die Debatte innerhalb der islamistischen Terrorszene zeigt, dass dort keine Skrupel bestehen, Nuklearwaffen einzusetzen, so bleibt der Bau eines nuklearen Sprengsatzes für nichtstaatliche Akteure zu kompliziert. Auch die Detonation einer gestohlenen oder gekauften Bombe durch eine Terrorgruppe gilt als technisch nahezu unmöglich.

Aus all diesen Gründen haben viele einschlägige Experten die Warnungen vor solchen Anschlägen stets als Alarmismus zurückgewiesen. Wenn heute manche dieser Skeptiker im Kontext der von ihnen propagierten nuklearwaffenfreien Welt plötzlich die Gefahr des nuklearen Terrorismus beschwören, dann offenkundig deshalb, weil solche Szenarien – ungeachtet ihrer geringen Plausibilität – mehr öffentliche Aufmerksamkeit zu schaffen vermögen als andere nukleare Bedrohungen. Damit aber gründet die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt auf einem analytisch schwachen Fundament – eine schwere Hypothek für ein Projekt, dessen Erfolg davon abhängt, über Jahrzehnte kontinuierliche politische Zustimmung zu erzeugen.

6. Strukturelle Hindernisse

Einer der bedeutendsten Faktoren, der gegen den Erfolg einer „Global Zero“-Politik spricht, ist der Mangel an internationaler Unterstützung. Trotz der medialen Erfolge Präsident Obamas bei seinem Versuch, die

Nichtverbreitung wieder zu einem großen internationalen Thema zu machen, ist es bislang nicht gelungen, das Projekt der nuklearwaffenfreien Welt zu einem wirklich globalen Anliegen werden zu lassen. Konkrete Schritte gab es nur national oder im bilateralen amerikanisch-russischen Abrüstungskontext. Demgegenüber waren die Ergebnisse bei dem Versuch, das Problem zu internationalisieren, bescheiden. In der UN-Resolution 1887 von 2009 bekannten sich die fünf Ständigen Sicherheitsratsmitglieder zwar zu einer nuklearwaffenfreien Welt, doch allen Beteiligten war bewusst, dass es bei der von Präsident Obama geleiteten Sitzung in erster Linie um den Öffentlichkeitseffekt ging. Was den Washingtoner Nukleargipfel vom April 2010 anging, so taten sich selbst viele Anhänger Obamas schwer damit, ihn als Erfolg zu qualifizieren. Nennenswerte Ergebnisse lieferte die Großveranstaltung jedenfalls nicht.

Auch die Überprüfungskonferenz des Atomwaffensperrvertrages im Mai 2010 ließ sich nur deshalb als Erfolg bezeichnen, weil die amerikanische Regierung das von ihr so dringend benötigte Abschlussdokument durch Zugeständnisse an die Blockfreien-Bewegung erkaufte – eine Vorgehensweise, die den Iran auf der Konferenz zwar isolierte, dafür jedoch den amerikanischen Verbündeten Israel in Bedrängnis brachte. Vor allem aber gelang der Konferenz genau das nicht, was das amerikanische Bekenntnis zu „Global Zero“ eigentlich bewirken soll: die Kluft zwischen den Nuklearwaffenstaaten und vielen Nichtnuklearwaffenstaaten zu überwinden. Diese Kluft blieb unverändert tief. Im Bereich der Nichtverbreitung, dem Wesenskern des Vertrages, gab es keinerlei greifbare Ergebnisse. Die Internationalisierung von „Global Zero“ gelingt offenbar nur dort, wo sie sich im Unverbindlichen bewegt.

Dies dürfte auch so bleiben. Denn die der „Global Zero“-Bewegung zugrunde liegende Auffassung, der zufolge Nuklearwaffen das Problem und nicht die Lösung seien, ist eine rein westliche Sicht. Anderswo hingegen, wo Nuklearwaffen internationales Prestige und zugleich eine besondere Qualität von Sicherheit in einem schwierigen regionalen Umfeld versprechen, verfängt diese Argumentation nicht. Dies umso weniger, als die von Washington erhoffte politische Signalwirkung der Veränderungen in der amerikanischen Nuklearpolitik durch die fortbestehende konventionelle Überlegenheit der USA weitgehend neutralisiert wird.

7. Schlüsselbegriff Sicherheit

Der wohl entscheidende Grund für den absehbaren Bedeutungsverlust von „Global Zero“ liegt indessen in der Struktur der internationalen Politik selbst. Denn die dieser Vision zugrunde liegenden Nichtverbreitungstheorien bleiben letztlich abstrakten Ordnungskonzepten verhaftet und

vernachlässigen damit gerade die Dimension der internationalen Politik, die sich am Ende als die bedeutsamste erweist: Die Suche nach nationaler Sicherheit. Gerade für Staaten, die sich in einem schwierigen regionalen Umfeld befinden, bleibt die nukleare Option eine latente Versuchung. Der Weg zu einer kernwaffenfreien Welt setzt also voraus, dass zunächst die Sicherheitsprobleme gelöst werden, die dem Wunsch nach Atomwaffen zugrunde liegen. Viele Befürworter einer kernwaffenfreien Welt erkennen diesen Zusammenhang und weisen darauf hin, dass die Lösung regionaler Sicherheitsfragen von Anfang an ein integraler Bestandteil der „Global Zero“-Vision gewesen sei.

Doch einmal mehr gibt die Vision vor, realistischer zu sein als sie es wirklich ist. Nicht nur bleibt unklar, weshalb bisher unlösbare Probleme im Nahen Osten oder zwischen Indien und Pakistan im „Global Zero“-Kontext plötzlich lösbar werden sollten; es spricht sogar vieles dafür, dass die Betonung der nuklearen Dimension solcher regionalen Sicherheitsprobleme deren Lösung eher noch erschwert. Denn ein solcher Ansatz legt den Schwerpunkt auf die Symptome anstatt auf die Ursachen. Gleiches gilt für die Hoffnung, das postulierte gemeinsame Interesse an der nuklearen Nichtverbreitung als Transmissionsriemen für ein neues internationales Mächtekonzept zu nutzen. Weder Russland noch China, weder Indien noch Pakistan werden sich auf eine Politik einlassen, deren Endziel die Abschaffung genau der Waffen ist, die diesen Staaten Sicherheit und Prestige verschaffen.

„Global Zero“ suggeriert, dass die nukleare Nichtverbreitung ein übergeordnetes Ziel der gesamten Staatengemeinschaft ist und erweckt damit den Eindruck, dass das Projekt jenseits der Tagespolitik angesiedelt sei und folglich gegen politische Widrigkeiten immunisiert werden könne. Doch eine solche Interessenshierarchie, welche die Nichtverbreitung dauerhaft an die oberste Stelle setzt, existiert allenfalls im Weltbild mancher akademischer Nichtverbreitungsexperten. Die Realität sieht anders aus. Der Versuch, über Nichtverbreitung und Abrüstung politischen Wandel einzuleiten, ist zum Scheitern verurteilt. Denn Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung finden eben nicht in einem politischen Vakuum statt. Sie sind Teilbereiche einer umfassenden Außen-, Sicherheits- und zunehmend auch Wirtschaftspolitik. Das aber bedeutet, dass der Erfolg dieser Politik in erheblichem Maße von der internationalen politischen und wirtschaftlichen Großwetterlage abhängt. Konkret: Ein Disput mit China über den Dalai Lama, eine russische Intervention im Kaukasus, eine Verschärfung der Lage in Pakistan oder im Nahen Osten kann einen politischen Klimawandel herbeiführen, der keine neuen Abrüstungsvorhaben mehr zuließe.

Und noch ein weiterer Faktor kommt hinzu: die „Ökonomisierung der Sicherheitspolitik“. Inzwischen zeichnet sich nämlich eine zunehmende Dominanz wirtschaftlicher und energiepolitischer Fragen in der internationalen Politik ab, die die Norm der nuklearen Nichtverbreitung zu übersteuern beginnt. So ist der Bedarf an fossilen Brennstoffen gerade für die großen Volkswirtschaften von China und Indien inzwischen so hoch, dass die Befriedigung dieses Bedarfs zur obersten nationalen Priorität wird. Das Beispiel Iran weist den Weg: Sein Öl- und Gasreichtum verhindert, dass der UN-Sicherheitsrat „harte“ Sanktionen beschließt. De facto läuft diese Entwicklung auf eine begrenzte Tolerierung von Proliferation hinaus – und führt damit immer weiter weg von „Global Zero“.²

8. Erweiterte Abschreckung

Ein weiterer Grund, weshalb das Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt bestenfalls als Absichtserklärung, nicht jedoch als Handlungsmaxime für die amerikanische Sicherheitspolitik dienen kann, liegt in der besonderen Ordnungsrolle der Vereinigten Staaten. Mehr als 30 Staaten verlassen sich heute auf den „nuklearen Schirm“ der USA, darunter die Mitglieder der NATO sowie Südkorea und Japan. Aber auch einige andere Staaten, die keine formellen Beistandsverpflichtungen genießen, werden aufgrund entsprechender amerikanischer Aussagen zum Kreis der nuklear geschützten Verbündeten gezählt, so etwa Australien, Israel und Taiwan. Für die USA war diese „erweiterte Abschreckung“ nie allein ein Instrument der globalen Friedenssicherung, sondern stets auch ein Instrument der nuklearen Nichtverbreitung. Der amerikanische Schutzschirm befriedigte die Sicherheitsinteressen der Verbündeten und nahm ihnen so das Motiv, eigene Kernwaffen zu entwickeln. An dieser Funktion hat sich nichts geändert, wie ein Blick auf die Entwicklungen in Asien und im Nahen Osten verdeutlicht. Dort, wo sich mit den Herausforderern Nordkorea und Iran der sicherheitspolitische Status quo nachhaltig zu verändern droht, bleiben amerikanische Sicherheitsgarantien der Schlüssel zur nuklearen Nichtverbreitung.

Damit ist das Dilemma amerikanischer Nuklearpolitik eindringlich beschrieben: Das Ziel einer längerfristigen Stabilisierung des globalen Nichtverbreitungssystems verlangt nach einem glaubhaften Abrüstungsbekanntnis der USA und der anderen Kernwaffenstaaten, doch das Entstehen neuer Nuklearmächte und die Schutzverpflichtung für Verbündete verlangen nach einer glaubwürdigen nuklearen Abschreckungsfähigkeit Amerikas. Ob und wie die USA diesen schwierigen

² Vgl. Rühle, Michael: Die Ökonomisierung der Sicherheitspolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.2.2010.

Balanceakt meistern werden, ist gegenwärtig offen. Eines aber ist sicher: Sollten die USA ihre nuklearen Schutzgarantien einschränken oder gar aufgeben, so würden mehrere Staaten in Asien und im Nahen Osten bereits in kurzer Zeit eigene Nuklearprogramme beginnen. Deshalb wird keine amerikanische Administration diesen Weg gehen – dafür wird nicht zuletzt der Kongress sorgen.

9. Umrisse einer nuklearen Ordnung

Gibt es Möglichkeiten jenseits des politischen Eskapismus der weltweiten Abrüstung, um eine multinukleare Welt doch noch zu verhindern? Ein Blick auf die Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges zeigt, dass sich bereits neue Wege der Nichtverbreitung abzeichnen – auch wenn von einer neuen Ordnung noch nicht die Rede sein kann.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Atomwaffen-Sperrvertrag trotz seiner Schwächen der zentrale völkerrechtliche Rahmen für eine globale Nichtverbreitungspolitik bleibt. Er ist der „Stolperdraht“, der es ermöglicht, Verstöße zu erkennen und zu ahnden. Darüber hinaus schaffen die Inspektionen der IAEA ein Maß an Transparenz, das für die Berechenbarkeit der nuklearen Ordnung unerlässlich geworden ist. Die zunehmende Nutzung der Kernkraft wird die Bedeutung der IAEA noch erhöhen. Versuche, die Bestimmungen des Vertrages an neue Entwicklungen anzupassen, haben sich allerdings bislang als nicht durchsetzbar erwiesen. So hat der Vorschlag, einen Ausstieg aus dem Vertrag zu erschweren, keine Mehrheit gefunden. Vorschläge zur Internationalisierung der Urananreicherung oder nach einer Beschränkung des Zugangs zu Wiederaufbereitungstechnologie sind in jüngster Zeit auf größere Resonanz gestoßen, denn eine bessere weltweite Kontrolle des spaltbaren Materials würde es Staaten mit nuklearen Ambitionen sowie terroristischen Gruppen erschweren, an diese Substanzen heranzukommen. Doch auch hier ist Skepsis angebracht. Die wirtschaftlichen und energiepolitischen Interessen vieler Staaten dürften dafür sorgen, dass das Konzept einer internationalen „nuclear fuel bank“, wie es auch Deutschland fordert, bloßes Konzept bleiben wird.

Zweitens, der Umgang mit Proliferateuren wird auch künftig weniger universellen als vielmehr individuellen Ansätzen folgen. Dies hat sich am Fall der freiwilligen Entnuklearisierung Libyens ebenso gezeigt wie beim Irakkrieg und in den unterschiedlichen Verhandlungsforen und Vorgehensweisen im Falle Irans und Nordkoreas. Die Zerschlagung des Khan-Netzwerks und der Nukleardeal zwischen den USA und Indien sind weitere Belege dafür, dass jeder Fall als ein Fall sui generis behandelt werden muss und die Lösung weitgehend außerhalb des NPT durch unter-

schiedliche Kombinationen von Anreizen und Druck – bis hin zur militärischen Intervention – gesucht werden wird. Dies bedeutet zum einen, dass militärische Erzwingungsmaßnahmen eine legitime Rolle in der Nichtverbreitungspolitik der kommenden Jahre spielen werden. Es bedeutet zugleich auch, dass die implizite Unterscheidung von „guten“ und „schlechten“ Proliferateuren bestehen bleibt – selbst wenn dies den Vorwurf, man betreibe eine Politik der „double standards“, geradezu einlädt.

Drittens, der UN Sicherheitsrat wird zum Mittelpunkt der nuklearen Nichtverbreitung. Bereits 1992 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der Mitglieder des Sicherheitsrats eine Erklärung, dass die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen eine Bedrohung der internationalen Sicherheit im Sinne des Kapitels VII der UN-Charta darstelle. Auf amerikanisches Drängen, Proliferation zu kriminalisieren, verabschiedete der UN-Sicherheitsrat im April 2004 die Resolution 1540, in der die Erklärung von 1992 wörtlich übernommen wurde. Folglich kann der Sicherheitsrat auf eine durch Proliferation ausgelöste Bedrohung von Frieden und Sicherheit mit der Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII reagieren, sogar unabhängig davon, ob ein Staat Mitglied des NPT ist oder nicht. Die Sanktionsbeschlüsse gegen den Iran und Nordkorea zeigen, dass der Sicherheitsrat dieser Logik folgt. Ein Regime entsteht, das nicht nur über völkerrechtliche Verträge, sondern zunehmend auch über Resolutionen definiert und fortentwickelt wird. Die zahlreichen Differenzen unter den Sicherheitsratsmitgliedern, von geopolitischen Rivalitäten bis zu unterschiedlichen energiepolitischen Interessen, werden allerdings auch künftig verhindern, dass dieses Gremium seine ihm von vielen zugeschriebene Rolle als zentrale globale Sicherheitsinstitution umfassend spielen kann. Mit unilateralem Vorgehen einzelner Staaten – wie etwa die Zerstörung eines syrischen Reaktors durch Israel im Herbst 2007 – wird daher auch in Zukunft zu rechnen sein.

Viertens, die Bedeutung nuklearer Sicherheitsgarantien wird zunehmen. In einigen Fällen könnte das Versprechen, einem Staat Schutz zu gewähren (positive Garantien) bzw. ihn nicht anzugreifen (negative Garantien) der schnellste und einfachste Weg sein, um eine drohende regionale Proliferationsdynamik einzuhegen. Dies gilt zuerst und vor allem für den Nahen Osten und die Golfregion. Sollte es tatsächlich bald einen nuklearen Iran geben, so wäre eine – von den USA auch bereits vielfach angedeutete – Ausdehnung der amerikanischen nuklearen Schutzverpflichtungen auf die Nachbarstaaten des Iran die wirkungsvollste Lösung. Damit aber würde die Rolle nuklearer Abschreckung aufgewertet – ein Ergebnis, das der propagierten Verringerung der Bedeutung nuklearer Waffen zuwiderliefe. Der Versuch mancher „Global Zero“-Befürworter, diesem Dilemma unter Hinweis auf die umfassenden konventionellen Möglichkeiten der USA auszuweichen, ist jedoch nicht überzeugend. Eine rein konventi-

onelle „extended deterrence“ für die Verbündeten Amerikas ist weder militärisch noch politisch glaubwürdig, wenn der abzuschreckende Gegner über Nuklearwaffen verfügt.

10. Fazit

Trotz ihrer oberflächlichen Attraktivität spricht vieles dafür, dass die neubelebte Vision einer kernwaffenfreien Welt nicht die politische Dynamik entfalten wird, die sich ihre Protagonisten von ihr versprechen. Viele der dieser Vision zugrunde liegenden Annahmen bleiben fragwürdig. Daran ändert auch der Versuch nichts, die Vision lediglich als Endziel eines langen Prozesses kleiner pragmatischer Schritte anzupreisen. Zudem bleibt sie eine rein westliche Vision – ein Versuch, die Welt noch rasch in die richtige Richtung zu lenken, bevor die Macht des Westens für eine globale Ordnungspolitik schwindet. Die Vision der kernwaffenfreien Welt mag kurzfristig die positive amerikanische „leadership“ ermöglichen, nach der man sich in Amerika und auch anderswo lange gesehnt hat. Doch da dem Projekt nur dann eine Zukunft beschieden sein wird, wenn sich der Rest der Welt ihm anschließt, ist es nur eine Frage der Zeit, bis aus dem „leader“ ein „demandeur“ wird. Die mühevollen Versuche Washingtons, Russland und China auf wirksame Sanktionen gegen den Iran einzuschwören, geben einen Vorschmack auf die Schwierigkeiten, denen sich eine konsequent an Nichtverbreitung und Abrüstung orientierte Politik gegenübersehen wird.

„Scheitern“ kann die Vision zwar nicht, denn unter Hinweis auf den Prozesscharakter des Projekts lässt sich jeder Rückschlag wegrationalisieren. Gleichwohl bleibt die Frage, ob die USA den Preis letztlich zu bezahlen bereit sind, den ihnen die von ihnen selbst propagierte Vision abverlangt. Denn es ist ein hoher Preis. Die Vision einer kernwaffenfreien Welt zwingt die USA zu einem schwierigen Spagat zwischen nuklearer Abrüstung und der Aufrechterhaltung einer glaubwürdigen erweiterten Abschreckung. Sie riskiert die Entfremdung mit befreundeten Nuklearmächten. Und sie setzt die westliche – und nur die westliche – Sicherheitspolitik unter einen Erwartungsdruck, der ein pragmatisches, an den politischen Realitäten orientiertes Handeln erschwert. Es dürfte daher nicht lange dauern, bis sich die Erkenntnis durchsetzt, dass die Forderung nach einer vollständigen Abschaffung der Kernwaffen außer einer Delegitimierung der westlichen Sicherheitspolitik nicht viel erreichen wird. Nicht ohne Grund hat der britische Strategieexperte Lawrence Freedman die weltweite Abschaffung aller Nuklearwaffen süffisant als „grand geopolitical engineering enterprise“ charakterisiert.³ Ein solches Projekt übersteigt die Fähigkeiten

³ Freedman, Lawrence: Nuclear Disarmament: The Need for a New Theory, Sydney 2009, S. 8.

der Vereinigten Staaten – und auch ein charismatischer amerikanischer Präsident wird dies nicht ändern können. Dies umso weniger, als in den USA die politische Entzauberung Präsident Obamas bereits begonnen hat.

Aus diesen Gründen spricht alles dafür, dass das Projekt nach und nach von der Spitze der amerikanischen Prioritätenskala verschwinden wird. Rhetorisch wird man zwar weiterhin am Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt festhalten, die praktische Politik wird sich hingegen an weniger visionären Aufgaben orientieren. Schon jetzt deutet sich an, in welche Richtung die amerikanische Politik steuern wird: Das nukleare Arsenal der Vereinigten Staaten wird auf niedrigerem Niveau stabilisiert, die nukleare Infrastruktur Amerikas wird mit Milliardenbeträgen konsolidiert. Die militärisch-operative Rolle von Kernwaffen wird sich weiter verringern, aber am nuklearen Status der USA (und der anderen Nuklearmächte) ändert all dies nichts. Natürlich werden die Befürworter einer Welt ohne Kernwaffen auch diese Entwicklung – wenngleich mühevoll – in ihre Theorie einzubauen versuchen, indem sie sie als „Zwischenschritt“ charakterisieren. Doch dies sind nur noch Rückzugsgefechte einer Weltanschauung, deren Zeit im politischen Rampenlicht abläuft. Denn die Hoffnung, die ungerechte Nuklearordnung der Welt ließe sich aufheben, indem man sie in eine gerechte, weil nichtnukleare Welt überführt, ist die große Lebenslüge der Nichtverbreitung. Die Wirklichkeit ist ebenso banal wie schmerzhaft: Es gibt entweder eine ungerechte nukleare Ordnung oder es gibt überhaupt keine Ordnung.

Von Mythen und Fakten

Carlo Masala

Der folgende Beitrag geht von der These aus, dass die Hauptargumente, die von den Befürwortern einer weltweiten Abschaffung aller Nuklearwaffen vorgebracht werden, zumeist auf logischen Fehlschlüssen beruhen und empirisch nicht haltbar sind. Es wird auf die drei wichtigsten Argumente eingegangen – nukleare Nichtabrüstung befördere nukleare Proliferation, Nuklearterrorismus müsse verhindert werden und Abschreckung funktioniere in einer Welt mit vielen Nuklearmächten nicht mehr. Mit Blick auf alle drei Argumente wird nachgewiesen, dass sie entweder logisch inkonsistent und / oder empirisch nicht haltbar sind.

1. Von Nuklearwaffen, Abrüstung und nuklearer Proliferation oder wie die Alchemisten zurückkehrten

Ein in der gegenwärtigen Debatte immer wieder vorzufindendes Argument lautet: Eine Abschaffung der Nuklearwaffen würde global die Proliferation eindämmen, da sie potenziellen Proliferateuren das Argument aus der Hand schlagen würde, dass auch die Großmächte ihren in Art. VI des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) eingegangenen Verpflichtungen, nuklear abzurüsten, bislang nicht nachgekommen sind.

Dieses Argument wird in der Debatte um globale Abschaffung aller Atomwaffen immer wieder herangezogen, um eine direkte Verbindung zwischen der zunehmenden Proliferation von Nuklearwaffen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der bis zu der Unterzeichnung des New START Treaty am 8. April 2010 eher schleppend bis gar nicht erfolgten nuklearen Abrüstung durch die Russische Föderation und die Vereinigten Staaten von Amerika herzustellen. Vereinfacht ausgedrückt lautet das Argument: Die Tatsache, dass sowohl die USA als auch Russland über große Nuklearwaffenarsenale verfügen, dient den Staaten, die nach Nuklearwaffen streben, als Legitimierung ihrer eigenen Nuklearambitionen.

Dieses Argument steht allerdings bei näherer Betrachtung auf tönernen Füßen. Zum einen handelt es sich um eine sehr verengte Interpretation des Art. VI des Nichtverbreitungsvertrages und zum anderen ist dieses Argument auch empirisch kaum haltbar.

Im Wortlaut besagt Art. VI folgendes: „Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a Treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.“¹

Zunächst einmal muss man konstatieren, dass die orthodoxe Interpretation, wonach Art. VI alle Nuklearmächte zur nuklearen Abrüstung (und zwar auf null) verpflichtet, einer genauen Lektüre des Artikels nicht standhält. Denn zunächst einmal besagt der Artikel nichts anderes, als dass die Vertragsparteien eine Verpflichtung zu Verhandlungen in den genannten drei Bereichen haben und die Reihenfolge der Verhandlungsgegenstände insinuiert, dass der Vertrag zur totalen Abrüstung wohl von Erfolgen im Bereich der Rüstungswettläufe und der generellen nuklearen Abrüstung abhängig sein soll. Ferner scheint der Art. VI für den NVV nicht zentral zu sein, da er ansonsten prominenter platziert worden wäre (und nicht als sechster von elf Artikeln). Selbst wenn man jedoch den Artikel VI orthodox auslegt, dann stellt sich die Frage, warum der NVV 1995 von allen Vertragsparteien auf unbestimmte Zeit verlängert worden ist. Denn wenn es in der Tat ein strukturelles Problem des NVV ist, dass die Nuklearmächte ihren Abrüstungsverpflichtungen nicht nachgekommen sind, dann wäre für all jene Staaten, die dies als „typisches“ Doppelstandard-Verhalten empfinden, 1995 die Zeit gewesen, ihre Zustimmung zu dem amerikanischen Anliegen nach unbefristeter Verlängerung des NVV zu verweigern oder diese an die Einberufung einer nuklearen Abrüstungskonferenz zu knüpfen. Das ist nicht geschehen und darüber hinaus sind bis auf Indien, Pakistan und Israel, die den Vertrag nie unterzeichnet haben, und Nordkorea, welches 2003 ausgetreten ist, fast alle Staaten dieser Welt Mitglieder des NVV. Der NVV ist damit bis heute der universellste Vertrag in der Geschichte der internationalen Beziehungen. Mithin kann das Argument, dass die Nuklearmächte ihren in Art. VI eingegangenen Abrüstungsverpflichtungen nicht nachkommen und dass dies globale Proliferation von Nuklearwaffen verursacht, nicht überzeugen. Denn scheinbar haben die meisten Staaten kein größeres Problem damit, Mitglieder in einem Vertragswerk zu sein, in dem die Hauptmächte (womit die Nuklearmächte gemeint sind) ihren scheinbaren Verpflichtungen nicht nachkommen. Es stellt sich die Frage, was denn diese paradoxe Situation verursacht. Bruno Tertrais hat darauf hingewiesen, dass die meisten Staaten möglicherweise im NVV verblieben sind und auch zukünftig verbleiben werden, weil der NVV ihnen eine nuklearwaffenfreie Nachbarschaft garantiert hat und möglicherweise auch zukünftig garantiert.² Es scheint somit,

¹ NVV: The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), 1968, <http://www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html>

² Tertrais, Bruno: The Illogic of Zero, in: *The Washington Quarterly* 2/2010, S. 125-138, hier S. 126.

dass der asymmetrische Kuhhandel, der 1968 geschlossen wurde und der den Nuklearwaffenstaaten das Recht zuspricht, Nuklearwaffenstaaten zu bleiben, und bei dem die damaligen Nichtnuklearwaffenstaaten auf die Produktion und den Erwerb von Nuklearwaffen verzichten, aus Sicht der Habenichtse kein so schlechter Deal gewesen ist, wie er oftmals in der Literatur zum NVV dargestellt wird.

Zuletzt sei noch darauf hingewiesen, dass weder Nordkorea noch der Iran (um nur zwei Fälle zu nennen) ihre nukleare Aufrüstung mit der Nichteinhaltung von Art. VI durch die existierenden Nuklearmächte begründen.

Aus den dargelegten Gründen ist die Kopplung zwischen dem möglichen Einsatz von Nuklearwaffen und der Verhinderung nuklearer Proliferation, wie sie die Nuclear Posture Review (NPR) dezidiert vornimmt, auch nicht überzeugend.³

Die NPR führt eine negative Sicherheitsgarantie ein. Die Vereinigten Staaten kündigen an, gegen Staaten, die keine Nuklearwaffenambitionen haben und sich gemäß den Regeln des Nichtverbreitungsvertrages verhalten, keine Nuklearwaffen einzusetzen oder diesen mit dem Einsatz solcher zu drohen. Die einzige Option, die sich die USA vorbehalten, ist der Einsatz von Nuklearwaffen als Vergeltung für einen konventionellen Angriff eines Nuklearwaffenstaates und / oder eines Staates, der sich gemäß der Auffassung der amerikanischen Administration nicht an die Regeln des NPT hält bzw. von dem die US-Administration annimmt, dass er sich nicht an die Regeln des Vertragswerkes hält. Nordkorea und der Iran sind zwei dieser Kandidaten. Gleichzeitig lässt die NPR aber noch ein Hintertürchen offen, für den Fall, dass Entwicklungen bei biologischen Waffen so weit vorangetrieben werden, dass ein Vorgehen mit konventionellen Waffen gegen einen Staat, der im Besitz solcher modernen biologischen Waffen ist, schwierig bis unmöglich wird.

Die üblichen Verdächtigen haben bereits fundamentale Kritik an der NPR geäußert. Vom rechten republikanischen Rand wird der Obama-Administration vorgeworfen, die Sicherheit der Vereinigten Staaten aufs Spiel zu setzen (ein absurder Vorwurf angesichts der auch nach dem Inkrafttreten des New START Vertrages verbleibenden 1.550 Sprengköpfe in den amerikanischen Arsenalen und der Bekundung, Teile davon modernisieren zu wollen). Von linker Seite ist das Wehklagen darüber groß, dass sich die NPR nicht dezidiert zu einer „no first use“ Politik durchringen konnte. Zwischen diesen beiden Extremen finden sich viele Kommentatoren, die

³ Nuclear Posture Review: The 2010 Nuclear Posture Review Report, Washington 2010, <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>

die NPR nicht als den großen Wurf bezeichnen, jedoch als einen substanziellen Schritt in die richtige Richtung (hin zu einer nuklearwaffenfreien Welt).

Bislang hat die Debatte über die NPR einen wichtigen und entscheidenden Punkt nicht thematisiert: die Frage nach der Wahrnehmung der neuen amerikanischen Nuklearstrategie und damit die Frage nach ihrer Glaubwürdigkeit.

Ohne Zweifel ist es ein richtiger Schritt, dass die Bedeutung von Nuklearwaffen in der amerikanischen Sicherheits- und Verteidigungsstrategie minimiert wurde. Ob das übergeordnete Ziel – die Verhinderung nuklearer Proliferation – damit jedoch erreicht wird, ist mehr als fraglich, denn zunächst einmal ist die NPR nur ein Dokument, das bestimmte Intentionen zum Ausdruck bringt. Und genau hier fängt das Problem an.

Stellen wir uns kurz einmal vor, dass wir der Führer eines Staates sind, der den USA nicht wohlgesonnen ist oder dem die USA nicht wohlgesonnen sind. Aber wir streben nicht den Besitz von Nuklearwaffen an und halten alle Bestimmungen des Nichtverbreitungsvertrages ein. Würden wir ernsthaft darüber nachdenken, einen Verbündeten oder Partner der USA konventionell anzugreifen, nur weil die NPR festhält, dass die USA in solch einem Falle Nuklearwaffen nicht einsetzen würden? Wer gibt uns die Garantie dafür, dass in solch einem Falle die USA – gemäß dem Bonmot Adenauers, wonach einen das Geschwätz von gestern nicht kümmern muss – ihre Strategie von heute auf morgen verändern und damit auch die in der NPR festgeschriebene Neuausrichtung ihrer Nuklearstrategie obsolet wird? Wenn wir also akzeptieren, dass die NPR zunächst und zuvorderst geschriebenes Papier ist, dann gelangen wir zu dem entscheidenden Punkt: Nuklearwaffen erhalten ihre abschreckende Wirkung nicht durch die Art und Weise, wie wir über sie sprechen (bzw. die Staaten, in deren Besitz sie sind), sondern weil sie existieren und wir über ihre zerstörende Wirkung wissen. Und damit wirkt die bloße Existenz dieser Waffen abschreckend, unabhängig davon, wie über sie gesprochen wird. Keiner weiß mit Sicherheit, wie sich eine Nuklearmacht in dem Moment verhalten wird, wenn sie das Gefühl hat, dass ihre vitalen Interessen (oder das, was ihre politische und militärische Elite dafür hält) existenziell bedroht sind. Aus dieser Perspektive heraus trägt die NPR in keinsten Weise dazu bei, die Sicherheitsbedenken von Staaten hinsichtlich eines möglichen Einsatzes von amerikanischen Nuklearwaffen in konventionellen Auseinandersetzungen abzumildern.

Konservative Kritiker werfen der Obama-Administration vor, dass sie mit den Formulierungen in der NPR die Sicherheit der USA, ihre globalen Interessen, aber auch die ihrer Verbündeten und Partner, gefährdet. Dieses

Argument ist Alarmismus oder schlichtweg barer Unsinn. Welcher auch nur einigermaßen rational denkende Staatsmann würde denn den Worten der NPR Glauben schenken und einen Angriff auf die Vereinigten Staaten oder auf ihre Interessen ernsthaft ins Kalkül ziehen, wissend, dass die Vereinigten Staaten über genügend nukleare Sprengköpfe verfügen, um jedes Land auf diesem Globus dem Erdboden gleichzumachen? Aus dieser Perspektive kann die NPR somit eher als „Nuclear Public Relations“ betrachtet werden.⁴

In sich inkonsistent wird die NPR aber an einem anderen Punkt. Sie will, so steht es ja in ihrem Vorwort, einen Anreiz für nukleare Nichtverbreitung geben. Und aus diesem Grunde verspricht sie all jenen Staaten, die im nuklearen Nichtverbreitungsregime sind und sich an dessen Regeln halten, dass die USA diesen Staaten nicht mit einem nuklearen Erstschlag oder nuklearer Vergeltung drohen. Das Signal somit an Nordkorea und den Iran lautet: Kommt in den NPT (Nordkorea) oder gebt eure Nuklearprogramme auf (an die Adresse des Irans) und dann seid ihr sicher. Klingt auf den ersten Blick überzeugend, ist es aber nicht! Denn zunächst einmal gibt es eine Reihe von Staaten, die im Besitz von Nuklearwaffen und auch nicht Mitglieder des NPT sind, die von dieser US-Drohung implizit ausgenommen werden (Pakistan, Indien und Israel) und für die die NPR keinerlei Anreize bietet. Aus welchem Grunde aber sollten Nordkorea und Iran die Formulierungen der NPR als Anreiz zur Rückkehr in den NPT und / oder zur Aufgabe ihrer Nuklearprogramme betrachten, wenn die USA zeitgleich andere Staaten dafür belohnen, dass sie außerhalb des NPT Nuklearwaffen produzieren (Israel, Indien und Pakistan)? Des Weiteren könnte man ins Feld führen, dass insbesondere der Iran, aber auch Nordkorea jenseits ihrer Nuklearprogramme fundamentale macht- und ordnungspolitische Konflikte mit den USA haben und von daher in ihrer subjektiven Wahrnehmung von den USA bedroht werden, auch wenn sie auf ihre Nuklearwaffen bzw. die dazu notwendigen Nuklearprogramme verzichten würden. Trägt man diesen Bedenken Rechnung, so vaporisiert sich der Anreiz für diese Staaten, auf ihre Nuklearwaffen und die dazu gehörigen Programme zu verzichten. Summa Summarum: Es ist nicht zu erwarten, dass von den Formulierungen der NPR ein Anreiz für die nukleare Nichtverbreitung ausgehen wird.

Es gibt sogar den denkbaren Fall, dass die wohl gutgemeinte, aber schlecht durchdachte Intention der NPR mit Blick auf eine Stärkung der Nichtverbreitung sich in ihr Gegenteil verkehren könnte. Das Offenhalten der Option (oder sollte man sagen Drohung) eines nuklearen Erstschlages gegen einen Staat, der zum gegenwärtigen Zeitpunkt nachweislich noch

⁴ Walt, Stephen: Pros and Cons in the Nuclear Posture Review, Blog-Eintrag vom 6.4.2010, http://walt.foreignpolicy.com/posts/2010/04/06/nuclear_posture_review_or_nuclear_public_relations

über keine Nuklearwaffen verfügt (die Rede ist natürlich hier vom Iran), könnte für die politische, militärische und religiöse Führung in Teheran ein zusätzlicher Stimulus sein, sich mit der Entwicklung ihres Sprengkopfes zu beeilen, um die USA von einer solchen Option abzuschrecken.

Die NPR wird somit wohl nicht die von ihr intendierte Wirkung generieren. Denn zunächst einmal ist sie nur ein vages Versprechen auf Papier, das jederzeit revidiert werden kann. Es bleibt jedoch zu hoffen, dass sich ihre sicherlich gutgemeinten Intentionen nicht ins Gegenteil verkehren werden.

Mithin ist dieses Argument der Global Zero-Befürworter, dass die fehlende Abrüstung im nuklearen Bereich Proliferation stimuliert, nicht so stichhaltig (weder auf der theoretischen noch auf der empirischen Ebene), wie es auf den ersten Blick erscheinen mag.

2. Von Nuklearwaffen und Terroristen oder brauchen wir Jack Bauer wirklich?⁵

Wenden wir uns einem weiteren Argument zu und überprüfen es auf seine Stichhaltigkeit. Von verschiedener Seite wird die Notwendigkeit nuklearer Totalabrüstung immer wieder damit begründet, dass nicht-staatliche Akteure in den Besitz von Nuklearwaffen gelangen könnten und diese dann auch ohne jegliche Skrupel einsetzen würden. Nuklearer Terrorismus wird somit als größte Herausforderung des 21. Jahrhunderts postuliert, und um die Gefahr eines nuklearen Anschlages durch nicht-staatliche Akteure zu minimieren, bedarf es nuklearer Totalabrüstung.

Auch dieses Argument hält einer näheren Überprüfung kaum stand. Führt man sich vor Augen, wie lange das Risiko bereits erörtert wird, so mutet es geradezu überraschend an, dass ein solches Szenario bislang nicht eingetreten ist.⁶ Es ist somit keinesfalls ketzerisch, einmal systematisch nach den Gründen dafür zu suchen und den Denkanstoß zu formulieren, dass Nuklearterrorismus möglicherweise doch eine Frage des „ob“ und keine des „wann“ – also keine „Frage der Zeit“ – sein könnte.

Drei Gründe lassen sich für das überraschende Ausbleiben von nuklearen Terroranschlägen in Betracht ziehen. Zum ersten ist nicht sicher,

⁵ Dieses Kapitel beruht auf einem Manuskript, welches ich gemeinsam mit Frank Sauer geschrieben habe. Jack Bauer ist der Actionheld der US-Serie „24“ (Anm. d. Red.).

⁶ Als Ausnahme könnte ein Vorfall aus dem Jahre 1995 gelten, in dessen Rahmen tschetschenische Separatisten ein Nachrichtenteam zu einem mit Cäsium gefüllten Container im Moskauer Ismailovskij Park lotsten.

ob Terroristen den Einsatz einer radiologischen Bombe oder gar eines Nuklearsprengkopfs tatsächlich anstreben. Trotz der Aktivitäten der japanischen Sekte Aum Shinrikyō und der Verlautbarungen Osama Bin Ladens, die auf Nuklearwaffen als Terrorwaffe abzielten, lassen sich Gründe dafür finden, dass Terrororganisationen sowohl aus Skrupeln als auch aus Kosten-Nutzen-Kalkül Nuklearwaffen nicht in Erwägung ziehen würden.

Selbst wenn man die ersten beiden Punkte beiseite lässt, so bleiben zum dritten noch die technischen und organisatorischen Hürden, die für einen erfolgreichen nuklearen Terroranschlag überwunden werden müssen – was auch die Präventionsmaßnahmen einschließt, die seitens der internationalen Staatengemeinschaft auf den Weg gebracht wurden.

Zunächst lässt sich mit vergleichsweise großer Sicherheit festhalten, dass wohl keiner Terroristengruppe ein Anschlag mit einer Nuklearwaffe aus einem staatlichen Arsenal gelingen dürfte. Staatliche Nuklearwaffenarsenale zählen zu den am besten gegen Diebstahl gesicherten Einrichtungen der Welt und die meisten Nuklearwaffenstaaten sorgen darüber hinaus mit technischen Vorrichtungen dafür, dass Unbefugte die Zündung der Sprengköpfe nicht einleiten können. Pakistan, dessen Sprengköpfe solche Sicherheitsmechanismen vermissen lassen, lagert Sprengköpfe und Zünder zumindest getrennt an geheimen, schwer bewachten Orten.

Eher unwahrscheinlich ist auch die gezielte Weitergabe einer Waffe durch eine Atommacht, da der Hersteller einer Nuklearwaffe durch nukleare Forensik über die Explosionsrückstände identifizierbar wäre. Das daraus resultierende Risiko eines massiven (nuklearen) Vergeltungsschlags würde wohl auch die größten „Schurkenstaaten“ dieser Welt vor der Weitergabe einer Waffe an Terroristen abschrecken.

Eine verlässliche Einschätzung mit Blick auf die terroristischen Möglichkeiten zum Eigenbau einer Nuklearwaffe fällt schwerer, vor allem weil keine verlässlichen Informationen darüber existieren, ob Terroristen bereits ausreichende Mengen an Spaltmaterial gestohlen oder auf dem Schwarzmarkt erworben haben. Zwar veröffentlicht die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) regelmäßig Zahlen, doch deren Vollständigkeit ist fraglich. Im Falle von Plutonium sollen laut IAEO nur Diebstähle im Grammbereich stattgefunden haben. Im Falle hochangereicherter Urans beziffert sie die Menge abhanden gekommenen Materials für den gesamten Zeitraum 1993 bis 2006 auf weniger als 8 kg – was zum Bau einer funktionierenden Atombombe in jedem Fall zu wenig wäre.⁷

⁷ IAEA: Combating Illicit Trafficking in Nuclear and Other Radioactive Material, http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/NuclearSecurity/pdf/heu-pu_1993-2006.pdf, Stand: 21.11.2007.

Lässt man diese Zahlen einmal beiseite und geht davon aus, dass auf bisher unbekanntem Wege genügend Spaltmaterial in die Hände von Terroristen gelangt, dann wäre die Konstruktion der Waffe selbst keine unüberwindbare Hürde mehr. Eine simple Spaltbombe wäre, mit dem entsprechenden finanziellen, personellen und organisatorischen Aufwand, im Rahmen eines terroristischen Atomprogramms realisierbar. Allerdings wöge diese schätzungsweise eine halbe Tonne, wäre entsprechend unhandlich und könnte nur per Container oder LKW transportiert werden. Das Entdeckungsrisiko, das bereits mit der Beschaffung von unerlässlichen Spezialwerkzeugen und den zwingend notwendigen Zündversuchen im Rahmen der Bombenherstellung beginnt, wäre durch eine solch große Bombenfracht kein geringes – zumal Containersicherheit sowie das Aufspüren strahlender Fracht im Transitverkehr eifrig von der internationalen Gemeinschaft verfolgte Ziele sind.

Demgegenüber nimmt sich der Bau einer schmutzigen Bombe aus Sicht der Terroristen weitaus einfacher und mit besseren Erfolgsaussichten verbunden aus. Der Explosionseffekt wäre natürlich um mehrere Größenordnungen kleiner, aber dafür bräuchten für den Bombenbau weder Uran noch Plutonium noch die unabdingbaren Werkzeuge, Experten und Finanzmittel organisiert werden. Stattdessen gäbe es nur vergleichsweise einfach zu beschaffende Komponenten wie konventionellen Sprengstoff und einen radioaktiven Emitter wie etwa Strontium oder Cäsium zu beschaffen, wie sie beispielsweise im Medizinbetrieb oder der Industrie zum Einsatz kommen. Die Explosion einer schmutzigen Bombe würde zwar keine nukleare Kettenreaktion in Gang setzen, aber strahlendes Material in der Umgebung verteilen, was Panik und ein Einbrechen der Wirtschaft nach sich ziehen sowie zur Evakuierung und Dekontamination ganzer Stadtviertel zwingen würde.

Zusammenfassend lässt sich ein Zitat des Generaldirektors der IAEO Mohamed ElBaradei anführen, der in einem Interview mit dem „Spiegel“ auf die Frage, ob er die Gefahr für realistisch halte, dass Terroristen an die „ultimative Waffe“ kommen, zur Antwort gab:

„Das ist meine größte Sorge, ein Horrorszenario. Ich denke jetzt nicht an eine Atomwaffe – dafür reicht das Knowhow und das Beschaffungspotenzial keiner Terrorgruppe. Aber eine kleine, sogenannte schmutzige Bombe mit radioaktivem Material, irgendwo gezündet in einer Großstadt, könnte Menschenleben kosten, massiven Terror auslösen mit schweren wirtschaftlichen Folgen. Manchmal denke ich, es ist ein Wunder, dass das noch nicht passiert ist ...“⁸

⁸ Bednarz, Dieter / Follath, Erich: Roadmap gegen die Bombe: Interview mit Mohamed ElBaradei, in: Spiegel 36/2007, S. 124.

Die Detonation einer „echten Atombombe“ in einem Stadtzentrum wäre eine Katastrophe mit wahrhaft verheerenden Auswirkungen. Die Wahrscheinlichkeit für diese Form des Anschlags ist im Vergleich jedoch deutlich geringer. Um ein Vielfaches wahrscheinlicher nimmt sich demgegenüber die Explosion einer schmutzigen Bombe oder das Ausbringen eines radiologischen Emitters aus. Aber wer käme als Urheber eines solchen Anschlags in Frage?

Bei der Frage nach den möglichen Hintermännern eines Anschlags mit einer schmutzigen Bombe überwiegt in Fachkreisen die Einschätzung, dass al-Qaida der wahrscheinlichste Kandidat für diese Form von Nuklearterrorismus ist. Im Sommer 2007 war in der Zeitschrift *Foreign Affairs* in einem Artikel des ehemaligen CIA-Angehörigen Bruce Riedel zu lesen, al-Qaida sei heute, sechs Jahre nach den Anschlägen vom 11. September 2001, sogar noch gefährlicher als je zuvor.⁹ Aber wer genau ist gemeint, wenn von al-Qaida die Rede ist? Betrachten wir im Folgenden genauer, wer die Möglichkeiten und das Motiv dazu hätte, eine schmutzige Bombe zu zünden – und ob es tatsächlich einem Wunder zuzuschreiben ist, dass wir bisher verschont geblieben sind.

Zu einer möglichen Erklärung, warum es bislang keinen Anschlag mit einer schmutzigen Bombe gegeben hat, trägt die genauere Betrachtung der veränderten Organisationsstruktur von al-Qaida bei. Während „die Basis“ noch bis 2002 durch eine hierarchische Organisationsstruktur gekennzeichnet war, so hat der Kampf gegen die Urheber der Anschläge von 9/11 für al-Qaida zweierlei schwerwiegende Folgen gezeitigt. Erstens ist der Organisation ein Großteil ihrer operativen Plattform in Afghanistan abhanden gekommen. Zweitens befindet sich zumindest die Führungsriege bis zum heutigen Tag auf der Flucht vor ihren Verfolgern. Verhaftungen und Militäreinsätze haben darüber hinaus dazu geführt, dass eine ganze Reihe ihrer „masterminds“ entweder getötet oder gefangen genommen wurde.

Diese Schwächung ihrer Strukturen hat al-Qaida zu einer Reorganisation veranlasst. Das zuvor stärker zentralisierte Gefüge wurde „aufgeweicht“, so dass aus einer ehemals von Afghanistan aus angeleiteten Organisation ein globales „Franchise-System“ geworden ist.¹⁰ Die alte, für den 11. September 2001 verantwortliche al-Qaida ist durch die Strukturveränderung logistisch und organisatorisch offenbar nicht mehr in der Lage, einen neuen großen Terroranschlag mit Nuklearwaffen zu planen

⁹ Riedel, Bruce: *Al Qaeda Strikes Back*, in: *Foreign Affairs* 3/2007, S. 24-41.

¹⁰ Masala, Carlo: *A Swarm: Explaining the Change within Al Qaida*, Working Paper No. 8 des Emirate Centers for Strategic Studies, Dubai 2009.

und in die Tat umsetzen zu lassen.¹¹ Das führt zum dritten und letzten Ursachenkomplex, der Motivlage – oder der Frage danach, welche al-Qaida-Anhänger warum ein Interesse an einem nuklearen Terroranschlag haben könnten.

Während die „alte“ al-Qaida ohne Zweifel weiterhin düstere Motive hegt, dürfte sie gleichzeitig, wie oben geschildert, nur noch über eingeschränkte Handhabe verfügen, aber sie hat momentan auch kein Motiv, um über einen Anschlag mit Nuklearwaffen nachzudenken.

Denn aus einer rein strategischen Perspektive – beispielsweise im Kampf der al-Qaida-Anhänger im Irak und in Afghanistan gegen Besatzungstruppen oder nationale Regierungen – spricht vieles für die Fortsetzung einer Taktik der kleinen, zermürbenden Nadelstiche mit konventionellen Mitteln, da dieses Vorgehen sowohl weniger aufwendig als auch mit geringeren Risiken behaftet ist. Ein Anschlag mit Nuklearmaterial in einer westlichen Hauptstadt wäre demgegenüber weit weniger Erfolg versprechend, da er kostspieliger, diffiziler und vor allem in seiner Folgewirkung viel schlechter abschätzbar wäre. Richtig ist zwar, dass der Anschlag von Madrid Spanien zum Rückzug aus dem Irak bewegte. Aber genauso gut wäre eine unerwünschte Trotzreaktion des angegriffenen Staates wie nach dem 11. September 2001 möglich. Insgesamt scheint in der aktuellen asymmetrischen Konfrontation aus Sicht der Terroristen also eine Vorgehensweise zielführender, die den Blutzoll auf Seiten des Gegners nur stetig erhöht und diesen damit auf Dauer zermürt – und so letztendlich zum Aufgeben zwingt. Die aktuellen politischen Debatten in den USA und Europa um lauter werdende Abzugsforderungen untermauern diesen Punkt.

Summa Summarum kann man somit festhalten, dass eine Argumentation, die die Abschaffung aller Nuklearwaffen als Voraussetzung für die Verhinderung von Nuklearterrorismus proklamiert, Wunschdenken ist und auf keinerlei empirischer Basis fußt.

3. We're all gonna die oder die Mär vom nuklearen Holocaust

Wenden wir uns dem dritten und letzten Hauptargument der Global Zero-Advokaten zu, das lautet: Nuklearwaffen sind aufgrund ihrer Zerstörungskraft unmoralische Waffen und in einer Welt, in der es

¹¹ Wenn die Beobachtung zutrifft, dann wäre dies trotz aller fragwürdigen Aspekte des bisherigen Kampfes gegen den internationalen Terrorismus im Übrigen durchaus als Erfolg zu verbuchen.

möglicherweise bald 15 oder 20 Nuklearmächte gibt, versagt die Abschreckung und wird der Einsatz von Nuklearwaffen aus „Versehen“ sehr wahrscheinlich.

Zunächst einmal haben Kritiker von Nuklearwaffen recht, was ihre Zerstörungskraft anbelangt. Nuklearwaffen, die „heller als tausend Sonnen“¹² scheinen, haben eine ungeheure Zerstörungskraft. Aber sind solche Waffen deshalb unmoralisch? Ja, sie sind genauso unmoralisch wie alle anderen Waffen, die in den Arsenalen von Armeen lagern und für das Töten anderer Soldaten entwickelt wurden. Ja, sie sind unmoralisch, genauso wie Massenmord an ethnischen oder politischen Gruppen durch konventionelle Waffen oder die Zerstörung von Städten durch den Einsatz von Luftwaffen. Aber: Nuklearwaffen, die seit Nagasaki nicht mehr eingesetzt wurden und deren primäre Funktion darin besteht, Kriege zu verhindern, auf eine Ebene mit jenen Instrumenten der Massenvernichtung gleichzusetzen, die wir seit 1945 überall auf Kriegsschauplätzen erleben können, ist nicht nur „logisch inkorrekt“, sondern vor allem ethisch zweifelhaft.¹³

Das Faktum, dass die primäre Funktion von Nuklearwaffen darin besteht, nicht eingesetzt zu werden¹⁴ und abschreckend, damit kriegsverhindernd zu wirken, ist in letzter Zeit zunehmend in Zweifel gezogen worden.¹⁵ Je mehr Nuklearmächte es geben wird, desto unwahrscheinlicher ist es, dass Abschreckung funktioniert, lautet das Credo nuklearer Skeptiker. Warum, erklären sie jedoch nicht! Es gibt zunächst einmal kein Argument, das dafür spricht, dass nukleare Abschreckung in einer Welt vieler Nuklearwaffenstaaten versagen wird. Zunächst einmal gilt es festzuhalten, dass zwischen den Nuklearmächten, die es heute gibt, die geteilte Überzeugung existiert, Nuklearwaffen hätten als „absolute Waffe“¹⁶ eine abschreckende Wirkung, die einen direkten konventionellen Angriff auf einen Nuklearwaffenstaat verhindern könne. Die Staaten, die in jüngster Zeit nach Nuklearwaffen strebten und streben, legitimieren ihre Bemühungen zum Erlangen der Bombe immer wieder mit ihrer abschreckenden Wirkung. Man kann somit festhalten, dass Abschreckung zumindest in der Wahrnehmung aller existierenden und potenziellen Nuklearmächte eine zentrale Rolle einnimmt. Und wenn Abschreckung in der Vergangenheit unter neun Nuklearmächten funktioniert hat, warum sollte sie in Zukunft

¹² Jungk, Robert: *Heller als tausend Sonnen. Das Schicksal der Atomforscher*, Stuttgart 1956.

¹³ Tertrais: *The Illogic of Zero*, S. 126.

¹⁴ Waltz, Kenneth N.: *The Spread of Nuclear Weapons: More May Better*, in: *International Institute for Strategic Studies Adelphi Papers 171/1981*, S. 4.

¹⁵ Vgl. Sauer, Frank: *Die Rückkehr der Bombe? Nichtgebrauch von Nuklearwaffen und internationaler Terrorismus*, Saarbrücken 2008, S. 68-72.

¹⁶ Brodie, Bernard (Hrsg.): *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York 1946.

nicht auch zwischen 15 Nuklearmächten funktionieren? Voraussetzung hierfür ist, dass alle auch weiterhin Nuklearwaffen als politische Waffen ansehen, deren Besitz nicht zum Einsatz, sondern zur Abschreckung angestrebt wird. Aber selbst wenn eine irrationale Führung eines Landes ernsthaft über den Ersteinsatz von Nuklearwaffen nachdenken sollte, so erscheint ihr tatsächlicher Einsatz relativ unwahrscheinlich, da der Ersteinsatz von Nuklearwaffen durch einen „maverick“-Staat aller Wahrscheinlichkeit nach durch einen nuklearen Vergeltungsschlag beantwortet werden würde. Und da bislang selbst die irrationalsten Staatsmänner an dem eigenen physischen Überleben ein Interesse haben, gilt es als nahezu ausgeschlossen, dass sie das Risiko ihrer eigenen Vernichtung eingehen werden.

Bleibt somit noch das Argument eines Nuklearwaffeneinsatzes durch technisches Versagen.¹⁷ In der Tat ist ein solches gegeben. Allerdings ist in diesem Beitrag weiter oben gezeigt worden, welche Maßnahmen getroffen wurden und weiterhin getroffen werden, um Nuklearwaffen sicherer zu machen. Heute sind die existierenden Arsenale sicherer als vor 20 Jahren. Somit ist technisches oder menschliches Versagen auch weiterhin nicht auszuschließen (wie immer, wenn es um die Handhabung von Technik geht), aber die Wahrscheinlichkeit eines Nuklearschlages „by default“ ist heutzutage geringer, als dies noch vor 30 Jahren der Fall war.

4. Nukleare Mythen und Fakten

Der vorliegende Beitrag ist der Frage nachgegangen, wie stichhaltig die Hauptargumente der Befürworter einer totalen globalen nuklearen Abrüstung sind. Es ist gezeigt worden, dass alle drei im Einzelnen näher betrachteten Argumente nicht stichhaltig sind. Um Missverständnissen vorzubeugen sei gesagt, dass der Verfasser des vorliegenden Beitrages durchaus der Meinung ist, dass es weiterer nuklearer Abrüstung bedarf, da auch die im New START Vertrag vereinbarte Obergrenze von 1.500 Sprengköpfen strategisch kaum zu begründen ist. Ziel nuklearer Abrüstung müsste eine Situation der Minimalabschreckung sein, in der die beiden Staaten mit den größten Nukleararsenalen auch weiterhin die Potenziale zu einem verheerenden nuklearen Zweitschlag gegen die jeweils andere Seite verfügen, aber auf einem wesentlich niedrigeren Niveau, als dies heute der Fall ist. Eine völlige Abschaffung aller Nuklearwaffen hingegen würde a) die von ihren Befürwortern erhofften Ziele nicht erreichen und b) die Welt unsicherer machen. Denn wir scheinen zu leichtfertig zu vergessen, dass wir mittlerweile seit fast 70 Jahren in einer Zeit leben,

¹⁷ Sagan, Scott: *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons*, Princeton 1993.

in der Großmächte keinen Krieg (und damit ist ein Weltkrieg gemeint) mehr gegeneinander führen. Dieses Faktum verdanken wir nicht zuletzt der Existenz von Nuklearwaffen.

Sechs Punkte zu erfolgskritischen Problemen für nukleare Abrüstung auf Null

Lothar Rühl

Für Global Zero ist der Weg das Ziel. Wann ein Vertrag erreicht werden kann, steht ungewiss in der Zukunft. Die Risiken auf dem Weg sind groß. Alles wird darauf ankommen, ob es gelingt, jeden Schritt auf diesem Weg international zu kontrollieren und jedes Abkommen auch durchzusetzen.

1. Einführung

„Global Zero“, die Welt ohne Kernwaffen, ist eine alte Vision, für die USA öffentlich erklärt 1955 in Genf von Präsident Eisenhower. Er bot dem damaligen Sowjetministerpräsidenten Bulganin eine gemeinsam kontrollierte Beseitigung aller Kernwaffen beider Mächte an. Die Sowjetführung nahm diesen Vorschlag nicht an. 1963 kam dann der Vertrag über die Beendigung der atmosphärischen Atomversuche zwischen den USA und der UdSSR zustande, 1968/69 der internationale Vertrag gegen die Weiterverbreitung nuklearer Rüstungen NPT, nachdem Frankreich und China mit solchen begonnen hatten und Großbritannien seine Rüstung, angelehnt an die USA, fortgesetzt hatte. Seither haben zeitweilig Südafrika, Libyen und der Irak, später Nordkorea, Indien und Pakistan, vorher schon der nicht erklärte Kernwaffenstaat Israel nachgezogen.

Der Fall Iran ist noch offen, doch muss damit gerechnet werden, dass Iran jedenfalls die Kernwaffenschwelle aus eigener Kraft erreichen und so die Option auf nukleare Rüstung schaffen will. Aus Pakistan ist die nukleare Proliferation mit oder ohne Wissen der Regierung privat angetrieben worden.

Das international gestellte Problem ist trotz des NPT ungelöst, das Proliferationsrisiko besteht fort. Die Flanken des NPT sind gegen Umgehung, wie die Fälle Irak, Iran und Nordkorea zeigen, nicht gedeckt. Geheime nukleare Proliferation ist im Gange, wie das Beispiel Kadeer Khan aus Pakistan ausweist. Internationale Terrorgruppen sind am Erwerb radioaktiven Materials aktiv interessiert. Die zunehmende Zahl an Atomreaktoren wirft immer mehr davon ab wie auch die Wiederaufbereitung. Der illegale Handel durch kriminelle Organisationen ist noch immer ungehemmt.

Auch die bilaterale nukleare Rüstungsbegrenzung und spätere Rüstungsverminderung der beiderseitigen strategischen Kernwaffenarsenale zwischen Washington und Moskau seit 1972 hat bisher zu der angestrebten globalen nuklearen Abrüstung im Sinne des NPT nicht beigetragen. Die Frage nach der weiteren Entwicklung bleibt gestellt.

2. Sechs Bemerkungen zum Problem von „Global Zero“ als Prozess

1. Die Frage einer Beispielwirkung vollkommener Beseitigung der Kernwaffen und nukleartechnischen Rüstungsanlagen durch die etablierten Nuklearmächte in dem notwendigen längeren graduellen Abrüstungsprozess: Würde dem Beispiel allgemein gefolgt oder im Gegenteil ein zusätzlicher Anreiz zur nuklearen Rüstung entstehen?

Dies ist auch die Frage nach dem Übergang vom bilateralen SALT/START-Prozess zwischen USA und Russland zu multilateralen Abkommen. Sind alle Kernwaffenstaaten dazu bereit? Und zu welchen politischen Bedingungen in ihrer jeweiligen strategischen Situation?

2. Das Problem N+1, das seit vier Jahrzehnten theoretisch behandelt wird, also das des strategisch-politischen Grenznutzens der verbleibenden Kernwaffenanzahl und operativen Trägersystemzahl, während die Abrüstung sich Null annähert: Dieses Problem besteht sowohl im Verhältnis der abrüstenden Nuklearmächte zueinander als auch zwischen ihnen und Staaten, die sich ein kleines Kernwaffenarsenal leisten können oder schon haben.

Es ist das Problem abnehmender Sicherheit vor nuklearer Eskalation und abnehmender Stabilität von Konfliktverhältnissen bei abnehmender Zahl der Kernwaffen der Hauptnuklearmächte: Wo liegt die kritische Untergrenze N+1? Wie kann man sie sicher bestimmen und festlegen? Politisch gesagt: Wo beginnt internationale nukleare Anarchie?

Diese Frage richtet sich konkret auf die Fälle Nordkorea und Iran, aber auch Israel, Indien und Pakistan; sie war politisch relevant für die amerikanischen Kriegsentscheidungen 2001 und 2003. Sie betrifft das Verhältnis Iran / Israel und das Verhältnis Indien / Pakistan oder in einer asymmetrischen Rüstung zwischen Nordkorea und Südkorea wie zwischen Nordkorea und Japan. Sie richtet sich auch immer auf nationale Sicherheitsbedürfnisse und spezifische geopolitisch-strategische Situationen wie zum Beispiel auf der Koreanischen Halbinsel oder im Nahen und Mittleren Osten.

Es handelt sich dabei auch um die Erkennung und Bewertung der inneren Verhältnisse solcher Staaten, insbesondere ihrer politischen Natur und der ihres politischen Regimes, ihrer nationalen Erfahrung, der vorherrschenden Weltanschauung in ihren Bevölkerungen oder ihres politischen Geschichtsverständnisses. Wir haben dafür verschiedene Länderbeispiele seit den 1950er-Jahren, als drei extrem verschiedene Fälle unabhängig von der allgemeinen strategischen Ratio Israel, Südafrika und Iran. Verbunden damit ist die Frage nach der Wirkung auf das Proliferationsrisiko „nuklearer Terror“, das aus territorialen wie aus ideologischen Konflikten entstehen kann.

3. Die Frage der strategischen Aufklärung und der Überwachung der Vertragseinhaltung: Wirklich fähig dazu unter allen bekannten Bedingungen sind derzeit nur die USA in den verlässlichen Wirkungsgrenzen der technischen Aufklärungsmittel. Die IAEA ist dazu nur eingeschränkt fähig durch Vor-Ort-Inspektionen und Datenerhebung in konzertierte Zonen und Anlagen. Sie konnte die begonnenen Vorbereitungen für eine Atomrüstung im Irak vor 1990 nicht erkennen.
4. Die Frage der Vertragsdurchsetzung durch Erzwingung der Vertragseinhaltung mit Gewalt: Dies heißt auch, ob für diesen Zweck militärische Mittel bis zu einer Eskalation in Krieg eingesetzt oder angedroht werden sollen. Mit anderen Worten: Könnte „Global zero“ als Ziel im Extremfall in eine Konflikteskalation führen und Krieg um ein Abrüstungsziel geführt werden müssen? Wäre dann also die internationale Sicherheit hinter diesem Ziel zurückzustellen im Sinne „Krieg heute für künftige Sicherheit“?

Damit verbunden ist die Frage, wer für die Erzwingung des Abrüstungsziels durch Gewalt verantwortlich ist und ob dafür ein internationales Mandat des UNO-Sicherheitsrates notwendig sein wird oder ob die Entscheidung von einer Verständigung zwischen den Mächten, also durch eine Koalition der „able and willing“ in einem Konzert der Mächte getroffen werden soll wie 2003 durch USA und Großbritannien gegen den Irak wegen vermuteten Besitzes von Massenvernichtungswaffen.

5. Das Problem der erweiterten Abschreckung durch Mächte mit Verbündeten und Schutzklienten im Vorfeld, für die USA von Kanada bis nach Europa, dem Mittleren Osten und Ostasien: Was kann, was würde ohne nukleare Drohung welche Art von politischen Regimen und welche Aggressionen abschrecken?

6. Das Problem des Schutzes vor B- und C-Waffen kraft nuklearer Abschreckung und der deutsche Verzicht auf A/B/C-Waffen 1954 und 1990: Die NATO-Staaten haben bei den internationalen Verhandlungen über das 4. Genfer Zusatzprotokoll Mitte der 1980er-Jahre einen Verzicht auf nukleare Waffeneinsätze im Krieg und deren Gleichsetzung mit verbotener „unterschiedsloser“ Bekämpfung feindlicher Kräfte zulasten der Zivilbevölkerung aus grundsätzlichen politischen, völkerrechtlichen und strategischen Gründen auch mit dem Vorbehalt abgelehnt, dass sie sich nicht auf den Einsatz von chemischen oder anderen toxischen Kampfmitteln gegen ihr Gebiet oder ihre Streitkräfte beschränken könnten. Sie müssten im Gegenteil auch mit nuklearen Waffen erwidern können. Dies war auch von Anfang an der Sinn der nuklearen „Vergeltung“ als Strategie „der massiven Vergeltung“, später der „flexiblen Erwidern“ mit dosiertem Kernwaffeneinsatz gegen überlegene feindliche Angriffskräfte und deren Länder.

Diese Problematik besteht auch nach dem Bann von B- und C-Waffen gegenüber anderen Staaten, insbesondere aber auch gegenüber Ländern fort, die so handelnde Terroristen im Besitz von B- und C-Kampfmitteln in ihren Grenzen hätten oder unterstützten. Dies war schon 2001 in und für Afghanistan so. Es wurde 2002 in die Strategie der Nationalen Sicherheit der USA als einer der Hauptleitsätze eingefügt. Es liegt auf der Hand, dass die USA als Schutzmacht ihrer Verbündeten und politischen Klienten weder auf die „extended deterrence“, die auf andere Länder erweiterte Abschreckung, noch auf eine „flexible response“, die abgestufte Erwidern mit nuklearen Waffen auf Angriffe, und damit auch nicht auf den Ersteinsatz von Kernwaffen verzichten könnten, solange solche Bündnisse in Gefährdungslagen bestünden. Dieses Konditional ist das Kriterium von „Global Zero“ in der Realität.

3. Fazit

Die Gründe für einzelne Länder, sich nukleare Rüstungen zuzulegen, können nicht auf allgemeine Annahmen und Schlussfolgerungen reduziert werden. Für Israel ist die nukleare Rüstung als Drohung mit massiver Vergeltung für eine Strategie der Abschreckung existenziell, für den Iran eine Machtfrage in der Golfregion und in Südwestasien wie eine politische Status- und Prestigefrage. Welche der beiden Fragen ist das Kriterium und gibt damit den Ausschlag im Kalkül? Für Indien war die angenommene potenzielle Bedrohung durch China und die subjektiv empfundene Machtrivalität mit China der Grund für die nukleare Rüstung. Der Konflikt mit Pakistan über Kaschmir kam hinzu. Hinter Pakistan stand und steht noch immer China. Eine mögliche islamische Bedrohung

aus Pakistan wie auch anderen Teilen des Orients mit nuklearem Terror und mit nuklearstrategischer Bedrohung ist seither am Horizont Indiens, aber auch Europas in Konturen sichtbar geworden. Ein komplexes Ensemble von Gründen wie dieses lässt sich aber nicht durch ein einfaches Großmachtbeispiel aus Amerika und Europa auflösen. Die USA und Russland sind wie China bedeutende strategische Faktoren für Indien und Pakistan, doch sie dominieren nicht durch politischen Einfluss in der Region. Dies gilt auch für den Nahen Osten und für die Türkei. Für den Iran liegt die Problemstellung anders: Die USA sind als externe Hegemonialmacht in der Golfregion und in Südwestasien an den Grenzen des Iran präsent; Amerika dominiert auf der arabischen Seite des Golfs und vorläufig in Afghanistan. Die arabischen Golfstaaten und die Türkei wiederum sind auf die strategische Deckung und den Rückhalt durch die USA für ihre nationale Sicherheit gegenüber dem Iran wie früher gegenüber der Sowjetunion angewiesen. Doch sie könnten ihre Sicherheitslagen künftig neu bestimmen und ihrerseits nukleare Abschreckung gegenüber Iran, wenn dieser Kernwaffen rüsten würde, und auch gegenüber Israel anstreben. An der nicht erklärten israelischen Nuklearbewaffnung sind bisher alle Versuche, eine kernwaffenfrei Zone im Nahen Osten zu schaffen, von vornherein gescheitert.

Die Beispielwirkung einer bilateralen nuklearen Abrüstung auf Null beider Hauptkernwaffenstaaten USA und Russland kann deshalb weder als allgemeingültig noch als zwingend und damit als real angenommen werden. Das Problem der nuklearen Abrüstung, gleich ob auf ein vorgestelltes „Global Zero“ oder nur auf geringere Umfänge der Kernwaffenarsenale für ein qualitativ zu bestimmendes „nukleares Abschreckungsminimum“, ist ohne wirksame Flugkörperabwehr und erweiterte Luftverteidigung gegen Luft/Boden-Abstandswaffen nicht zu lösen. Einen politischen Ersatz gibt es nicht, denn auch Zusicherungen und gegenseitige Verpflichtungen der beteiligten Staaten müssen, wie in Fällen internationaler Rüstungskontrolle, besonders auch für die Durchsetzung des Vertrags über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen (NPT) abgesichert werden. Dafür sind im Übrigen auch Offensivwaffen nötig. Diese müssen nicht unbedingt nukleare sein, aber der Rückhalt durch strategische Kernwaffen muss eine Option der Sicherheitspolitik bleiben.

Vier Thesen zu Global Zero

Joachim Krause

Die Debatte über Global Zero wird in Deutschland gerne in sehr grundsätzlicher Weise geführt – entweder ist man aus prinzipiellen Erwägungen dafür oder dagegen. Der nachfolgende Artikel bemüht sich um eine andere, eher pragmatische Herangehensweise. Gefragt wird nach den anstehenden Problemen im Bereich der nuklearen Rüstung und Nichtverbreitung. Im Wesentlichen geht es darum zu klären, welchen Beitrag nukleare Abrüstungsdiplomatie zur Lösung dieser Probleme leisten kann und wo sie möglicherweise eher schädlich ist.

Die vollständige Abschaffung von Kernwaffen („Global Zero“) wird seit einigen Jahren mit großer Ernsthaftigkeit von Personen gefordert, die lange Zeit Protagonisten der nuklearen Abschreckung waren. Wenn Persönlichkeiten wie der frühere US-Außenminister Henry Kissinger oder der frühere Generalinspekteur Klaus Naumann sich heute zu Befürwortern der vollständigen Abschaffung von Kernwaffen erklären, dann muss man die Argumente ernst nehmen und kann diese nicht als weltfremden „Idealismus“ abqualifizieren. Tatsächlich argumentieren die meisten der neuen Befürworter der Abschaffung von Kernwaffen ausgesprochen realpolitisch: Zum einen weisen sie darauf hin, dass Kernwaffen zwanzig Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts – zumindest für die USA – ihre militärische Nützlichkeit weitgehend verloren hätten. Bestenfalls würden sie noch dazu dienen, von dem Einsatz anderer Kernwaffen abzuschrecken. Zum Zweiten argumentieren sie zu Recht, dass es immer schwerer werde, die im Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag von 1968 (NVV) festgeschriebene Ungleichheit zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten auf Dauer zu rechtfertigen, und dass Ausbrecherstaaten wie der Iran davon profitierten. Der derzeitige Streit über die angemessenen Reaktionen auf das iranische Nuklearprogramm sei ein deutlicher Indikator für dieses Problem. Zum Dritten betonen sie, dass es in der Zukunft primär darauf ankomme zu verhindern, dass terroristische Gruppen in den Besitz von Kernwaffen gerieten. Nur durch globale Abrüstung und die damit möglich werdende nicht-diskriminierende vollständige Kontrolle aller spaltbaren Stoffe könne man diesem Problem Herr werden. Die Rede von U.S.-Präsident Barack Obama vom 5. April 2009 in Prag hat diese Debatte weiter beflügelt. In ihr entwarf er die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt, die sein Land umsetzen wolle.

Vor allem Obamas Rede hat eine politische Dynamik ausgelöst, bei der Debatten über nukleare Abrüstung bzw. die Abschaffung von Kernwaffen mehr und mehr die Diskussionen über andere Probleme überdecken. Man gewinnt den Eindruck, dass viele der heutigen strategischen Probleme gelöst werden können, wenn es nur zur Abschaffung von Kernwaffen käme. Vertreter der liberalen Rüstungskontrollschule, die schon immer die Forderung nach nuklearer Abrüstung vertreten haben, legen noch weitere Argumente nach. Ihrer Ansicht zufolge sei der Stand der Verifikations-technologie und Materialkontrolle inzwischen so weit gediehen, dass die Abschaffung von Kernwaffen realistisch sei. In Deutschland hat die Debatte zu „Global Zero“ dazu geführt, dass nach eigenen deutschen Beiträgen zur Beschleunigung des Abrüstungsprozesses gesucht wird. In erster Linie scheint sich dafür die Forderung nach dem baldigen Abzug der noch in Europa befindlichen taktischen Nuklearwaffen der USA anzubieten.

Die Argumente der Gegner von Global Zero sind bekannt: Kernwaffen ließen sich nicht entfinden, ihre Abschaffung würde dazu führen, dass neue Unsicherheiten über die Rekonstitution nuklearer Fähigkeiten entstehen. Zudem würden die Probleme der Nichtverbreitungspolitik nicht dadurch gelöst werden, dass die USA als die wichtigste Garantiemacht der nuklearen Nichtverbreitung ihre Kernwaffenarsenale auflöse. Im Gegenteil: Die nukleare Abrüstung der USA würde zur Perzeption amerikanischer Schwäche beitragen und dazu führen, dass viele Staaten in Richtung einer verdeckten Nuklearbewaffnung gingen, die heute noch unter dem Schutz einer U.S.-Sicherheitsgarantie auf derartige Optionen verzichten.

Im vorliegenden Artikel wird eine Mittelposition vertreten. Die Argumente der Befürworter der Abschaffung nuklearer Waffen sind weitgehend korrekt und weisen darauf hin, dass sich die strategische Lage verändert hat. Aber auch die Argumente der Gegner kann man nicht von der Hand weisen. Anstelle die alten Debatten neu aufzulegen, wird hier empfohlen, einen anderen Weg einzuschreiten: Es ist sinnvoller, von den zu lösenden strategischen Problemen her zu argumentieren und dann zu fragen, ob eine auf Abschaffung von Kernwaffen orientierte Diplomatie der einzige sinnvolle Ansatz darstellt. Dabei sind sowohl strukturelle wie aktuelle Probleme zu lösen bzw. eine Kombination aus ihnen. Es ist die These dieses Artikels, dass wir eine neue Lage haben, die neue und unkonventionelle Antworten erfordert und in der die Vision einer atomwaffenfreien Welt nützlich sein kann. Aber eine öffentliche Diplomatie mit dem Ziel der Abschaffung nuklearer Waffen wird vermutlich wenig dazu beitragen, die anstehenden strategischen Probleme zu lösen. Möglicherweise wird diese öffentliche Diplomatie eher dazu beitragen, dass bestehende Chancen zur Lösung dieser strategischen Probleme nicht hinreichend genutzt werden. Diese Überlegungen werden in den folgenden vier Thesen begründet.

Erste These: Es besteht Anlass zu einer grundsätzlichen Neubestimmung der Rolle von Kernwaffen in der heutigen strategischen Situation.

Damit stellen sich Fragen der Nichtverbreitungspolitik und der Abrüstungspolitik in veränderter Weise. Diese Neubestimmung bedarf aber einer komplexeren Analyse der strategischen Ausgangslage und einer sorgfältigen Ableitung der damit verbundenen strukturellen Probleme. Dabei stehen drei strukturelle Probleme im Vordergrund:

1. Das Interesse an nuklearer Abrüstung ist unter den Kernwaffenstaaten unterschiedlich ausgeprägt.
2. Solange es nicht gelingt, die aus der Zeit des Ost-West-Konflikts überkommene nuklear-strategische Duell-Situation zwischen Russland und den USA aufzuheben, wird es kaum weitere Fortschritte bei der Kernwaffenreduzierung geben.
3. Es bedarf erst einmal der Wiederherstellung des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle in Europa, bevor daran gedacht werden kann, auch über die Reduzierung oder gar Abschaffung nicht-strategischer Kernwaffen zu verhandeln.

Zu 1.: Das Interesse an nuklearer Abrüstung ist unter den Kernwaffenstaaten unterschiedlich ausgeprägt.

Die Befürworter von „Global Zero“ haben Recht, wenn sie die militärische Nützlichkeit von Kernwaffen bezweifeln, aber sie vergessen, dass sie damit eine weitgehend amerikanische Perspektive übernehmen – und sie übersehen die Politik der Konditionalisierung der Obama-Administration. Für die USA haben Kernwaffen heute kaum noch eine eigenständige militärische Nützlichkeit. Die U.S.-Streitkräfte sind nach drei Jahrzehnten kluger Modernisierung (bei der vor allem die Möglichkeiten der heutigen Informationsverarbeitung und der Sensorik genutzt worden sind) in der Lage, weitgehend alle militärischen Missionen mit nicht-nuklearen (konventionellen) Waffen auszuführen. Kernwaffen haben nach der Nuclear Posture Review vom April 2010 weitgehend nur noch den Zweck, existenzielle Bedrohungen abzuwehren bzw. davon abzuschrecken – und das sind primär Bedrohungen der USA und ihrer Verbündeten durch Kernwaffen anderer Mächte. Von daher ist es logisch, die Abschaffung von Kernwaffen zu avisieren. Dies hat Präsident Obama in seiner Prager Rede deutlich gemacht, aber dieser Vorschlag ist konditionalisiert: Nukleare Abrüstung kann es nur dann geben, wenn die anderen Kernwaffenmächte (und solche, die dazu in der Lage wären) mitmachen und sich strikten Kontrollen unterwerfen. Das ist faktisch die Wiederbelebung des Baruch-Plans von 1946, mit dem die USA angeboten hatten, auf Kernwaffen zu

verzichten, sofern die Sowjetunion und andere dazu fähige Staaten bereit wären, sich entsprechenden Kontrollen zu unterziehen. Diese Konditionalisierung war in seiner Prager Rede nur versteckt zu erkennen, die Lektüre des Nuclear Posture Review lässt allerdings keine Zweifel daran aufkommen, dass diese ernst gemeint ist.

Hinter der Politik der Konditionalisierung verbirgt sich die Erkenntnis, dass andere Staaten die Nützlichkeit von Kernwaffen anders einschätzen als das amerikanische Militär. Das fängt mit Russland an, welches in seiner Militärdoktrin dem Einsatz von Kernwaffen als Abschreckungsinstrument gegen potenzielle oder mutmaßliche Eindringlinge (und damit ist primär die NATO gemeint) eine große Rolle zukommen lässt. Für China sind Kernwaffen ein Ausweis seiner Großmachtrolle (ebenso wie für Indien). Für Pakistan und Israel sind sie Mittel des Überlebens. Lediglich Großbritannien und Frankreich könnten sich der amerikanischen Logik anschließen. Für Problemstaaten wie Iran, Nordkorea oder Syrien sind Kernwaffen gerade deswegen interessant, weil diese ein Gegenmittel gegen die als übermächtig empfundene konventionelle Kampfkraft der USA sein können. Das Problem ist also: Gerade weil die USA sich von Kernwaffen unabhängiger machen wollen, wächst für Staaten wie den Iran die Attraktivität von Kernwaffen. Dieses strukturelle Problem gilt es zu überwinden. Wie das geschehen soll, ist derzeit noch offen.

Zu 2.: Bei weiterem Fortbestehen der nuklear-strategischen Duell-Situation zwischen Russland und den USA wird es kaum Fortschritte bei der Kernwaffenreduzierung geben.

Zu einer Bestimmung der heutigen strategischen Lage reicht es aber nicht aus, alleine auf die veränderte Nützlichkeit von Kernwaffen in der amerikanischen Doktrin und die daraus resultierenden Beziehungen zu anderen Staaten zu schauen. Viel dringlicher ist ein ganz anderes Problem: Die gewaltige Nuklearrüstung der USA und Russlands aus dem Ost-West-Konflikt ist zwar bedeutend reduziert worden – um etwa 75 % –, aber dennoch besteht weiterhin eine nukleare Duell-Situation zwischen beiden Staaten, die der weiteren Abrüstung Grenzen setzt. Zwanzig Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts richten beide Staaten weiterhin etwa 700 Angriffssysteme mit über 2.000 Kernwaffen aufeinander, die sich in einem hohen Bereitschaftsstand befinden und teilweise nach nur kurzer Vorwarnzeit abgefeuert werden können. Die Beziehungen zwischen Moskau und Washington sind zwar nicht besonders herzlich, sie sind aber auch nicht so, dass sie sich gegenseitig die nukleare Zerstörung androhen müssen. Kernwaffen sind extreme Waffen, die eigentlich nur gegen extreme Bedrohungen eingesetzt werden sollten – gegen neue

Hitlers oder Stalins. Von daher ist die Beibehaltung dieser Duell-Situation ein Anachronismus. Sie beinhaltet auch ernsthafte Gefahren (Auslösung eines Kernwaffenkrieges aufgrund technischen Versehens oder politischer Fehldeutungen in Krisenzeiten) und belastet die politischen Beziehungen ganz erheblich.

Die Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung zwischen den USA und Russland haben diese Problematik in den vergangenen zehn Jahren überdeckt. Verglichen mit den Beständen Mitte der 80er-Jahre haben beide zusammen etwa 40.000 Kernwaffen aus den Arsenalen abgezogen, von denen mindestens etwa 15.000 auch zerstört worden sind. Von den verbleibenden ca. 25.000 Kernwaffen befinden sich lediglich knapp 8.000 bis 12.000 in einem Zustand, den man als einsatzbereit bezeichnen könnte. Das alles sind beachtliche Abrüstungserfolge, die in der öffentlichen Debatte im Übrigen kaum oder gar nicht berücksichtigt werden. Dieser Abrüstungsprozess – der unter den Präsidenten Bill Clinton und George W. Bush umgesetzt worden ist – kommt aber unter der Administration des visionären Barack Obama faktisch zum Stillstand. Der neue START Vertrag (New START) vom April 2010 schreibt allen gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz bei den Trägersystemen Obergrenzen fest, die nur unwesentlich unter den derzeitigen Beständen liegen. Bei den Obergrenzen für Kernwaffen erlaubt er aufgrund einer veränderten Zählregel im Grunde ähnliche Größenordnungen, wie sie bereits 2002 vereinbart worden waren. Möglich wäre sogar eine Erhöhung der Zahl der Kernwaffen.

Warum hat die US-Administration diesen Weg eingeschlagen, der so gar nicht zu den Visionen ihres Präsidenten passt? In erster Linie liegt dies an der Logik der nuklearen Duell-Situation mit Russland und der damit verbundenen Notwendigkeit, strategische Stabilität aufrechtzuerhalten. Seit den 60er-Jahren bemühen sich Washington und Moskau darum, die nuklearstrategische Konkurrenz zu stabilisieren. Das vorherrschende Stabilitätsparadigma war und ist das der gegenseitig gesicherten Zerstörungsfähigkeit (mutual assured destruction – MAD). MAD bedeutet, dass die strategische Stabilität umso höher ist, je mehr Kernwaffen beide Seiten besitzen und aufeinander richten. Heute ist dieses Stabilitätsparadigma fragwürdig geworden, denn es verhindert tiefere Abrüstungsschritte. Die Problematik ist in strategischen Kreisen der USA bekannt, aber der Nuclear Posture Review lässt erkennen, dass die Obama-Administration derzeit keinen klaren Weg aus dieser Lage sieht. Es gibt Beiträge aus der akademischen Diskussion über De-Alarmierung und den gemeinsamen Rückzug von Kernwaffen in gesicherte und unverwundbare Lager (bis hin zu deren Virtualisierung), aber in der Obama-Administration werden die damit verbundenen Risiken als zu hoch eingestuft, als dass man sich auf derartige Konzepte einlassen kann. Schon der frühere US-Präsident George

W. Bush hatte während des Wahlkampfs 2000 dafür plädiert, den MAD-Zustand zugunsten eines Zustands der gegenseitig versicherten Sicherheit (mutual assured security – MAS) einzutauschen. Aus diesem Projekt ist während seiner Amtszeit aber nichts geworden – nicht zuletzt, weil auch seine Berater dieses zu riskant hielten.

Zu 3.: Es bedarf der Wiederherstellung des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle in Europa, bevor über die Reduzierung oder Abschaffung nicht-strategischer Waffen verhandelt werden kann.

Im Verhältnis zwischen Russland und der NATO ist ein weiteres strukturelles Problem für jede nukleare Abrüstungspolitik entstanden, welches eng mit dem Zerfall des Konventionellen Rüstungskontrollregimes in Europa zusammenhängt. Russland hat weiterhin bis zu 4.000 nicht strategische Kernwaffen mit kurzer Reichweite stationiert (hauptsächlich in seinen europäischen Landesteilen) und begründet dies damit, dass es diese zur Abschreckung großer Invasionen des russischen Staatsgebietes benötige. Russland sei so groß, dass es sich nicht überall verteidigen könne. Prinzipiell ist diese Argumentation nicht von der Hand zu weisen, real ist allerdings nicht absehbar, wer zu einer raumgreifenden strategischen Angriffsoperation gegen Russland mit Land- und Luftstreitkräften heute in der Lage sein sollte. Es ist kein neuer Hitler oder Napoleon zu erkennen und die NATO hat weder die Mittel noch den Willen, eine solche Operation auch nur annähernd ernsthaft zu betreiben.

Von russischer Seite wird dagegen argumentiert, dass man derartige Notfälle nicht ausschließen könne. Besonders wird darauf verwiesen, dass die baltischen Staaten nicht dem Regime der konventionellen Rüstungskontrolle unterliegen und theoretisch dort große Truppenmassierungen direkt vor der Haustür Russlands stattfinden könnten. Um sich vor diesem Fall zu schützen, bedürfe es der Möglichkeit der kontrollierten Eskalation durch taktische Nuklearwaffen, insbesondere Raketen kurzer Reichweite sowie taktischer Bomberflugzeuge. Die damit verbundene Vorwärtsstationierung russischer nicht-strategischer Kernwaffen im westlichen Teil Russlands hat wiederum die Sorgen der baltischen Staaten, Polens und anderer Osteuropäer vergrößert. Die USA haben auch diesen Aspekt in ihrer Nuclear Posture Review vom April 2010 aufgenommen und die Bedeutung der in Europa stationierten taktischen Nuklearwaffen für die Verteidigung ihrer europäischen Partner (nämlich Polen, die baltischen Staaten, Rumänien, Tschechien, Slowakei und Bulgarien) herausgestellt (extended deterrence). Sie haben eine Modernisierung der in Europa gelagerten B61 Bomben eingeleitet, damit diese auch in Zukunft durch moderne Kampfflugzeuge der US-Luftwaffe eingesetzt werden können. Das bedeutet, dass erst dieses strukturelle Problem gelöst werden muss,

ehe an weitere Schritte in Richtung Kernwaffenabschaffung gedacht werden kann.

Zweite These: Angesichts der strategischen Lage ist Global Zero nicht die einzige und voraussichtlich auch nicht die beste Lösung für die derzeitigen strategischen Probleme.

Es ist zu befürchten, dass die konsequente Verfolgung der Global Zero-Lösung dazu beiträgt, dass die Auseinandersetzung mit den realen strategischen Problemen dadurch eher erschwert als erleichtert wird.

Die Option „Global Zero“ wäre nur vordergründig eine „sweeping solution“ für alle oben erwähnten Probleme. Auf den ersten Blick mag es so erscheinen, als ob man mit vollständiger und umfassender nuklearer Abrüstung all die Probleme lösen könnte, die genannt wurden. Geht man in die Details, sieht die Lage anders aus. Die meisten Vertreter des Global Zero-Konzepts sind sich darin einig, dass stufenweise abgerüstet werden soll und dass gleichzeitig ein immer dichter werdendes Netz der internationalen Verregelung und Verrechtlichung dafür Sorge tragen soll, dass jeder Versuch des Vertragsbruches frühzeitig erkannt und dann durch ein funktionierendes System der Kollektiven Sicherheit verhindert wird. Die gewaltigen Probleme, die allein in der Frage der Verifikation erst einmal gelöst werden müssen (Sicherung eines kompletten Verbots der Produktion von Kernwaffenmaterialien auch in Ländern wie Iran oder Nordkorea; vollständige Multilateralisierung der Uran-Anreicherung und der Wiederaufarbeitung oder Endlagerung von Plutonium; lückenlose Kontrolle aller Spaltmaterialien, die in irgendeiner Weise zur Herstellung von Kernwaffen oder radiologischen Waffen Verwendung finden könnten; Kontrolle über das Know-how zur Herstellung von Kernwaffen), können bestenfalls – wenn überhaupt – in einigen Jahrzehnten gelöst werden und werden in dem einen oder anderen Problemstaat vermutlich nicht ohne „Regimewandel“ machbar sein. Global Zero wird aber selbst bei Bestehen günstiger Bedingungen (weitgehende Ratifikation des umfassenden Teststoppvertrags, Abschluss eines Fissile-Material Cut-Off Treaties, Multilateralisierung der Urananreicherung, Verbesserung der Kontrollinstrumente der IAEA) für Jahrzehnte eine Vision bleiben und die Frage bleibt bestehen, was mit den oben genannten strukturellen Problemen wird, die jetzt gelöst werden müssen und nicht erst in 30 oder 40 Jahren.

Eine weitere Voraussetzung für das Funktionieren der Global Zero-Option – die effektive Sicherheitswirkung der Kollektiven Sicherheit – ist auch auf absehbare Zeit nicht verfügbar. Bislang war der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wenig erfolgreich im Umgang mit Ländern, die den NVV gebrochen haben, hauptsächlich weil die ständigen Mitglieder des

Sicherheitsrats sich nicht einig waren oder viel zu viel Zeit brauchten, um auch nur bescheidene Maßnahmen zu ergreifen. Auch daran wird sich in nächster Zeit wenig ändern. Die derzeitige Debatte über die Reform des VN-Sicherheitsrats ist dabei nicht hilfreich, weil es darum gehen soll, die Zahl der ständigen Mitglieder zu vergrößern. Die Folge dürfte erst einmal eine weitere Relativierung der Fähigkeit des Sicherheitsrates sein, auf ernsthafte Krisen des Nichtverbreitungssystems effektiv zu reagieren.

Diejenigen Regime, bei denen – wie Iran und Nordkorea – die Feindschaft zu den USA (und zu dem Westen generell) Staatsräson ist, werden den Versprechungen der nuklearen Abrüstung ohnehin nicht trauen und können durch die Vision nicht gelockt werden. Im Gegenteil, sie werden mit allen Finessen versuchen, ihre nuklearen Optionen auszuweiten. Denkbar ist aber, dass mit Hilfe der Vision von Global Zero diese Regierungen international isoliert werden können. Das wäre die Voraussetzung – aber keinesfalls die Garantie –, um zu erreichen, dass sie nachgeben oder dass es bei ihnen zu einem Machtwechsel kommt. Der Verlauf der NVV-Überprüfungskonferenz im Mai 2010 hat gezeigt, dass die erhofften Entspannungswirkungen der Visionen Obamas auf die Stimmungslage der Blockfreien eingetreten sind, ihre Wirkung blieb allerdings begrenzt.

Die Vision von Global Zero hat im Umgang mit blockfreien Staaten und mit der rüstungskritischen Öffentlichkeit in den westlichen Nationen eine gewisse beruhigende und instrumentelle Funktion. Zur Lösung der derzeit anstehenden strategischen Probleme ist diese Option aber nicht geeignet. Sie beendet nicht die nuklearstrategische Duell-Situation mit Russland. Global Zero wird auch nicht das Problem lösen, dass Russland heute glaubt, stärker auf die abschreckende Wirkung taktischer Kernwaffen gegen eventuelle Feinde setzen zu müssen als früher. Es wird auch nicht die Probleme der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa lösen können. Im Gegenteil, die Diplomatie des Global Zero kann von den anstehenden Aufgaben eher ablenken. Die heutige Debatte über Global Zero erinnert stark an die internationale Abrüstungsdiplomatie gegen Ende der 50er- und Anfang der 60er-Jahre des 20. Jahrhunderts. Zwischen den USA und Russland hatte sich die strategische Konkurrenz in einer Weise entwickelt, die höchste Instabilität erwarten ließ, bis hin zu Anreizen für nukleare Erstschläge. Ähnlich wie heute herrschte auch damals die Meinung vor, man könne diese Probleme nur durch eine vollständige und umfassende Abrüstung lösen. Die entsprechenden diplomatischen Anstrengungen waren beeindruckend: Die USA und die Sowjetunion legten 1960 und 1961 in den Vereinten Nationen ambitionierte und umfassende Abrüstungsvorschläge vor. Daraus wurde am Ende gar nichts, denn jeder dieser Vorschläge hatte etwas an sich, was die jeweils andere Seite nicht akzeptieren wollte oder konnte. Die eigentlichen strategischen Probleme blieben dabei unbearbeitet – was gefähr-

lich war. Erst nach der Kuba-Krise, die fast in einen Kernwaffenkrieg gemündet wäre, kam es dazu, dass sich die Kennedy-Administration um die Behandlung der anstehenden Probleme direkt kümmerte und nicht mehr auf allumfassende, populäre sweeping solutions setzte. Das war die Geburtsstunde der Rüstungskontrolle und diese war erfolgreicher bei der Lösung der damals anstehenden Probleme. So wie damals wird es auch heute notwendig werden, die anstehenden strategischen Probleme direkt zu lösen und nicht auf die Hoffnung zu setzen, dass die avisierte Abschaffung von Kernwaffen alles regeln werde.

Dritte These: Fortschritte im Bereich nuklearer Abrüstung werden nur dann machbar sein, wenn sich die internationale Staatenwelt der strukturellen Probleme annimmt und eine Reihe von aktuellen Problemen löst. Visionen können dabei hilfreich sein, sie können aber auch schaden.

In der nächsten Zeit kommt es darauf an, in mühsamer Arbeit die vorhandenen Probleme anzugehen und auch zu lösen. Nur dann – und das ist die Essenz der Politik Obamas – wird man das Projekt Global Zero mit einigermaßen Aussicht auf Erfolg umsetzen können. Diese Probleme sind:

1. die Abschaffung der nuklearen Duell-Situation zwischen Russland und den USA,
2. die Einbeziehung der anderen Kernwaffenstaaten,
3. die Lösung des Iran-Problems,
4. die Lösung des Nordkorea-Problems und
5. die Lösung des Nahost-Problems.

Zu 1.: Die Abschaffung der nuklearen Duell-Situation zwischen Russland und den USA

Ohne die Beendigung dieser Duell-Situation ist ein weiterer Fortschritt bei der Kernwaffenabrüstung (insbesondere deren Abschaffung) kaum möglich. Hauptproblem ist, wie man aus der Situation, in der strategische Stabilität durch ein Übermaß an weitgehend unverwundbaren Angriffskräften erreicht wird (MAD), zu einer Definition strategischer Stabilität gelangt, die weitergehende Reduzierungen von Kernwaffen erlaubt. Man mag dagegen argumentieren, dass bei nuklearer Abrüstung derartige Stabilitätsüberlegungen irrelevant werden. Das ist im Prinzip auch nicht falsch, nur geht es hier um die Übergangsphase – und diese ist recht lang, im Zweifelsfall mehrere Jahrzehnte. Ein neues Konzept strategischer Stabilität ist daher notwendig, weil nur so gesichert werden kann, dass in einer erwartbar wechselhaften politischen Zukunft nicht neue Risiken dadurch

entstehen, dass sich in einer internationalen Krise Erstschlagsrisiken auftun. Der natürlichste Weg zur Lösung dieses Problems wäre die vereinbarte Reduzierung des Alarmierungsstatus aller Kernwaffen und deren Rückführung auf Einsatzzustände, die erst deren Re-Alarmierung nach längeren Zeitperioden erlauben würde. Bislang gibt es gute Konzepte, aber – wie der Nuclear Posture Review zeigt – es gibt noch keine belastbaren Verfahren, wie ein derartiges Regime überwacht werden kann.

Zu 2.: Die Einbeziehung der anderen Kernwaffenstaaten

Ohne ein funktionierendes Konzept strategischer Stabilität jenseits von MAD zwischen Russland und den USA wird es kaum möglich sein, auch die anderen Kernwaffenstaaten auf ein gemeinsames Vorgehen in Richtung Global Zero zu verpflichten. Diese werden so lange vorsichtig sein, sich in ein derartiges Schema einzufügen, so lange nicht gesichert ist, dass der relative Wert, den sie sich heute von ihren Kernwaffenarsenalen versprechen, nicht verschwindet. Und vor allem wollen sie keine Verluste an Stabilität. Während im Falle Großbritanniens und Frankreichs, bei denen die militärischen Gründe für die Beibehaltung von Kernwaffen zunehmend problematischer werden, vorstellbar ist, dass diese sich am ehesten in ein solches multilaterales Global Zero-System einfügen – und möglicherweise gilt das auch für Indien und China –, sind es eher die übrigen Kernwaffenstaaten, die Probleme bereiten werden: Israel und Pakistan, weil sie sich existenziellen Herausforderungen durch Gegner ausgesetzt sehen, die nicht-nuklearer Natur sind, und Nordkorea und der Iran, die offenbar Kernwaffen brauchen, um ihr eigenes System zu retten.

Zu 3.: Die Lösung des Iran-Problems

Über das iranische Anreicherungsprogramm wird seit 2003 intensiv verhandelt. Längst geht es schon nicht mehr um die Frage, ob der Iran ein Uran-Anreicherungsprogramm haben darf oder nicht. Er hat eines und das wird sich auch nicht mehr rückgängig machen lassen. Er hat zudem andere Programme laufen, die ähnlich gefährlich sind und bei denen erkennbar ist, dass die iranische Führung eine nukleare break-out-Kapazität aufbaut. Iran fordert auf diese Weise die bestehende nukleare Ordnung frontal heraus und die Frage ist, ob die internationale Staatengemeinschaft dieser Herausforderung mit der notwendigen Geschlossenheit entgegentreten kann und ob es ihr gelingt, die Führung in Teheran dazu zu bringen, diese Option aufzugeben. Hier kann die Vision Global Zero hilfreich sein bei dem Versuch, die Unterstützung zu konterkarieren, die der Iran für seine Politik unter den Blockfreien gewonnen hat. Sie ist zweifelsohne auch hilfreich bei dem Versuch, multilaterale Instrumente aufzubauen, die

weitere Nachahmungseffekte unter den Blockfreien verhindern sollen wie z. B. die Etablierung von multilateralen Einrichtungen zur Urananreicherung und Plutonium-Aufarbeitung und -Lagerung oder durch einen Fissile Material Cut-Off-Treaty oder das Inkrafttreten des CTBT. Das Hauptproblem wird die Vision aber nicht lösen können: Wie geht man mit einer regionalen Schwellenmacht um, die ihre internen Probleme dadurch zu lösen versucht, dass sie sich regional und global als Herausforderer der internationalen Ordnung versteht? Vermutlich wird man sich auf andere Lösungen besinnen müssen wie etwa eine Containment-Politik, die vor allem die wirtschaftlichen und politischen Schwächen des heutigen Irans akzentuiert.

Zu 4.: Die Lösung des Nordkorea-Problems

Das Korea-Problem ist ein Problem des nordkoreanischen Regimes. Von daher wird die Einbeziehung Nordkoreas in jegliches Nichtverbreitungsregime oder Abrüstungsregime davon abhängig sein, ob es gelingt, das bestehende Regime durch ein anderes zu ersetzen, welches sich für Reformen öffnet oder moderat ist. Derzeit ist nicht absehbar, wie das angesichts der vor allem in Beijing vorherrschenden Skepsis gegenüber jeder Veränderung des Status quo und der damit verbundenen Unklarheiten geschehen soll. Die Vision von Global Zero kann hier auch nur flankierend hilfreich sein. In erster Linie kommt es darauf an, ob die Führung in Beijing einen Weg zum Regimewandel in Nordkorea findet.

Zu 5.: Die Lösung des Nahost-Problems

Die wohl vertrackteste Problematik, ohne deren Lösung die nukleare Nichtverbreitung auf Dauer nicht gelöst werden kann, ist die Frage nach dem Kernwaffenstatus Israels. Zwar hat sich die Regierung in Jerusalem nie zu ihrem Kernwaffenbesitz bekannt, aber es ist offensichtlich, dass Israel über Kernwaffen verfügt, die es als Existenzgarantie ansieht. Ohne diese Kernwaffen wäre im Übrigen Israel in der Vergangenheit nicht bereit gewesen, sich auf Verhandlungen mit arabischen Partnern über die Frage „Land gegen Frieden“ einzulassen. Für viele Jahrzehnte war die israelische Nuklearbewaffnung kein Thema der internationalen Beziehungen, weil Israel nicht am Status quo rüttelte und die Hoffnung bestand, dass es zu einer palästinensischen Staatlichkeit kommen würde. In dem Maße, wie der Osloer Friedensprozess als gescheitert angesehen werden muss und eine palästinensische Staatlichkeit kaum noch realistisch ist, und in dem Maße, wie die iranische Führung die Kritik an ihrem Nuklearprogramm geschickt mit Kritik an Israels Nuklearwaffen pariert, ist das Thema wieder zu einem der kontroversesten der derzeitigen weltpoli-

tischen Debatte geworden. In den USA wächst die Bereitschaft, stärker Druck auf Israel auszuüben, um endlich eine Zweistaatenlösung zu erreichen. Die Aussichten sind nach dem derzeitigen Stand der Dinge nicht viel versprechend. Eher muss damit gerechnet werden, dass es zu einer nuklearen Konfrontation zwischen Israel und dem Iran kommt und dass andere Staaten der Region – aus Furcht vor dem Iran, aber mit Hinweis auf die Bedrohung aus Israel – auch nach Kernwaffen streben. Auch hier kann die Vision von Global Zero wenig ausrichten.

Daneben gibt es einen breiten Bereich von Maßnahmen, bei denen Verbesserungen des Nichtverbreitungssystems dazu beitragen können, dass die Verifikation einer eventuellen Kernwaffenabschaffung möglich wird. Dies ist ein Bereich, in dem Nichtverbreitungsdiplomatie und die Vorbereitung der Verifikation eines Global Zero-Abkommens weitgehend identisch sind. Wichtige Vorhaben der heutigen Nichtverbreitungspolitik (wie die Inkraftsetzung des umfassenden Teststoppvertrags, der Abschluss von Verhandlungen über ein Verbot der Herstellung spaltbarer Materialien für Waffenzwecke (FMCO), Multilateralisierung von Urananreicherung und Plutoniumaufarbeitung, Sicherung aller vorhandenen spaltbaren Materialien, Verbot doppeldeutiger nuklearer Technologien) sind insofern dual-use fähig, weil sie nicht nur helfen, das derzeitige Nichtverbreitungsregime zu verbessern, sondern auch, weil sie die Grundelemente eines möglichen Überprüfungsregimes für ein Kernwaffenverbot enthalten.

Vierte These: Deutschland ist kein Hauptakteur in der Frage, ob es zu Global Zero kommt oder nicht. Deutschland kann diesen Prozess fördern, Übereifer kann aber auch schaden.

Deutschland kann bestenfalls die Politik Obamas flankieren. Es sollte nicht versuchen, aus einer Missdeutung der Politik Obamas heraus die Rolle eines Vorreiters zu übernehmen. Die deutsche Politik läuft heute Gefahr, Obamas Vision der atomwaffenfreien Welt als konkrete Politik zu deuten. Derzeit ist diese Vision nicht mehr als nur ein konditioniertes Versprechen eines Präsidenten mit vierjähriger Amtszeit für ein Projekt, welches bestenfalls in 30 oder 40 Jahren Realität werden könnte – sofern all diejenigen mitmachen, deren Kooperation heute schwer vorstellbar ist wie z.B. Iran, Nordkorea, Pakistan, Indien, China und Russland. Deutschland muss sich mit dem Gedanken vertraut machen, dass die ambitionierte Vision einer atomwaffenfreien Welt erst einmal nur konzeptionelles Gerüst für eher überschaubare Maßnahmen im Bereich der Nichtverbreitungspolitik und der Rüstungskontrolle ist. Ihr politischer Hauptzweck besteht darin, in den Reihen der nichtnuklearen Staaten Unterstützung für die Reform des nuklearen Nichtverbreitungsregimes zu gewinnen. Das bedeutet nicht, dass diese Vision nur Propagandamaterial ist: Wenn die anderen Staaten

mitmachen und sofern eine verlässliche Verifikation machbar ist, sind die USA tatsächlich bereit, auf Kernwaffen zu verzichten. Dass andere Staaten tatsächlich mitziehen, ist allerdings eher unwahrscheinlich. Es empfiehlt sich, nicht alle strategischen Probleme dadurch lösen zu wollen, dass man auf diesen unwahrscheinlichen Ausgang setzt, der – wenn überhaupt – ohnehin erst Jahrzehnte bedarf, um realisierbar zu werden.

Die deutsche Politik ist viel zu stark geblendet von der Faszination der Vision und reagiert auf diese mit der Forderung nach Rückzug der noch in Europa verbliebenen amerikanischen taktischen Kernwaffen. Außerdem hoffen viele, dass sich mit der Verwirklichung einer atomwaffenfreien Welt auch das lästige Thema Raketenabwehr von selbst erledigt. Die Politik der Obama-Regierung erteilt beiden Erwartungen eine klare Absage: Die in Europa stationierten Kernwaffen sollen nicht abgezogen, sondern modernisiert werden. Die Pläne für eine Raketenabwehr werden zwar modifiziert, aber gleichzeitig mit großem Elan verfolgt und sollen sich erst einmal auf Europa konzentrieren.

Die deutsche Politik täte gut daran, diese Tatsachen zur Kenntnis zu nehmen und vor allem nicht durch die bloße Einforderung des Abzugs der taktischen Kernwaffen die Dinge zu komplizieren. Wollte Deutschland einen substanziellen Beitrag zur nuklearen Abrüstung machen, dann sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass erst einmal das Regime über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE bzw. AKSE-Vertrag) wieder belebt wird. Erst wenn das geschehen ist, können ernsthafte Verhandlungen mit Russland über Reduzierungen oder gar die Abschaffung von nicht-strategischen Kernwaffen ins Auge gefasst werden. Ein wichtiger Schritt wäre getan, wenn die westlichen Staaten den AKSE-Vertrag ratifizieren und die baltischen Staaten ihm beitreten. Beides geschieht nicht, weil die NATO zuvor immer noch den Abzug einiger Hundert russischer Soldaten aus Transnistrien einfordert und es bislang nicht geschafft hat, dieses fragwürdige Junktim aufzugeben. Hier liegt eine Chance für die deutsche Politik, wollte sie dazu beitragen, Obamas Visionen in die Realität umzusetzen. Das ist zwar weniger spektakulär als die Forderung nach dem Abzug der Kernwaffen aus Deutschland, aber strategisch gesehen wäre es der sinnvollere Weg.

Global Zero: Eine Utopie oder ein praktisches Ziel der Politik?

Zur russischen Debatte über Global Zero

Andrei Zagorski

Die russische Politik begrüßt das Ziel einer atomwaffenfreien Welt. Eine vorbehaltlose Zustimmung zum Abbau, geschweige denn zur Abschaffung der russischen nuklearen Waffen ist aber unwahrscheinlich. Zwar gibt es unter russischen Experten explizite Befürworter nuklearer Abrüstung, Skeptiker sind jedoch eindeutig in der Überzahl. Der zu erwartende weitere organische Abbau russischer Bestände wird uns einer Welt ohne Atomwaffen immer näherbringen. Somit erscheint die Abschaffung dieser Waffen als eine durchaus praktische Aufgabe, deren Umsetzung aber der Komplexität des Problems Rechnung tragen muss.

1. Nukleare Abrüstung: ein langfristiges Ziel der offiziellen russischen Politik

Es gibt drei Vorschläge zur vollständigen Abschaffung nuklearer Waffen. Die Debatte wurde Anfang 2007 von vier namhaften amerikanischen Politikern – George Schultz, William Perry, Henry Kissinger und Sam Nunn – angestoßen. Die Ergebnisse der Diskussionen an der Hoover Institution in Stanford haben sie in zwei Beiträgen im „The Wall Street Journal“¹ in einer für die Politik relevanten Form zusammengefasst.

Seit Ende 2008 läuft eine internationale Kampagne für Global Zero, der sich Politiker aus mehreren Staaten angeschlossen haben. Die Kampagne hat einen Aktionsplan zur abgestuften Abrüstung von nuklearen Waffen bis 2030² vorgelegt, der in Konsultationen mit relevanten Regierungen immer wieder weiterentwickelt werden soll.

¹ Shultz, George P. / Perry, William J. / Kissinger, Henry A. / Nunn, Sam: A World Free of Nuclear Weapons, in: The Wall Street Journal, 4.1.2007, p. A15; Shultz, George P. / Perry, William J. / Kissinger, Henry A. / Nunn, Sam: Toward a Nuclear-Free World, in: The Wall Street Journal, 15.1.2008, p. A13.

² Global Zero. A World Without Nuclear Weapons. Global Zero Action Plan, 29.6.2009. www.globalzero.org, Stand: 6.1.2010.

2009 wurde der Bericht einer internationalen Kommission für nukleare Nichtweiterverbreitung und Abrüstung unter dem Vorsitz von Gareth Evans und Yoriko Kawaguchi veröffentlicht.³

Alle drei Initiativen haben mindestens eines gemeinsam. Sie verbinden die Zielsetzung einer atomwaffenfreien Welt mit der Stärkung des nuklearen Nichtweiterverbreitungsregimes. In diesem Sinne gehen sie auf die Verpflichtung zurück, die die Atomkräfte nach dem Artikel VI des Atomsperrvertrags von 1968 eingegangen sind.

Die Idee des Nuclear Zero beruht auf doppelter Einsicht. Die weitere Beibehaltung der nuklearen Waffen der USA und Russlands zum Zweck der gegenseitigen garantierten Vernichtung ist nach dem Ende des Kalten Krieges obsolet geworden. Bei immer geringerem politischem und militärischem Nutzen steigen die finanziellen und insbesondere die welt-politischen Kosten der atomaren Abschreckung. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der wachsenden Gefahr, dass mit der Zeit immer mehr Staaten, eventuell auch nichtstaatliche Akteure in den Besitz nuklearer Waffen kommen würden. Dies wäre eine gefährliche Welt, in der man sich auf die Mechanismen der gegenseitigen Abschreckung wie in den Zeiten des Kalten Krieges nicht länger verlassen können.

Vor diesem Hintergrund einer wachsenden Komplexität der nuklearen Verhältnisse ist nukleare Abrüstung bei gleichzeitiger Garantie, dass keine neuen Akteure in den Besitz von Atomwaffen kommen, eine plausible und eine bessere Lösung, auch wenn die gegenwärtigen Atomkräfte dafür auf ihre Arsenale verzichten sollten. Diese Lösung würde eine drastische Verschärfung des Nichtweiterverbreitungsregimes notwendig machen.

Seit längerem bestanden mehrere Nichtnuklearwaffenstaaten darauf, einer Verschärfung des Nichtweiterverbreitungsregimes nur dann zustimmen zu wollen, wenn Atomkräfte ihrer Abrüstungsverpflichtung nachkommen. Die Idee eines Nuclear Zero akzeptiert nicht nur dieses Junktim zwischen nuklearer Nichtweiterverbreitung und Abrüstung. Vor allem soll die nukleare Abrüstung an die Stärkung des Nichtweiterverbreitungsregimes gekoppelt und von dieser abhängig gemacht werden.

Global Zero strebt damit eine doppelte Aufgabe an. Zum einen sollen Atomkräfte für („vertikale“) nukleare Abrüstung gewonnen werden. Zum anderen aber sollen damit Nichtnuklearwaffenstaaten für strengere Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung der „horizontalen“ Weiterverbreitung gewonnen werden.

³ International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament Report, „Eliminating Nuclear Threats: A Practical Agenda for Global Policymakers“, Canberra / Tokyo 2009.

Nachdem US-Präsident Barack Obama Anfang April 2009 sein Bekenntnis zur atomwaffenfreien Welt verkündet und seine Agenda der ersten Schritte in diese Richtung vorgestellt hatte,⁴ zeigte die russische Staatsführung sofort die Bereitschaft, auf das Ziel hinarbeiten zu wollen. Aber nicht bedingungslos.

In seiner Ansprache an der Universität Helsinki Ende April 2009 unterstützte der russische Präsident Dmitrij Medwedew⁵ ausdrücklich die Vision von Obama, ergänzte aber seine Vorstellungen von den Schritten, die in die Richtung einer atomwaffenfreien Welt führen sollen, durch weitere Punkte. Nukleare Abrüstung würde voraussetzen, dass

- keine Waffen im Weltraum stationiert werden,
- der Abbau von Nuklearwaffen nicht durch die Entwicklung von strategischen Waffen mit konventioneller Munition unterlaufen wird,
- keine Reserve an Atomsprengköpfen behalten wird, die auf ihre Träger zurückversetzt werden können, und
- der Zusammenhang zwischen offensiven und defensiven (Raketenabwehr) Waffensystemen berücksichtigt wird.

Diese Punkte sind der Rüstungskontrollpolitischen Agenda der russischen Politik entliehen worden, wie sie sich in den letzten vier bis fünf Jahren entwickelt hatte. Sie erschöpfen diese Agenda aber nicht. Die Auswahl der Voraussetzungen für eine atomwaffenfreie Welt kann also beliebig erweitert werden. So ergänzte Präsident Medwedew seine Liste im September 2009⁶ um die Forderung einer Multilateralisierung des bilateralen Vertrags über die Bannung russischer und amerikanischer Raketen mittlerer Reichweite (INF-Vertrag) von 1987 sowie um die Beteiligung aller Atommächte an weiteren russisch-amerikanischen Abrüstungsbemühungen.

Es sei aber festzuhalten, dass seit den Vorstößen der beiden Präsidenten das Ziel einer atomwaffenfreien Welt, in der alle Nationen gleiche Sicherheit genießen, explizit in der sicherheitspolitischen Strategie der Russischen

⁴ Remarks by President Barack Obama, Hradcany Square, Prague, Czech Republic, 5.4.2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/, Stand: 9.11.2009.

⁵ Vystuplenie v universitete Helsinki in otvety na voprosy (Ansprache in der Universität Helsinki und Antworten auf die Fragen), 20.4.2009, <http://news.kremlin.ru/transcripts/3805>, Stand 23.12.2009.

⁶ Vystuplenie na 64-j sessii General'noj Assamblei OON (Ansprache vor der 64. Generalversammlung der Vereinten Nationen), 24.9.2009, <http://news.kremlin.ru/transcripts/5552>, Stand: 23.12.2009.

Föderation von 2009⁷ übernommen worden ist. Dies bedeutet aber nicht, dass diese Zielsetzung in der russischen Expertendebatte nicht kontrovers ist. Im Gegenteil, die überwiegende Mehrheit der Experten steht dieser Zielsetzung eher skeptisch gegenüber. Sie betrachten sie entweder als utopisch oder aber den Interessen der Russischen Föderation nicht entsprechend.

2. Die Abrüstungs-Optimisten

Die Befürworter der nuklearen Abrüstung in Russland gehen von der Grundannahme aus, dass die gegenwärtigen und die eventuellen neuen Atommächte diese Waffen als Mittel ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik entbehren können und dass sie sogar gut beraten sind, es zu tun. Somit geht eine kleine Fraktion russischer sicherheitspolitischer Experten davon aus, dass die Abschaffung nuklearer Waffen nicht nur wünschenswert, sondern auch praktisch umsetzbar ist, wenn auch nicht so schnell, wie es von vielen heute angenommen wird.

Die Begründung, die alle Proponenten nuklearer Abrüstung gemeinsam haben, ist die, dass der Wert der Atomwaffen als Mittel der Kriegsführung beziehungsweise der Abschreckungspolitik dramatisch zurückgeht,⁸ sodass er ihre weitere Existenz sowie die damit verbundenen Risiken eines nicht sanktionierten Einsatzes oder der Übernahme durch radikale Gruppen nicht länger glaubwürdig rechtfertigen kann.⁹ Doch die Motivation für diese Schlussfolgerung und die daraus zu ziehenden Konsequenzen unterscheiden sich oft.

So besteht General Slipčenko darauf, dass die meisten denkbaren Aufgaben nuklearer Waffen – nicht zuletzt die der Abschreckung eines eventuellen Angriffs – zunehmend von modernen Mitteln konventioneller Kriegsführung, in erster Linie von Präzisionswaffen längerer Reichweite, übernommen

⁷ Strategija nacionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda (Strategie der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation bis 2020) vom 12.5.2009, Punkt 90: <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1aa/8abb3c17eb3d2626c32575b500320ae4?OpenDocument>, Stand: 15.5.2009.

⁸ Als Referenz gelten dabei vorwiegend zwei Beiträge namhafter russischer Experten: Fedosov, E.A.: Mošč, kotoraja oslabl'aet (Die Macht, die schwächt), in: Rossijskoe voennoe obozrenie (Die russische militärische Umschau) 5/2004, S. 6-9; Slipčenko, V.I.: Vojny šestogo pokolenija. Oružie i voennoe iskusstvo buduščego (Kriege der sechsten Generation. Künftige Waffensysteme und Kriegskunst), Moskau 2002, S. 384.

⁹ Siehe u. a. Timerbaev, Roland: O put'ach dvizhenija k miru bez'adernogo oružhija (Über die Wege zur atomwaffenfreien Welt), in: Index Bezopasnosti (Security Index, Moskau) 1/2009, S. 19-30, hier S. 26-27.

werden.¹⁰ Dies soll die Atomwaffen in den Beständen der Großmächte militärisch obsolet machen und somit ihren Abbau ermöglichen.

Andere Experten¹¹ gehen vom Gegenteil aus. Die nukleare Abrüstung werde durch die Entwicklung neuer Waffensysteme nicht gefördert, sondern verhindert. Atommächte und nicht zuletzt Russland werden erst auf nukleare Bestände verzichten können, wenn keine neuen Waffentypen entwickelt werden, zu deren Ausgleich sie glauben auf Atomwaffen zurückgreifen zu müssen.

Sie gehen davon aus, dass die langfristige Entwicklung der Sicherheitslandschaft Russland von der gegenwärtig angenommenen Abhängigkeit von Atomwaffen entbinden kann. Dazu müssen die bestehenden oder die eventuellen sicherheitspolitischen Besorgnisse Russlands berücksichtigt werden, die sein Verhältnis mit der NATO (nicht zuletzt wird in diesem Kontext auf die Ausdehnung der NATO in den Osten, die Kontroverse über die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa, Raketenabwehr, Entwicklung neuer konventioneller Präzisionswaffen sowie auf die Bannung der Stationierung von Waffensystemen im Weltall hingewiesen) und China belasten können. Andere Rechtfertigungen als die der Abschreckung der USA / NATO und China sehen sie für die russischen Atomwaffen nicht, denn diese ermöglichen auf keinen Fall die Bewältigung neuer maßgeblicher Sicherheitsrisiken und Bedrohungen, mit denen Russland konfrontiert ist.¹²

Durch nukleare Abrüstung würde Russland sein sicherheitspolitisches Verhältnis in erster Linie mit der westlichen Staatengemeinschaft neu regeln und auf diesem Wege den Abbau der Atomwaffen auf wenige Hunderte, wenn nicht auf wenige Dutzende mit der Stärkung der nationalen und internationalen Sicherheit in Einklang bringen können. Die damit verbundenen vertrauensbildenden Effekte sollen es mit der Zeit durchaus ermöglichen, dass Atomwaffen zuerst aus den Beständen der Streitkräfte, dann aus der Reserve und aus den Lagerstätten gänzlich entfernt werden. Darauf sollte eine überprüfbare Konversion des nuklearen Materials zum Zwecke seiner ausschließlich friedlichen Nutzung folgen.¹³

¹⁰ Slipčenko, V.I.: Kriege der sechsten Generation. Künftige Waffensysteme und Kriegskunst, S. 384.

¹¹ Arbatov, Alexei: Uravnenie bezopasnosti (Die Sicherheitsgleichung), Moskau 2010, S. 236. Arbatov schreibt u. a.: „... eine Welt ohne Atomwaffen ist keinesfalls die gegenwärtige Welt minus Atomwaffen, dieser Begriff steht eher für eine Staatengemeinschaft, die nach anderen Prinzipien organisiert ist, in der die Sicherheit aller Nationen gewährleistet, egal wie groß, wirtschaftlich oder militärisch stark sie sind.“

¹² Arbatov: Die Sicherheitsgleichung, S. 235-236.

¹³ Ebd., S. 235.

Eine Reihe der russischen Experten plädiert für nukleare Abrüstung auch aus der traditionellen Nichtweiterverbreitungsperspektive und betont insbesondere die Abrüstungsverpflichtung der Atommächte nach dem Artikel VI des Atomsperrvertrags, deren Umsetzung eine Stärkung des globalen Nichtweiterverbreitungsregimes ermöglichen soll.¹⁴ Hiervon leiten sie Schritte ab, die weitgehend damit übereinstimmen, was aus den Besprechungen der Expertengruppen im Hoover-Institute hervorgegangen und weitgehend von der Regierung Obama übernommen worden ist:

- weitere vertragliche Reduzierung der offensiven Atomwaffen Russlands und der USA,
- die Inkraftsetzung des Vertrags über das umfassende Verbot aller Atomtests (CTBT), der auf den Beitritt und/oder Ratifizierung durch die USA, China, Indien, Pakistan, Israel, Nordkorea, Iran, Indonesien und Ägypten angewiesen ist,
- Regelung der nuklearen Dossiers von Nordkorea und Iran,
- ein Verbot der Produktion des waffenfähigen Spaltmaterials,
- die graduelle Ausdehnung des Teilnehmerkreises der nuklearen Abrüstungsgespräche auf Großbritannien, Frankreich, China, Indien, Israel und Pakistan,
- eine generelle Stärkung der Beobachtungs- und Kontrollvollmachten sowie der Kapazität der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA), nicht zuletzt durch die Verpflichtung aller Staaten, das zusätzliche Protokoll über die IAEA-Garantien zu übernehmen, das der Behörde die Inspektion auch nicht-deklarerter Objekte erlaubt.

3. Die Abrüstungs-Skeptiker

Die Skeptiker gehen dagegen von der Prämisse aus, dass Nuklearwaffen, nicht zuletzt den taktischen, weiterhin eine „kolossale Rolle“¹⁵ in der Gewährleistung nationaler Sicherheit zukommt. Dies soll erst recht für Russland gelten, das allein damit seine quantitative und qualitative konventionelle Unterlegenheit gegenüber den USA und der NATO sowie seine quantitative konventionelle Unterlegenheit gegenüber China kompensieren kann.¹⁶

¹⁴ Siehe z. B. Timerbaev, Roland: Über die Wege zur atomwaffenfreien Welt, S. 19-30.

¹⁵ So General a.D. Gennadij Evstafiev in einem Rundtischgespräch der Zeitschrift Index Bezopasnosti 2/2009, <http://www.pircenter.org/index.php?id=1248&news=4654>, Stand: 25.5.2010.

¹⁶ So z. B. Belous, Vladimir (General-Major a. D., Direktor des Zentrums für internationale und strategische Studien): Taktičeskoe Jadernoe oružie na rubeže XXI veka (Taktische Nuklearwaffen an der Wende zum 21. Jahrhundert), http://www.nasledie.ru/voenpol/14_15/article.php?art=3, Stand: 17.6.2010.

Die Debatte über Global Zero wird zum einen als Rhetorik abgewiesen, die die Tatsache vertuschen soll, dass die fortgesetzte nukleare Abschreckung auf absehbare Zeit weiterhin der Grundstein nationaler Sicherheitspolitik bleibt. Denn allen Prognosen nach soll die Staatengemeinschaft in der Zukunft mit einer hohen Wahrscheinlichkeit von zwischenstaatlichen Konflikten, bewaffneten Auseinandersetzungen und sogar Kriegen rechnen, die unter dem Einsatz nuklearer Waffen ausgetragen werden. Dieser Ausblick soll den Schluss begründen, dass Atomwaffen in absehbarer Zeit nicht nur nicht abgeschafft werden, sondern zu einem existenziellen Attribut der Staatsmacht aufgewertet werden.¹⁷

Die konsequente Schlussfolgerung aus dieser These, die das Gegenteil davon behaupten soll, wovon die Gruppe der Experten an der Hoover-Institution in Stanford ausgegangen ist, läuft darauf hinaus, dass man schnell wird lernen müssen, wie man in einer Welt mit immer mehr Atomwaffen zurechtkommt,¹⁸ als dass man versuchen sollte, der nuklearen Weiterverbreitung durch Abrüstung und eine Verschärfung des nuklearen Abrüstungsregimes vorzubeugen.

Atomwaffenfreiheit passt also gut in die Vision einer idealen Welt, die es aber nicht gibt und vielleicht auch nicht geben kann. Denn die Realität soll völlig anders aussehen.

Die Kampagne für Global Zero wird aus dieser Perspektive oft damit erklärt, dass die USA durch die konventionelle waffentechnologische Entwicklung einen Zustand erreicht haben sollen, „in dem sie die meisten militärischen Ziele ohne Einsatz von nuklearen Waffen mit hoher Effizienz, wenigen Verlusten und ohne eine globale Umweltkatastrophe zu verursachen, umsetzen können“.¹⁹ Die konventionellen Präzisionswaffen größerer Reichweite sollen daher in der Zukunft zunehmend die Aufgaben von nuklearen Waffen übernehmen – eine Schlussfolgerung, die der oben zitierten Stellungnahme von General Slipčenko nahekommt – nur mit der Konsequenz, die das Gegenteil davon ist, worauf die Befürworter nuklearer Abrüstung schließen: Die zunehmende konventionelle Unterlegenheit zwingt Russland (wie auch eine Reihe anderer Staaten) dazu, sich mehr statt weniger auf Nuklearwaffen verlassen zu müssen.²⁰ Denn nukleare Abrüstung (Global Zero) soll vor dem Hintergrund der

¹⁷ Radchuk, Alexandr: Bol'shaja jadernaja igra v XXI veke: Razoruženie ili vojna? (Das große nukleare Game des 21. Jahrhunderts: Abrüstung oder Krieg?), in: Index Bezopasnosti 1/2010, S. 21-48, hier S. 24, 30, 43.

¹⁸ Karaganov, Sergei: „Glonal'nyj nol'“ i zdavyj smysl (Global Zero und Common Sense), in: Rossiya v global'noj poliitke (Russia in Global affairs) 2/2010, <http://www.globalaffairs.ru/number/Globalnyi-nol-i-zdavyi-smysl-14881>, Stand: 17.7.2010.

¹⁹ Radchuk: Das große nukleare Game des 21. Jahrhunderts, S. 27.

²⁰ Belous: Taktische Nuklearwaffen an der Wende zum 21. Jahrhundert.

Weiterentwicklung von konventionellen Waffen, die auch „strategische“ Aufgaben übernehmen sollen, die USA in die Lage versetzen, jeden beliebigen Staat, inklusive Russland, ungestraft entwaffnen zu können, ohne länger einen Vergeltungsschlag gegen eigenes Territorium fürchten zu müssen.²¹

Ohne sich grundsätzlich gegen die Option einer atomwaffenfreien Welt zu stellen, argumentieren die Skeptiker, dass zuerst eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt werden muss, die noch lange nicht gegeben sind, bevor man diese Option ernsthaft ins Visier nehmen kann. In seinem wohl am weitesten ausgearbeiteten Aufsatz²² listet Oberst Radchuk sieben solcher Minimalvoraussetzungen auf:

- die Identifizierung multilateraler Institutionen (vorzugsweise im Rahmen der Vereinten Nationen), die mit der praktischen Umsetzung der nuklearen Abrüstung unter Einbezug aller Atomwaffenstaaten beauftragt werden sollen,
- die Einigung auf eine erweiterte Liste der offiziellen Atomkräfte, die alle Bestände von Nuklearwaffen „legalisieren“ soll, inklusive die Bestände der sogenannten „inoffiziellen“ Atomkräfte wie Israel, Indien und Pakistan,
- die Bannung der bestehenden Option, aus dem Atomsperrvertrag auszutreten, damit der eventuelle Erwerb von nuklearen Waffen durch weitere Staaten nicht mehr legitimiert werden kann und streng bestraft werden soll,
- die Erfassung aller bestehenden Bestände an nuklearen Waffen, Anwendung von Transparenzmaßnahmen sowie vertiefter Dialog der Atomkräfte über ihre nuklearen Strategien,
- die Einsetzung einer neuen globalen Sicherheitsordnung, die nicht zuletzt ein erneuertes Nichtweiterverbreitungsregime einschließen würde, das eine Compliance-Politik explizit belohnen, jegliche Verstöße dagegen aber aufs Strengste bestrafen würde,
- die Schaffung von Garantien und Voraussetzungen für die Entwicklung von friedlichen nuklearen Programmen durch alle Staaten ohne jegliche politische Diskriminierung sowie
- die Zulassung von selektiven Atomtests (einmal in 10 bis 15 Jahren) durch „offizielle“ Atomkräfte zur Überprüfung der Verlässlichkeit ihrer nuklearen Munition und der Erhaltung der relevanten Expertise.

Die Erfüllung dieser Voraussetzungen soll die Aufnahme des Dialogs über einen freiwilligen Verzicht der Atomkräfte auf ihre nuklearen Waffen bei gleichzeitigem Verzicht auf Anwendung der militärischen Macht in internationalen Beziehungen ermöglichen.

²¹ Radchuk: Das große nukleare Game des 21. Jahrhunderts, S. 38.

²² Ebd., S. 45-46.

4. Ausblick

Trotz der überwiegenden Skepsis in der russischen Mainstream-Einschätzung der Perspektiven der Abschaffung von Nuklearwaffen ist davon auszugehen, dass die absehbaren Entwicklungen eher hin zu einer atomwaffenfreien Welt tendieren als umgekehrt, obwohl diese Entwicklung sich kaum nach dem Zeitplan der Global-Zero Kampagne gestalten lassen wird.

Zwar geht man in Russland und in den USA davon aus, dass in den sieben Jahren nach dem Inkrafttreten des erneuerten START-Abkommens von 2010 keine weiteren Durchbrüche in den Abmachungen zum Abbau strategischer Nuklearwaffen zu erwarten sind – stattdessen sollen sich die Gespräche schwerpunktmäßig auf taktische Waffen, Zusammenarbeit im Bereich der Raketenabwehr und die Behandlung des iranischen nuklearen Dossiers konzentrieren –, dennoch ist damit zu rechnen, dass der Abbau der Nuklearwaffen auch ohne neue Abkommen weiter voranschreitet.

Dies gilt insbesondere für die Russische Föderation, aber auch für die USA, insbesondere nachdem die nukleare Strategie der Obama-Regierung²³ die ersten Schritte zur weiteren Relativierung der Rolle der Atomwaffen in der amerikanischen Politik verkündet hat.

Nach Schätzungen des Autors werden die Bestände der strategischen russischen Atomwaffen in den kommenden 10 bis 15 Jahren zwangsweise über die Vorgaben des START-Vertrags hinaus abgebaut. Dies hat in erster Linie damit zu tun, dass alte sowjetische Systeme bis dahin ausgemustert werden müssen, die industriellen Kapazitäten dagegen, die zu ihrer Ersetzung notwendig sind, sehr knapp sind. So soll Russland bis zum Jahr 2025 über nicht mehr als 700 strategische Sprengköpfe verfügen. Seine Bestände werden aber höchstwahrscheinlich auf 500 und sogar tiefer fallen. Diese Analyse stimmt mit den Schätzungen russischer Nuklearexperten überein, die von einer optimalen Größe der Bestände von ca. 500 Sprengköpfen ausgehen.²⁴ Zwar wird der weitere Abbau in dieser Größenordnung von der russischen Atomindustrie abgelehnt,²⁵ die ihre Kapazitäten auslasten möchte, der kontinuierliche Rückgang dieser Kapazitäten im letzten Jahrzehnt²⁶ lässt aber vermuten, dass dieser Konflikt entschärft werden

²³ Nuclear Posture Review Report, Department of Defense, United States of America, April 2010.

²⁴ So General a. D. Evgenij Maslin in einem Rundtischgespräch der Zeitschrift *Index Bezopasnosti* 2/2009, S. 109-114, hier S. 113.

²⁵ Ebd., S. 113.

²⁶ Siehe Djakov, A.S. / Mjasnikov, E.V. / Ladyšev, T.T.: *Nestrategičeskoe jadernoe oružie. Problemy kontrolja i sokaščenijsa* (Substrategische Nuklearwaffen. Probleme der Kontrolle und Reduzierung), *Dolgoprudnyj* 2004, S. 17-18.

kann und zwar zu Gunsten der Abrüstungsoption. General Evgenij Maslin nennt diese Entwicklung zu Recht eine „natürliche“ oder „organische“ Bewegung in die Richtung eines nuklearen Zero“. ²⁷

Wird Russland sich künftig angesichts dieser „organischen Entwicklung“ gegenüber der Vision einer atomwaffenfreien Welt nicht mehr öffnen müssen?

Eine Antwort darauf soll auch die Entwicklung des sicherheits- und rüstungskontrollpolitischen Umfelds berücksichtigen und der Komplexität dieses Umfelds und des Problems Rechnung tragen. So gehen zwei namhafte russische Experten – Alexei Arbatow und General Vladimir Dvorkin²⁸ – davon aus, dass tiefer, sogar sehr tiefer Abbau russischer und amerikanischer Atomwaffen auf wenige operativ stationierte Sprengköpfe durchaus möglich sei. Dies würde aber nicht nach einem simplen Zeitplan stattfinden können, sondern wird komplex abgestimmte Maßnahmen zum Abbau der materiellen, politischen und mentalen Ursachen der Perpetuierung des Abschreckungsansatzes in nuklearen Doktrinen beider Staaten erforderlich machen – vom Verzicht auf die Abhängigkeit von den „Schuss-auf-Warnung“ Systemen über De-Alerting (Senkung der Alarmbereitschaft strategischer Waffensysteme) und Vertrauensbildung bis zum Aufbau eines gemeinsamen Systems der Raketenbeobachtung und -abwehr.

Erst die endgültige Überwindung der nuklearen Hypothek des Kalten Krieges wird den Weg für die graduelle Abschaffung der Nuklearwaffen öffnen.

5. Schlussfolgerungen

Trotz der überwiegenden Skepsis in russischen Expertenkreisen sind einige gemeinsame Akzente in der Auseinandersetzung mit der Idee einer atomwaffenfreien Welt feststellbar.

Sollte die Menschheit von dem Verhängnis der Atombombe befreit werden, reicht dafür ein politischer Konsens über einen Zeitplan zum graduellen, aber zügigen Abbau von gegenwärtigen nuklearen Beständen nicht.

²⁷ Maslin, Evgenij in einem Rundtischgespräch der Zeitschrift Index Bezopasnosti, S. 112.

²⁸ Arbatov, Alexei / Dvorkin, Vladimir: Beyond Nuclear Deterrence: Transforming the U.S.–Russian equation, Washington D.C. 2006, S. 107-162.

Nukleare Abrüstung an sich weist eine Komplexität auf, die nicht auf rein numerisch abgestimmte Reduzierungen minimiert werden kann. Sie erfordert einen umfassenden Ansatz, der der Entwicklung und der Transformation der relevanten Doktrinen und Potenziale Rechnung trägt.

Das wechselseitige Verhältnis zwischen nuklearen, konventionellen und neuen nicht-konventionellen Waffensystemen trägt weiter zur Komplexität des Problems bei, wie auch das politische und das sicherheitspolitische Umfeld (Sicherheitsordnung), in dem relevante Abbauschritte unternommen werden sollten.

Die Abrüstungs-Optimisten in Russland versuchen deswegen ebenso wie die Skeptiker, die notwendigen politischen und rüstungskontrollpolitischen Voraussetzungen zu identifizieren, die den Weg zur nuklearen Abrüstung frei machen können. Der Unterschied zwischen den beiden Gruppen besteht darin, dass die Optimisten ernsthaft an der Gestaltung solcher Voraussetzungen zu arbeiten bereit sind, die Skeptiker dagegen es eher als ein (fast unüberwindbares) Hindernis sehen.

Die Vision einer atomwaffenfreien Welt wird aber nicht über Nacht umgesetzt – auch nicht unbedingt in den kommenden 20 bis 30 Jahren. Sie soll eine Entwicklung, einen Prozess in Gang setzen, der über praktische Schritte des graduellen Abbaus der bestehender nuklearen Bestände, dem Misstrauen der Politiker und den aus dem Kalten Krieg überlieferten Denkmuster letztendlich zum vollständigen Abbau der Atomwaffen führen soll.

Obama and the Path to Zero: Thrust and Vector versus Speed and Distance

Lewis Griffith / Edwina Campbell*

There is no question that the words of President Barack Obama in Prague have energized discussions of a future without nuclear weapons, but is there more to the Obama Administration's impact on creating such a future than words? We argue that policy has in fact followed rhetoric and the Obama Nuclear Posture Review is potentially historical both as an important thrust forward for the cause of nuclear disarmament and as a sound policy vector to direct U.S. efforts towards a world with far fewer nuclear weapons. At the same time, thrust and vector are only relevant in relation to the speed one can travel and the distance one has to go and while the Obama nuclear policy advances the cause, it is hampered by the slow speed that can be sustained and dwarfed by the distance left to travel to a nuclear weapons free world. Meaningful steps have been taken, but they are steps on a long road and failure to understand that might be the biggest threat to maintaining the effort.

1. Introduction

Is the impact of President Obama on nuclear disarmament a question of style or substance? There is no question that the tone of U.S. foreign policy has changed dramatically with the election of 2010. Already benefiting from the powerful symbolism of his election, President Obama's seemingly instinctive multilateralism has generated improved international engagement on a range of issues. The combination of the Nobel Peace Prize and the 2009 Cairo and Prague speeches have added an accompanying sense of optimism regarding the U.S. role in the world.¹ Specifically, the Prague speech, with its clear commitment to a nuclear free world and the subsequent flurry of activity on nuclear issues thus far in 2010, including the signing of the New Strategic Arms Reduction Treaty

* The views expressed in this chapter are those of the authors, and not Air University, the U.S. Air Force, or the Department of Defense.

¹ Remarks by President Barack Obama, Hradcany Square, Prague, Czech Republic, 5.4.2009 and Remarks by The President on a New Beginning, Cairo University, Cairo, Egypt, 4.6.2009.

(New START), the Nuclear Security Conference, the release of the Administration's Nuclear Posture Review, and the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), have some calling this a „nuclear spring“ that will energize real progress toward nuclear disarmament.²

Yet a change in feel is not the same thing as a change in policy.³ There is little new about a U.S. rhetorical commitment to a nuclear free world. Presidents as far back as Harry Truman called for such an outcome, and administrations as ideologically different from Obama's as Ronald Reagan's have pursued it seriously. It is also worth noting that in the 2002 National Security Strategy (NSS), President Bush argued that the primary threat to U.S. national security was „at the crossroads of radicalism and technology,“ with nuclear terrorism as the ultimate concern – a view reiterated in the 2006 NSS.⁴ Obama's recently released 2010 NSS is hardly novel when it states „the American people face no greater or more urgent danger than a terrorist attack with a nuclear weapon“.⁵

President Obama has now addressed both parts of the radicalism and technology interface in two widely hailed international speeches. The Cairo speech was to reframe the U.S. approach to the threat of militant Islamism and won the President acclaim across the international community. An argument can be made, however, that little of substance has

² For one example see Isaacs, John: Those Were the Weeks That Were: Nuclear Spring, Center for Arms Control and Non-Proliferation, www.armscontrol-center.org/policy/nuclearterrorism/articles/. For the official outcomes of the treaty and conferences see U.S. Department of State, Treaty Between The United States of America and The Russian Federation On Measures For The Further Reduction And Limitation Of Strategic Offensive Arms, 8.4.2010; U.S. Department of State, Communiqué of the Washington Nuclear Security Summit, U.S. White House, 13.4.2010; and United Nations, Draft Final Document: 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 27.5.2010.

³ The debate about the current state of the nuclear arena, what the Obama nuclear policy should be, and / or what its implications are has been active since the Prague speech. For quality examples see Gavin, Francis J.: Same As It Ever Was: Nuclear Alarmism, Proliferation, and the Cold War, *International Security* 34/2009/2010, pp. 7-37; Below, Tim D. Q.: US Nuclear Deterrence: An Opportunity for President Obama to Lead by Example, *Air & Space Power Journal* 23/2009, pp. 89-101; Allison, Graham: Nuclear Disorder: Surveying Atomic Threats, *Foreign Affairs* 89/2010, pp. 74-85; Ferguson, Charles D.: The Long Road to Zero: Overcoming the Obstacles to a Nuclear Free World, *Foreign Affairs* 89/2010, pp. 86-94; and Cirincione, Joseph: Taking the Field: Obama's Nuclear Reforms, *Survival* 52/2010, pp. 117-128.

⁴ Bush, George: National Security Strategy, September 2002, ii; Bush, George: National Security Strategy, March 2006, p. 18.

⁵ Obama, Barack: National Security Strategy, May 2010, p. 23.

changed in U.S. policy towards the Middle East or the prosecution of Al Qaeda and its affiliates. By some measures the Obama Administration has been more muscular, not less, in its approach to what is supposedly no longer the War on Terror. If the Cairo speech was to change the tone of the U.S. approach to the defeat of global militant Islamism and yet did not fundamentally change the facts on the ground, what reason is there to believe that the Prague speech, addressing as it did the second half of the radicalism and technology interface, will result in a meaningful change in policy or outcome regarding the most frightening of military technologies?

To answer that question, the realities of the Obama Administration's nuclear policy and the political and strategic context this policy confronts must be broken down into four elements. The first is the thrust, i.e. the amount of energy that can be put into a given policy initiative, that the U.S. can put into an effort to improve conditions for nuclear disarmament. The reality is that the Obama Administration is in a position and of a mind to drive faster and farther on the road to nuclear disarmament than any since the second Reagan Administration and the 1986 encounter with Mikhail Gorbachev at Reykjavik. The second element is vector, the specific policy direction in which the administration wishes to direct this renewed energy. No amount of commitment and enthusiasm can be useful if centered on unfocused or unrealistic goals and carried out through ineffective policies. Here again, there is reason to believe that the Obama Administration does have as its vector a series of realistic, manageable initiatives that when taken together will move the international community closer to a nuclear free world.

Closer to is, however, only relevant in contrast to both how fast one is moving and how far one has to go. The speed with which even the most empowered and directed policy can move towards nuclear disarmament is limited by fundamental technical and political realities. As President Obama himself clearly understands, any drive towards nuclear disarmament will be a multigenerational event, across a series of governments in many countries. It will require the development and sustainment of a broad international collective agreement on disarmament's value, no elements of which are easily achievable or remotely assured.

The dangers of losing momentum on the goal over time become even more apparent when one looks at the vast distance to be travelled. The road to zero, even a move to a system based on virtual nuclear arsenals or absolute minimal deterrence, will require a fundamental change in both the international context and the perceptions of threat and threat remediation by a large array of states, many of which currently have very

strong perceptions of threat from their neighbors or even the U.S. itself.⁶ In addition, this change in the international context has to arise even as the technology and technical skills associated with both nuclear weapons and delivery systems proliferate globally.⁷ A nuclear free world is not a world from which nuclear know-how has been banished. It is a world in which every country capable of producing a nuclear arsenal perceives no threats to its state/regime that require the development or maintenance of a nuclear capability. The task for anyone trying to chart a path to meaningful nuclear disarmament from today's re-energized and redirected policy from the Obama Administration is to evaluate how much distance on the road to a nuclear free world and at what speed it has set itself and its successors to travel.

2. The Bush Legacy

The starting point for an analysis of Obama's impact on almost any given policy is with its predecessor's approach. While few thoughtful commentators can be surprised that the Bush Administration developed an overwhelming focus on Al Qaeda, global terrorism, and the Middle East in the wake of the 9/11 attacks, its actions on nuclear issues were often worrisome to advocates of traditional arms control, non-proliferation, and disarmament agendas. The Bush Administration's greatest non-proliferation success was the multinational Proliferation Security Initiative (PSI), a coalition of the willing seeking to enhance maritime security against nuclear and other WMD-related smuggling. Currently, it has 97 participating states and is a featured part of U.S. nuclear policy.⁸ Also on the positive side of the ledger, in 2002, seeking to take advantage of what was seen as a new post-9/11 relationship with Russia, the U.S. signed the

⁶ Thoughtful, analytical proposals for nuclear disarmament understand that the ability to make nuclear weapons will not disappear and that something short of absolutely no military nuclear technology is the more likely outcome; Perkovich, George / Acton, James M.: *Abolishing Nuclear Weapons*, Adelphi Paper 396, International Institute for Strategic Studies, August 2008, center their proposal on virtual arsenals; Cortright David / Väyrynen, Raimo: *Towards Nuclear Zero* (New York: Routledge, 2010), rely on shrinking arsenals to minimal levels.

⁷ The literature on proliferation is vast, but for two recent works that bring relatively new perspectives on the dynamics of proliferation, see Kroenig, Matthew: *Exporting the Bomb: Why States Provide Sensitive Nuclear Assistance*, *American Political Science Review* 103/2009, pp. 113-134; and Fuhrmann, Matthew: *Spreading Temptation: Proliferation and Peaceful Nuclear Cooperation Agreements*, *International Security* 34/2009, pp. 7-41.

⁸ U.S. Department of State, *St. Vincent and the Grenadines Endorse the Proliferation Security Initiative*, U.S. Department of State, 8.6.2010, www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/06/142823; U.S. Department of State, *Proliferation Security Initiative*, U.S. Department of State, www.state.gov/t/isn/c10390.

Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT) -- better known as the Moscow Treaty, and its agreed upon reductions are now being executed.⁹ While it largely codified reductions both sides had already decided to make and its casual verification and compliance structure bothered traditional arms controllers, it did serve as a bridge between the reductions of the original 1991 START I, the 1993 never engaged START II, and any follow-on U.S.-Russian reductions.¹⁰ In addition, the U.S. continued to fund nuclear material buy-back and reprocessing programs such as the Global Threat Reduction Program and DoD initiatives regarding the security and processing of Russian decommissioned warheads.¹¹

On the negative side, while the Bush Administration was committed to reducing the threat of nuclear terrorism, it struggled to fit nuclear weapons into a comprehensive policy framework that reflected the new context. All but declaring deterrence irrelevant in a world of „states versus terrorists“ that would require pre-emptive if not preventative military action, the Bush Administration seemed determined to push forward policies and programs that sought to maximize and / or justify the utility of nuclear weapons.¹² The primary strategic problems addressed in the Bush Administration's Nuclear Posture Review (NPR) were concerns about self-deterrence and the lack of strategic strike options available to the U.S. in a regional context.¹³ Seeing regional or non-state actors as the primary threats, the Bush Administration was concerned that Americans were unwilling to allow the use of nuclear weapons to address these threats. Specifically, in regional contexts where the U.S. wished to deploy its forces but might face the threat of anti-access WMD use by regional powers, Bush wanted to maximize deterrent/retaliatory capability without having to rely on ad hoc, ambiguity-based strategies such as those the U.S. attempted vis-à-vis Iraq in 1990-91.

To do that, Bush placed nuclear weapons in a complex „triad of triads“ that seemed to equate, or at least group together, both nuclear and conventional strategic strike capabilities in order both to provide more

⁹ Woolf, Amy F.: Strategic Arms Control After START: Issues and Options, Congressional Research Service, 4.3.2010, pp. 9-10.

¹⁰ Ibid., pp. 3-8, 11-32.

¹¹ Newman, Andrew / Bunn, Matthew: Funding for U.S. Efforts to Improve Controls Over Nuclear Weapons, Materials, and Expertise Overseas: A 2009 Update, The Nuclear Threat Initiative Project on Managing the Atom, June 2009.

¹² For maybe the best argument for the Bush nuclear policy in the new context, see Payne, Keith B.: Nuclear Deterrence for a New Century, *The Journal of International Affairs* 10/2010. For an example of the counterargument at the time, see Gray, Colin: Maintaining Effective Deterrence, Strategic Studies Institute Monograph, 1.8.2003.

¹³ Below, p. 92.

options and to extend the escalatory ladder downward to a level in regional conflicts that the U.S. body politic would accept. The Bush Administration also pushed hard for an expansive missile defense architecture that, while clearly focused on regional actors seeking to deter the U.S. or limit its access by threatening limited ballistic missile attacks, was pursued with what many felt was a cavalier attitude regarding its implications for nuclear issues with Russia and China. Also India was de facto granted nuclear weapons state status when the Bush Administration committed to improving relations with a fellow democracy and signed the U.S.-India Civilian Nuclear Cooperation Agreement.¹⁴ The key result of that agreement was that India was allowed to enter into the International Atomic Energy Agency (IAEA) inspection regime by separating its civilian and military nuclear programs, despite its long-standing and successful effort to acquire nuclear weapons capabilities outside the IAEA / NPT structure.

At the operational level, the Bush Administration pushed for the development of nuclear bunker busters, a program Congress refused to fund, and was in office when a series of U.S. Air Force mishandlings of nuclear equipment revealed how far the military's focus on the strategic nuclear enterprise had fallen. Given negative global reaction to the perceived unilateralism and militancy of the Bush foreign policy in general, any approach by the new Obama Administration that appeared to put nuclear weapons back into a high priority, deterrent-only context was going to be viewed positively by the majority of the international community.

3. Thrust: Disarmament as U.S. National Security Priority

That the repackaging of the U.S. nuclear agenda was done by Barack Obama as part of a declaration of the U.S. commitment to eventual nuclear disarmament made the transition even more striking:

So today, I state clearly and with conviction, America's commitment to seek the peace and security of a world without nuclear weapons. I'm not naïve. This goal will not be reached quickly – perhaps not in my lifetime. It will take patience and persistence. But now we, too, must ignore the voices who tell us that the world cannot change. We have to insist, „Yes, we can.“¹⁵

¹⁴ Muhammad, Adil Sultan: Indo-US Civilian Nuclear Cooperation Agreement: Implications on South Asian Security Environment, The Henry L. Stimson Center, July 2006.

¹⁵ Remarks by President Barack Obama, p. 3.

Of course, there is little new in a U.S. president calling for a nuclear free world. The U.S. first addressed nuclear disarmament, if the rest of the world promised to submit to verification, in the 1946 Acheson-Lilienthal Report, and attempted to arrange such disarmament via the Baruch Plan at the United Nations beginning that same year. The 1970 NPT's Article VI clearly calls on all nuclear weapons states – by treaty the U.S., the U.S.S.R., the United Kingdom, France and the People's Republic of China – „to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament,“ and the U.S. has consistently reaffirmed its commitment to do so.¹⁶ It is not incorrect to say that it has long been the general policy of the United States to view nuclear weapons as a defensive necessity which should be eliminated collectively as soon as the context allows. Even those arguing for one or more variants of the operationally offensive minded nuclear utilization theories (NUTS), the latest proposal for which appears in the Jan/Feb 2009 Foreign Affairs, do so in the name of enhanced strategic deterrence.¹⁷

In the absence of such a favorable context, the U.S. has also consistently maintained that it will retain a viable nuclear weapons capability to „deter any adversary, and guarantee that defense to our friends“ to again quote the President in Prague.¹⁸ The United States has long understood nuclear weapons to play three broad security roles for „the United States, our allies, and partners,“ although the emphasis on each has shifted over time.¹⁹ The first is as a foundational strategic nuclear deterrent, protecting the United States itself from nuclear or survival-threatening threats. With the Soviet Union the only power capable of such an attack for decades, this foundational role became associated with the concepts of nuclear deterrence via secure second strike and, later, mutually assured destruction (MAD) which most casual observers assume was and is U.S. nuclear policy.

The second role is as a nuclear umbrella for allied states. The argument for nuclear umbrellas is that they provide two related benefits. The first is that they „couple“ the strategic defense of the U.S. to that of its overseas allies, thus expanding the physical space that falls under the strategic deterrent. Assuming that the escalatory ladder can be extended down far enough to insure that the U.S. nuclear threat is credibly tied to the

¹⁶ United Nations: The Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons, 1.7.1968 as reprinted in *Reviewing the Nuclear Nonproliferation Treaty*, ed. Sokolski, Henry: Strategic Studies Institute, May 2010, p. 23.

¹⁷ Lieber, Keir / Press, Daryl: *The Nukes We Need: Preserving the American Deterrent*, Foreign Affairs 88/2009, pp. 39-51.

¹⁸ Remarks by President Barack Obama, p. 3.

¹⁹ Gates, Robert M.: *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, p. 15 (hereafter NPR).

security of the ally, the nuclear umbrella can provide extended deterrence to allied states. The second benefit is that they do this without expanding the number of states that develop their own nuclear arsenals, thus nuclear umbrellas can be understood as a vehicle for non-proliferation, at least in terms of horizontal proliferation. There is a great deal of debate about the realities and efficacy of nuclear umbrellas and extended deterrence, but they have long been part of the basic U.S. nuclear logic.

The third historical role for nuclear weapons has been as a deterrent against strategic or operational threats from WMD at a regional level. During the Cold War the primary target of such regional efforts was China, to include serious contemplations of nuclear use during the Korean War, but since 1990 this role has been focused on „rogue“ states such as North Korea and Iran that are perceived to have the potential to use WMD themselves against U.S. forces or regional partners. The Obama nuclear policy includes the continuation of all these nuclear roles, as the 2010 NPR makes clear:

Indeed, as long as nuclear weapons exist, the United States will maintain safe, secure, and effective nuclear forces, including deployed and stockpiled weapons, highly capable nuclear delivery systems and command and control capabilities, and the physical infrastructure and the expert personnel needed to sustain them. These nuclear forces will continue to play an essential role in deterring potential adversaries, reassuring allies and partners around the world, and promoting stability globally and in key regions.²⁰

The Obama nuclear policy clearly envisions a long-standing nuclear deterrence relationship with Russia and China based on the standing U.S. nuclear triad, while continuing traditional arms control efforts to reduce the size and alert levels of strategic nuclear arsenals.²¹ The 2010 NPR also assures the refurbishment of the tactical B-61 warhead and the retention of tactical delivery capability with the new F-35 Joint Strike Fighter, thus preserving capabilities typically associated with maintaining escalation ladders, particularly in Europe, for extended deterrence.²² In addition, the Obama Administration has refused to take the use of nuclear weapons off the table in some contested regions, reserving the option of using nuclear capabilities in response to biological, nuclear, and in some cases even conventional action by regional challengers such as Iran and North Korea.²³ It is this lack of foundational change in the roles assigned the U.S.

²⁰ Ibid., p. 6.

²¹ Ibid., pp. 4-5, 19-30.

²² Ibid., pp. 34-35.

²³ Ibid., p. 16.

nuclear arsenal that has caused some commentators to question the real scope of the administration's nuclear ambitions. As one analysis put it, „Obama's Prague speech aimed for the mountaintop, but the NPR leaves U.S. nuclear policy in the foothills“.²⁴

So why make the argument that President Obama has foundationally re-energized the pursuit of nuclear disarmament if the core of U.S. nuclear policy has not changed? The first reason is that President Obama's commitment to nuclear disarmament appears to be part of a growing elite consensus, at least in the West, that nuclear disarmament is not only a desirable goal, but is sound long-term security policy. The efforts of former foreign and defense policy leaders George Shultz, William Perry, Henry Kissinger, and Sam Nunn to build public support for nuclear disarmament on national security grounds is typically identified as a watershed moment in the emergence of this consensus in the U.S., and former government elites in a range of other countries have mimicked the effort.²⁵ Governments have changed their positions regarding nuclear weapons as well, with the Merkel government's call for the end of NATO tactical nuclear weapons in Germany being the most telling case.²⁶ The policy may not be further along than the foothills, but there is a sense that many serious climbers are now part of an expedition that is determined to ascend.

Some have accurately pointed out that little in these pronouncements is original to the elites in question, but this is to largely miss the point.²⁷ That calls for disarmament on security grounds by the broader international community or leading non-nuclear states have been around as long as the overarching desire for a world without nuclear weapons is not nearly as critical as the fact that the United States now appears to be ready to make such arguments on its own behalf. Typically, the U.S. argument for nuclear disarmament, even by Ronald Reagan, has been based on the collective physical threat to the global community and the moral threat to the nuclear weapons states of the outbreak of nuclear war. This is not the same thing as a policy calculation that a nuclear world itself is a specific security threat to the United States and that U.S. national security is enhanced by moving away from nuclear weapons as a foundational element of U.S. national security policy. So when the 2010 NPR argues that the best things the U.S. can do with nuclear weapons to enhance its national security is 1) to prevent their use, 2) to reduce their

²⁴ Kimball, David G. / Thielmann, Greg: Obama's NPR: Transitional, Not Transformational, *Arms Control Today*, May 2010, p. 23.

²⁵ Cortright and Väyrynen, pp. 26-32.

²⁶ Meier, Oliver: German Nuclear Stance Stirs Debate, *Arms Control Today*, Dec. 2009.

²⁷ Rydell, Randy: The Future of Nuclear Arms: A World United and Divided by Zero, *Arms Control Today*, April 2009.

role in U.S. national security, and 3) to reduce their numbers to as few as the context will allow (with zero as the stated policy goal), this is not merely another call for disarmament by another government. The Obama nuclear policy overtly accepts a „nuclear taboo“ against nuclear use and seeks to convert this taboo into a growing consensus for nuclear disarmament in an effort not simply to do the right thing, but to do the necessary thing.²⁸ This is, in the words of Morton Halperin, „a profound change“.²⁹

The second reason to think that the Obama Administration has meaningfully thrust nuclear disarmament forward is that the new U.S. nuclear policy is not only in line with the growing elite perception that nuclear disarmament is good security policy but is a well developed statement of the argument itself. With the advantage of being the administration that inherited a War on Terror as opposed to having it sprung on them, the Obama Administration has placed the threat of nuclear terrorism into a holistic policy framework. As the 2010 NPR lays out, if nuclear terrorism is the primary threat, then the most important goal is to reduce the access of would-be terrorists to nuclear materials. There are two ways to do that. The first is to prevent proliferation, which was the centerpiece of the Bush effort and remains critical in the new NPR. But the second method is to reduce the number of nuclear weapons globally, since fewer nuclear weapons mean fewer opportunities for terrorists to acquire them. Smaller nuclear arsenals with the excess nuclear materials destroyed, or at least centralized in as few secure sites as possible and with as few warheads on delivery systems as possible, should be more secure against terrorist manipulation.

There is an additional relationship between non-proliferation and arms control that, while long understood, has not been overtly part of U.S. nuclear policy. To reduce the appeal of nuclear weapons for others, it is necessary to avoid validating the utility of such weapons by reducing the profile, importance, and role of nuclear weapons on the part of the current nuclear weapons states. There is a legal and political advantage to supporting the disarmament demands of Article VI of the NPT so as to maintain the support of the bulk of the non-nuclear weapons states (NWS) whose support for non-proliferation is tied to a reduction of NWS arsenals even if they do not have nuclear weapons desires of their own. There is no question that the results of the 2010 NPT Review conference are as favorable to U.S. interests as they have been since 1995, but the Obama policy's aims go far beyond improved political standing in the

²⁸ The term „nuclear taboo“ is most closely associated with the work of Nina Tannenwald as per Nina Tannenwald, *The Nuclear Taboo: The United States and the Non-Use of Nuclear Weapons Since 1945*, New York 2008.

²⁹ Halperin, Morton H.: *A New Nuclear Posture*, *Arms Control Today*, May 2010, p. 15.

non-proliferation community.³⁰ The Obama drive for a reduced role of nuclear weapons is designed to reduce the justifications of would-be proliferators for their own nuclear arsenals.

The motives of regional powers seeking nuclear weapons are complex and no U.S. nuclear policy is going to bring all would-be nuclear programs to a close.³¹ But by both declaring disarmament to be the ultimate U.S. security goal and by reducing the circumstances under which the U.S. would resort to nuclear weapons, the U.S. does actively complicate the rationales of would-be proliferators who are already flying in the face of an increasingly powerful non-proliferation norm. Simply put, as long as the U.S. claimed that nuclear weapons were critical components of its national security, it was on the wrong side of the proliferation debate even as the threat of nuclear proliferation replaced the threat of major power nuclear conflict. The Obama Administration has effectively corrected that imbalance and this is what makes the Obama nuclear policy a real push forward for a reduction in both the importance and potentially the number of nuclear weapons in the future.

4. Vector: The Role and Size of the U.S. Nuclear Arsenal

Being on the right side of the argument is not the same thing as making a strong argument. It is one thing to declare that nuclear disarmament is a long-term national security objective of the United States in an emerging security context in which nuclear terrorism and nuclear proliferation are growing threats and the traditional security roles of nuclear weapons are on the decline. The Obama nuclear policy must now support that interpretation with realistic, meaningful steps that demonstrate an ability to make progress toward that goal. Failure to do so would see the leverage gained from the U.S. commitments to nuclear disarmament quickly dissipate. The key question then is whether the details of the Obama nuclear policy vector U.S. efforts towards obtaining real progress towards nuclear disarmament.

With preventing nuclear proliferation at the center of the policy, parts of the 2010 NPR are productive, if predictable, engagements with long-standing programs and options. The U.S. pledges continued support for the on-going range of U.S., UN, and IAEA activities to secure nuclear materials, apply safeguards, improve verification capabilities, and broaden

³⁰ The U.S. analysis is presented in U.S. Department of State, Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference Final Document, 28.5.2010, www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/05/142374.

³¹ For a discussion of some of the recent debate see Potter, William C. / Mukhatzhanova, Gaukhar: Divining Nuclear Intentions: A Review Essay, *International Security* 33/2008, pp. 139-169.

international controls.³² There is a renewed commitment to ratification of the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT) and a new level of commitment to a verifiable Fissile Material Cutoff Treaty (FMCT).³³ There is also a pledge not to build any new nuclear systems, while the U.S. plans to off-set any weapons degradation or skills loss within the nuclear enterprise with a reinvestment in stockpile management and the nuclear infrastructure.³⁴ While the collective package is impressive, none of these policies can be said to be novel to the Obama effort.

Where the Obama nuclear policy breaks new ground is its effort to rebalance the three foundational nuclear roles so that the U.S. nuclear posture itself enhances nuclear non-proliferation.³⁵ The goal is to reduce the role of nuclear weapons in U.S. foreign and security policy so as to improve the credibility of the U.S. in leading global non-proliferation efforts. The key element of this rebalancing is a restated and strengthened „negative security assurance“ in the NPR. It declares „that the United States will not use or threaten to use nuclear weapons against non-nuclear weapons states that are party to the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) and in compliance with their nuclear non-proliferation obligations“.³⁶ While not an absolute statement that the only role of U.S. nuclear forces is the deterrence of other nuclear weapons, this is a much „cleaner“ definition of purpose than the U.S. has ever issued in the past.³⁷

This tightening of the conditions under which the U.S. reserves recourse to nuclear coercion is grounded in a re-evaluation of the strategic context. U.S. precision conventional weapons and ballistic missile defense capabilities allow the Obama Administration to move nuclear weapons into a more limited role without sacrificing the ability to respond to the vast majority of regional threats the U.S. may face. The NPR makes the case that only those regional states which develop new nuclear weapons need fear U.S. nuclear capabilities. The effect is to prioritize the role of nuclear weapons as a strategic nuclear deterrent while attempting to minimize their regional deterrent role.

Obviously, the prioritization is not absolute and there remains a very narrowly defined set of circumstances where nuclear weapons might be used in regional contexts against those states not in compliance with the

³² NPR, pp. 9-12.

³³ Ibid., p. 13.

³⁴ Ibid., pp. 37-43.

³⁵ Ibid., p. 9.

³⁶ Ibid., p. 15.

³⁷ Halperin, p. 16. Halperin himself calls it a „clean negative security assurance.“ We do not think it fully clean, but acknowledge our inspiration for the term.

NPT/IAEA non-proliferation structure. Specifically, the NPR states that in the case of these countries – Iran and North Korea being the named examples elsewhere in the document – „there remains a narrow range of contingencies in which U.S. nuclear weapons may still play a role in deterring a conventional or CBW attack“.³⁸ In short, those regional states that fail to participate in the NPT-based non-proliferation system are understood to have forfeited any claim to the U.S. negative security assurance. Their non-compliance is grounds for the U.S. to suspend that assurance and bring the threat of nuclear weapons to bear against them.

The intent of the exception is quite clear as it provides coercive leverage against would-be proliferators while rewarding states that elect to forgo proliferation in the future. In addition, there is deliberate ambiguity regarding the possibility of using nuclear weapons to respond to large-scale biological attacks should bio-warfare technology create threats that might warrant that response.³⁹ But overall, the NPR's declarative restricted role of nuclear weapons supports the President's desire both to deny states any justifications for acquiring nuclear weapons by pointing to nuclear threats from the U.S. and to provide them incentives to renounce proliferation. The Obama policy greatly curtails the role of nuclear weapons in regional contexts and places the burden for removing the threat of U.S. nuclear weapons on regional powers based on their proliferation track record.

With the role of nuclear weapons in regional contexts dramatically reduced, the Obama nuclear policy also seeks to reduce the number of nuclear weapons dedicated to the traditional role of strategic deterrent. The administration has been quite clear that it thinks that even with New START there are still far more nuclear weapons in the arsenals of the United States, Russia, and, potentially, China than are needed to insure nuclear deterrence.⁴⁰ No numbers are provided and the term „minimum deterrence“ is never used, but the NPR calls for reductions beyond New START in both deployed and stockpiled warheads. The U.S. has pledged to maintain a full nuclear triad over the ten-year running time of New START, but recent analysis has argued that the triad can be maintained at numbers well below those of New START.⁴¹ The Obama Administration

³⁸ NPR, p. 16.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Union of Concerned Scientists, NEW START Treaty: Summary of Key Issues, 2.4.2010 and World Wide Nuclear Arsenals, April 2010; both available at www.ucsusa.org.

⁴¹ For differing numbers / perspectives regarding the future triad Forsyth, James Wood Jr. / Saltzman, B. Chance / Schaub, Gary Jr.: Remembrance of Things Past: The Enduring Value of Nuclear Weapons, Strategic Studies Quarterly 4/2010, pp. 74-89; Kovich, Andrew S.: Maintaining Deterrence and Nuclear Weapons: The Triad and Reducing Nuclear Dangers, Unpublished Air Force Fellow Thesis, May 2010.

seems quite comfortable with moving standing nuclear arsenals and readiness levels downward as transparency and verification arrangements can be worked out with its strategic rivals.

On the role of nuclear weapons as part of nuclear umbrellas and as suppliers of extended deterrence, the Obama Administration's policy proposals are less novel in terms of changes that would enhance nuclear reductions. The 2010 NPR makes the traditional argument that extending the U.S. nuclear deterrent umbrella extends strategic security without driving proliferation. It effectively maintains the status quo in Europe until NATO formulates a collective position.

The cumulative effect of the negative security assurance and its related policies is that U.S. nuclear policy now matches its perception of post-9/11 nuclear threats and is designed to allow reductions in the size and role of the U.S. nuclear arsenal to support efforts to address the threats in question. In a non-bipolar international system where the relationship between the two major nuclear powers is relatively stable, the proliferation of nuclear weapons has two negative effects: it makes terrorist access to nuclear weapons more likely and raises the chances of nuclear weapons being used in anger or fear. No U.S. administration has denied the threat of nuclear proliferation, and while there is a healthy debate about the likelihood of nuclear terror, certainly the Bush Administration was assertive in its desire to prevent nuclear terrorism. But no previous U.S. administration had managed to bring both halves of the nuclear discussion together by linking the size, roles, and posture of the U.S. nuclear arsenal with the denial of terrorist access and with a non-proliferation, ultimately a disarmament, agenda. This is the vector the Obama Administration has achieved.

5. Distance and Speed: The Complexities of Nuclear Multipolarity

If, in fact, the Obama commitment to a nuclear free world and the nuclear policy that supports that commitment is a politically meaningful move towards nuclear disarmament, the next question is how quickly one can expect to see measurable progress. It is on this point that optimism must confront reality. There are simply limits to how fast even the most well supported nuclear disarmament efforts can go. The first is technical. The time required to disassemble nuclear weapons even after an agreement is reached is measured in years. Verification arrangements are critical to insure that confidence is maintained throughout a disarmament process, but these are only meaningful if they contain highly tech-

nical details which are time-consuming to negotiate and to implement.⁴² National technical means can speed and strengthen verification efforts, but nuclear weapons specifications and techniques are closely held national secrets; on-site inspections, even when desired, are also highly complex to arrange and execute. In short, disarmament has a measured pace even when all the involved parties act in good faith.

The second element that slows the implementation of nuclear disarmament is the complex nature of security politics. Under the best of circumstances, negotiating anything among a significant number of states is a slow process. But debates regarding nuclear weapons inevitably provoke in governments anxiety regarding their country's future security. Even when the states in question are not adversaries, collective decisions regarding nuclear weapons are highly complex and slow to develop. The best current example is tactical nuclear weapons in NATO Europe. The number of deployed weapons, locations where the weapons are stored, and countries whose air forces are actively prepared to carry out the mission has been declining steadily since the end of the Cold War.⁴³ As mentioned previously, Germany – the country historically at the center of the nuclear umbrella – has called for their removal. Yet it is unclear when such a move will be possible. Other NATO members, both new members in geographic proximity to Russia, and long-standing ones such as Turkey, appear uncomfortable at closing the door to access to U.S. nuclear capabilities for a range of reasons, even if there is a growing consensus that eventually these weapons should and will be removed.⁴⁴

Add perceived security concerns between the parties to the negotiating mix and the speed at which even incremental steps towards disarmament can take place becomes glacial. The U.S. and U.S.S.R. were able to drive the arms control agenda of the Cold War because they were primarily negotiating bilaterally and had an enormous margin of existing and potential capabilities with which to bargain. New START is a conversation between two parties whose relationship is largely stable, and the U.S. and Russian arsenals remain well above those of any other nuclear power.⁴⁵

⁴² For a very accessible discussion of the verification challenges for disarmament, see Perkovich / Acton, pp. 41-68.

⁴³ Anthony, Ian / Janssen, Johnny: *The Future of Nuclear Weapons in NATO*, Stockholm International Peace Research Institute, April 2010, pp. 12-21.

⁴⁴ Kelleher, Catherine M. / Warren, Scott L.: *Getting to Zero Starts Here: Tactical Nuclear Weapons, Arms Control Today*, October 2009; Nunn, Sam: *NATO Nuclear Policy and Euro-Atlantic Security*, *Survival* 52/2010, pp. 13-18; Anthony / Janssen, pp. 21-32.

⁴⁵ For an interesting take on how that stability emerged and what it means see Howlett, Darryl: *The Emergence of Stability: Deterrence-in-Motion and Deterrence Reconstructed*, *Contemporary Security Policy* 25/2004, pp. 18-36.

Russian nuclear modernization may raise some specific arms control issues, but it does nothing to challenge the mutual perception that both sides have more weapons than they need to insure mutual nuclear deterrence.

But add even one more player, such as China, and the situation rapidly becomes more complex. At first glance, China is not even a particularly tough case following its recent public campaign to explain PRC nuclear policy by placing it in a strategic deterrent context and reaffirming a long-standing no-first-use policy.⁴⁶ China has even gone one step beyond either the U.S. or Russia and embraced a minimum deterrent framework.⁴⁷ Assuming China is sincere, admittedly an open question, it would appear that should the U.S. and Russia continue to move their numbers down toward the growing but still far smaller Chinese arsenal, it might be reasonable to include China in a trilateral collective minimum deterrent framework.

The problem is that China's strategic security relationship with both the U.S. and Russia is unclear. In contrast to the U.S.-Russia nuclear posture, where the goal is strategic stability, China's nuclear arsenal appears to be closer in posture to a rising power version of the original French nuclear doctrine.⁴⁸ China's nuclear posture appears designed to achieve strategic deterrence of the U.S. and / or Russia through the threat of significant punishment, making the costs of attacking China or interfering in matters it considers vital (read Taiwan) too high to risk. Thus, while „minimal,“ China's nuclear weapons are designed to provide anti-access leverage against the United States which it sees as a potential conventional threat to its interests in the Pacific. This is not the same understanding of maintaining strategic stability as the U.S. shared with the U.S.S.R. In addition, the Chinese argue that due to the disparity in the size, sophistication, accuracy, and capabilities of national technical means, between themselves and their nuclear rivals, they must have a „dependence on opaqueness to bring about greater deterrent value“. ⁴⁹ This reliance on ambiguity does not make an excellent starting point for bringing China into three-way – or five or six-way – arms reduction talks between the recognized nuclear powers. Even assuming such talks take place, they certainly would not move quickly.

⁴⁶ Yunzhu, Yao: China's Perspective on Nuclear Deterrence, *Air and Space Power Journal* 34/2010, pp. 27-30.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 29.

⁴⁸ Tertrais, Bruno: *Destruction Assurée: The Origins and Development of French Nuclear Strategy, 1945-1981*, in: *Getting MAD: Nuclear Mutual Assured Destruction, Its Origins and Practice*, ed. Sokolski, Henry D., November 2004, Strategic Studies Institute, pp. 64-68.

⁴⁹ Yunzhu, p. 29.

To even agree to hold such talks, the participating nuclear powers would have to share a sense that nuclear weapons no longer provide meaningful security value. Ironically, one of the most profound developments of the post-Cold War period may be that in 2010 the nation in the best position to see its security enhanced by a non-nuclear future is the United States. U.S. conventional superiority, to include ballistic missile defense, facilitates abandoning older roles and functions of nuclear weapons and makes nuclear weapons reductions much more acceptable. Confidence in their relationship with the U.S. and a declining sense of threat might extend that logic to the United Kingdom and France, but the same cannot be said of Russia or China, both of which find U.S. conventional superiority a justification, if not a motivation, for their nuclear arsenals.

Bringing more countries to the negotiating table only increases the complexities. Indian nuclear forces are in part motivated by a desire to offset a potential conventional military gap with China. Pakistan's nuclear weapons began as an effort to ensure strategic parity with India.⁵⁰ North Korean and Iranian nuclear efforts are at least in part motivated by a desire to complicate any U.S. attempt to use its overwhelming conventional superiority against their interests or regimes in a regional context.⁵¹ The inclusion of Iran provokes a discussion of Israel's significant if undeclared nuclear arsenal, both a deterrent and a national security talisman.⁵²

6. Conclusion

This is how far one is from nuclear disarmament. As even the most optimistic disarmament advocates acknowledge, nuclear disarmament requires the global security context to change, and to change fundamentally, so that all states capable of developing and maintaining a meaningful nuclear arsenal – and as numbers come down the size of a meaningful nuclear arsenal also comes down dramatically – see no need to do so.⁵³ For the present, the Obama Administration has thrust nuclear disarmament forward by intelligently transforming it from a desirable outcome to a logical, grounded national security priority. This is certainly not inconsequential. In addition, the Obama nuclear policy, centered on

⁵⁰ Narang, Vipin: Posturing for Peace? Pakistan's Nuclear Postures and South Asian Stability, *International Security* 34/2009/2010, pp. 38-78.

⁵¹ Nuclear Politics in Iran, ed. Judith S. Yaphe, Center for Strategic Research, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, May 2010.

⁵² Weiss, Leonard: Israeli's Future and Iran's Nuclear Program, *Middle East Policy* 16/2009, pp. 79-88.

⁵³ Perkovich / Acton, pp. 15-40; Cortright / Väyrynen, pp. 83-122.

a meaningful set of U.S. programs, international efforts, and a rational reweighting and redefinition of the role of the U.S. nuclear arsenal, has the potential to move non-proliferation efforts in a direction that would support future disarmament. This thrust toward a practical and logically sound vector is potentially historic. But in terms of speed and distance, there is no question that the renewed and refocused drive towards nuclear disarmament is stomping through the foothills while seeking to climb the highest of peaks; there is much uncharted territory between here and there and many opportunities for the pace of the expedition to flag. As the 2010 NPR itself states, „the conditions that would ultimately permit the United States and others to give up their nuclear weapons without risking greater international instability and insecurity are very demanding“.⁵⁴ The political and policy efforts of President Barack Obama regarding U.S. nuclear policy and eventual global nuclear disarmament so far deserve praise, and they merit an enthusiastic, energetic response. By themselves, however, they can do very little to overcome the tyranny of speed and distance.

⁵⁴ NPR, p. 48.

Der Weg zur kernwaffenfreien Welt

Möglichkeiten des Brückenschlags zwischen gegensätzlichen Strategien und Interessen

Harald Müller

In diesem Aufsatz werden die Auseinandersetzungen auf der Überprüfungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV), die im Mai 2010 in New York stattgefunden hat, sowie der Minimalkonsens, der sich in ihrem Schlusddokument (NPT / CONF.2010 / L.2, Draft Final Document, 27 May 2010) niedergeschlagen hat, als Ausdruck zweier gegensätzlicher Strategien nuklearer Abrüstung gedeutet.¹ Diese Strategien, die jede für sich die Verankerung in einer Verantwortungsethik beanspruchen, sind wiederum vor dem Hintergrund von Staateninteressen zu deuten. Diese Interessen sind indes keine Naturgegebenheiten, sondern vielmehr selbst Konstruktionen, die den nationalstaatlichen Diskursen entspringen. Aus dieser schrittweisen „Entblätterung“ der in der Überprüfungskonferenz aufscheinenden vermeintlichen „Tatsachen“ lassen sich Hindernisse und Chancen des Wegs zu einer kernwaffenfreien Welt abschätzen.

1. Einleitung

Mit dieser Vorgehensweise wird eine Gegenposition zu den Protagonisten des Status quo bezogen.² Ihre Behauptung, die kernwaffenfreie Welt sei „unmöglich“, ist logisch ein Unding. Was naturgesetzlich nicht ausgeschlossen, was also im Reich des Sozialen und Politischen und somit von Menschen Gemachtem liegt, ist hypothetisch immer möglich. Das heißt nicht automatisch, dass es auch geschehen wird. Was sich aus dem unendlichen Spektrum sozialer und politischer Möglichkeiten letztlich realisiert, ist eine Frage der kontingenten politischen Praxis.

¹ Für eine umfassende Analyse vgl. Müller, Harald: Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag nach der Überprüfung, HSKF Report 3/2010.

² Z. B. Rühle, Michael: Gute und schlechte Atombomben. Berlin muss die nukleare Realität mitgestalten, Körber-Standpunkt, Hamburg 2009.

Wenn es in der Geschichte ein bemerkenswertes Phänomen gibt, so ist es das Eintreffen des von Vorgängergenerationen für unmöglich Erklärtem. Die Abschaffung der Sklaverei widersprach einer Reihe von vermeintlichen sozialen Naturgesetzen, durch die sich unterschiedliche Arten von Menschen unterschieden. Die Freisetzung der DDR aus sowjetischer Herrschaft widersprach „naturalisierten“ Ideen über die Notwendigkeiten sowjetischer Sicherheitspolitik (Zwang, einen Cordon sanitaire vor dem russischen Kernland zu bewahren und das Wiedererstarken der deutschen Macht zu vereiteln). Die Geschichte ist voll von kompletten Überraschungen, mit denen zuvor kategorisch Ausgeschlossenes real wurde. Am Ende ist daher die Behauptung, nukleare Abrüstung sei „unmöglich“, weiter nichts als der durchsichtige Versuch, ein Tabu zu errichten.

2. Abrüstung auf der NVV-Überprüfungskonferenz 2010

2.1 Die Abrüstungsfrage im NV-Regime

Wie nicht anders zu erwarten, bildete die Frage nuklearer Abrüstung ein zentrales Thema der NVV-Überprüfungskonferenz von 2010. Der NVV ist als ungleicher Vertrag konstruiert, was bereits bei seiner Entstehung zu Spannungen führte (und Indien vom Vertragsbeitritt abhielt). Die beiden nuklearen Supermächte USA und Sowjetunion hatten den NVV als reinen Nichtverbreitungsvertrag konstruieren wollen. Ihr Erstentwurf enthielt nur drei Verpflichtungen: Nichtweitergabe durch die Kernwaffenstaaten, nukleare Abstinenz der Nichtkernwaffenstaaten sowie strikte Verifikation dieser Abstinenz. Auf dieser Basis war kein Vertrag zu haben. Um das Projekt für Nichtkernwaffenstaaten zustimmungsfähig zu machen, mussten zwei weitere Elemente hinzukommen: erstens die unbehinderte Entwicklung der zivilen Kernenergie und internationale Zusammenarbeit zu dem Zweck, ihre (heute umstrittenen) Wohlfahrtseffekte zu entfalten und zweitens die nukleare Abrüstung, die in der Zukunft die Ungleichheit der Vertragsparteien aufheben würde – nicht dadurch, dass alle dazu fähigen Staaten sich Kernwaffen beschaffen würden, sondern durch die Abrüstung der jetzigen Kernwaffenbesitzer.

Dieser Interessenausgleich hat das Leben des Vertrages geprägt. Seine Überprüfungs-konferenzen sind dreimal (1980, 1990, 2005) an der Unvereinbarkeit der Positionen in der Abrüstungsfrage gescheitert. Wenn sie in einem Konsens endeten, stand jeweils das Ringen um eine gemeinsame Position in der Abrüstungsfrage im Vordergrund. Es ist daher ein untauglicher Versuch, das Denkverbot gegen eine kernwaffenfreie Welt zu installieren, wenn Protagonisten ewiger nuklearer Abschreckung gegen alle historische Evidenz behaupten, das Abrüstungsgebot im NVV

sei peripher oder reine Rhetorik.³ Die Staatenpraxis seit 1970 widerlegt diese Geschichtsklitterung eindrucksvoll.

Da im NVV niemand dieses Denkverbot ernst nimmt, müssen sich die Vertragsmitglieder gegenüber dem Abrüstungsgebot, das in Art. VI des Vertrages eingeschrieben ist, verhalten. Die Debatten im Jahre 2010 haben – vielleicht deutlicher als je zuvor – ergeben, dass es zwei unterschiedliche Philosophien oder Strategien gibt: eine voluntaristische „Big-Bang“-Strategie, die von den Blockfreien vertreten wird und eine inkrementalistisch-endlose, die die Position der Kernwaffenstaaten darstellt. Ist die erste unrealistisch, so ist die zweite zielloos. Keine stellt einen belastbaren Weg in die kernwaffenfreie Welt dar.

2.2 Big Bang: die Abrüstungsphilosophie der Blockfreien

Die Abrüstungsposition der Blockfreien kreiste um zwei zentrale Forderungen: Zum einen verlangten sie den sofortigen Verhandlungsbeginn und möglichst baldigen Abschluss einer Kernwaffenkonvention. Dieses Konzept folgt dem Modell des Chemie- und des Biowaffenübereinkommens: Mit einem einzigen Vertrag soll die Waffengattung Kernwaffen verboten und die Geltung des Verbots auf einen bestimmten Zeitpunkt – laut Position der Blockfreien auf das Jahr 2025 – festgelegt werden. Diese zeitliche Festlegung bildet den Kern der zweiten Forderung: Nukleare Abrüstung soll in verbindlichen Zeitschritten voranschreiten. Einzelne Zwischenschritte sollen ebenso präzise terminiert werden wie der Eintritt in das angestrebte kernwaffenfreie Endstadium. Welcher Schritt zu welchem Zeitpunkt erfolgen soll, ist verhandelbar, nicht aber das Prinzip der zeitlichen Fixierung.

Zugleich weisen die Blockfreien jede Bindung nuklearer Abrüstung und einzelner Schritte an weltpolitische und rüstungskontrollpolitische Rahmenbedingungen zurück. Nukleare Abrüstung wird so als ein autonomes politisches Handlungsfeld abgegrenzt, als ob es zu anderen politischen Feldern in keiner Bedingtheitsbeziehung stehe. Sie wird aus der allgemeinen Sicherheitspolitik herausgelöst und als eine bedingungslose rechtliche und moralische Verpflichtung hypostasiert, der die Kernwaffenstaaten zu folgen hätten – gleich unter welchen Bedingungen und mit welchen Konsequenzen.

Folgerichtig verwahren sich die Blockfreien auch gegen die Zumutung, das Instrumentarium der nuklearen Nichtverbreitung zu verstärken. Dazu gehört die flächendeckende Akzeptanz des Zusatzprotokolls,

³ Krause, Joachim: Enlightenment and nuclear order, *International Affairs* 3/2007, Bd. 83, S. 483-500.

mit dem die klassischen Verifikationsaktivitäten der Internationalen Atom-Energie-Organisation ergänzt werden sollen, um die Aufdeckung geheimer nuklearer Aktivitäten zu erleichtern. Abgesehen von umfangreicheren Berichten der inspizierten Staaten (etwa über neue kerntechnische Anlagen bereits im Planungsstadium) enthält das Zusatzprotokoll erweiterte Zugangsrechte zu verdächtigen Standorten, an denen kein Spaltmaterial präsent ist. Auch der kurzfristige Zugang zu nicht-deklarierten Standorten muss laut Zusatzprotokoll gewährt werden. Immerhin ist für über 133 Mitgliedsländer ein solches Zusatzprotokoll heute in Kraft, in 102 davon wird es bereits angewandt, darunter auch für viele blockfreie Staaten. Dennoch stemmt sich deren offizielle Position vehement dagegen, das Zusatzprotokoll zum verbindlichen Verifikationsstandard zu erklären.

Ein weiterer Stein des Anstoßes für die Blockfreien sind Exportkontrollen. Dabei ist die strenge Aufsicht über den grenzüberschreitenden Warenverkehr ein unverzichtbares Mittel, um das unerwünschte Verbringen von nuklearrelevanter Konterbande über die Grenzen zu vereiteln. Auch ist die Installierung eines wirksamen Ausfuhrkontrollsystems in Art. III, 2 und neuerdings auch in der Entschließung 1540 des Sicherheitsrats (2004) als Vertragsparteien- bzw. Staatenpflicht festgelegt. Dennoch weigern sich die Blockfreien, das bislang wirksamste Exportkontrollsystem der „Gruppe der nuklearen Lieferländer“ (NSG) als internationalen Standard zu akzeptieren und dessen Richtlinien anzunehmen und umzusetzen. Zu groß ist das Misstrauen, die Industrieländer nutzten diese angebliche Pflicht als Vorwand, um der Dritten Welt entwicklungsrelevante Technologie zu verweigern und so ein Kerntechnik-Monopol aufrechtzuerhalten. Die NSG, die überwiegend, wenn auch keineswegs ausschließlich, aus Industrieländern besteht, stößt daher auf Feindseligkeit.

Ein drittes Element eines verstärkten Nichtverbreitungsdispositivs, das am Widerstand der Blockfreien scheiterte, waren Vorkehrungen für den Fall eines Vertragsrücktritts. Die westlichen Staaten hatten vorgeschlagen, Konsultationen der Vertragsparteien vorzusehen, klarzustellen, dass der Austritt aus dem NVV kein Heilmittel für zuvor begangene Vertragsbrüche sein kann, zu fordern, dass die International Atomic Energy Agency (IAEO) weiterhin in kerntechnischen Anlagen ihr Verifikationsgeschäft betreibt, die zur Zeit des Vertragsrücktritts bestanden haben, und den Sicherheitsrat zu einer intensiven Beschäftigung mit den vom betreffenden Staat genannten Austrittsgründen, gegebenenfalls zu einer Gegenreaktion (Sanktionen unter Kapitel VII der VN-Charta) zu veranlassen. All das war für die Blockfreien als zu weit gehender Eingriff in das Grundrecht auf Vertragsrücktritt nicht annehmbar.

Der Widerwillen gegen jegliche Stärkung der Position des Sicherheitsrats bei der Vertragsdurchsetzung wurde vom Iran aus nachvollziehbaren Gründen geschürt, stellt aber wohl eine Grundbefindlichkeit der Blockfreien dar. Die privilegierte Rolle der Kernwaffenstaaten, die permanente Mitglieder des Sicherheitsrats sind, erfüllt die blockfreien Staaten mit Missbehagen. Dass ausgerechnet die erfolgreichen „Proliferatoren“ mit der Treuhandschaft für das – wenn nötig, gewaltsame – Vorgehen gegen eine Partei betraut sind, die vertragswidrig nach Kernwaffen strebt, dünkt vielen als ungerecht.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Blockfreien die nukleare Abrüstung als einen einmaligen, zeitgebundenen Rechtsakt ansehen, dessen Schaffung die freischwebende Pflicht aller Vertragsparteien ist, welche von keinen besonderen Rahmenbedingungen, einschließlich der Möglichkeit, Vertragsbrüche zu erkennen und zu ahnden, abhängt.

2.3 Unendlicher Inkrementalismus: die Abrüstungsphilosophie der Kernwaffenstaaten

Für die Kernwaffenstaaten ist hingegen die Möglichkeit der Abrüstung – einschließlich der einzelnen Schritte, die schließlich zur kernwaffenfreien Welt führen – bedingungsabhängig. Konsens herrscht zwischen ihnen, dass nukleare Abrüstung nicht „an sich“, als autonomer, weltabgekoppelter Prozess zu haben ist, sondern nur unter (mehr oder weniger eng umgrenzten) Umständen. Welche Bedingungen dies sind oder in welcher Prioritätenfolge sie stehen, darüber sind sie sich nicht einig.

Russland und China sahen die wichtigsten Voraussetzungen in „strategischer Stabilität“ und „gleicher und unverminderter Sicherheit für alle“. Diese Formulierung beinhaltet eine kritische Position zur Verteidigungspolitik der USA, die einseitig auf militärischer Überlegenheit beruht und diese erhalten oder gar noch ausbauen will. Sie richtet sich im Besonderen gegen den Aufbau eines nationalen Raketenabwehrsystems, die mögliche Stationierung von Waffen im Weltraum und die Entwicklung der Fähigkeit zum zielgenauen konventionellen Offensivschlag über große Entfernungen.

Frankreich, Großbritannien und die USA verlangten größere Transparenz. Diese Forderung war in kritischer Absicht an Russland und insbesondere an China gerichtet, das seinen Nuklearwaffenkomplex nach wie vor mit dem Schleier völliger Geheimhaltung verhüllt. Die drei westlichen Kernwaffenstaaten redeten fernerhin weitergehender Vertrauensbildung das Wort und verlangten Fortschritte auf anderen Gebieten der Rüstungskontrolle und Abrüstung (etwa bei chemischen und biologischen Waffen

und bei Trägerraketen). Die Verpflichtung, abrüstungsbegünstigende Rahmenbedingungen zu schaffen, beziehe sich keineswegs nur auf die Kernwaffenstaaten, sondern auf sämtliche Vertragsparteien.

Schließlich waren sich alle Kernwaffenstaaten mehr oder weniger darüber einig, dass die Instrumente der Nichtverbreitung umso schärfer greifen müssen, je mehr sich die Zahl der Kernwaffen verringert. Denn ein umso größeres Stabilitätsrisiko würde dann der Regelbruch verursachen. Damit machten sie genau die Maßnahmen zur Voraussetzung von Abrüstung, die die Blockfreien allenfalls als Belohnung für erfolgte Abrüstung konzederieren wollten.

Die Kernwaffenstaaten äußerten also klare Forderungen zu den Rahmenbedingungen der Abrüstung. Sie lehnten aber die zentralen Abrüstungsvorschläge der Blockfreien ab. Bis auf China zeigten sie alle eine Aversion gegen das Konzept einer Kernwaffenkonvention. Und China qualifizierte sein Wohlwollen mit der Klausel „zu einer angemessenen Zeit“, die es heute gleichfalls nicht für gekommen hält. Die Kernwaffenstaaten wollen bei der Gestaltung des Abrüstungsprozesses frei bleiben und sich nicht in das Korsett eines einzelnen Rechtsinstruments zwingen lassen. Darüber hinaus verspüren sie gegenwärtig keine Lust, sich einem multilateralen Verhandlungsforum auszusetzen. Sie möchten vorerst bei der Erarbeitung von Schritten, die sich auf ihre eigenen Arsenale beziehen, unter sich sein. Zwar haben sie 2009 auf der Genfer Abrüstungskonferenz einem Arbeitsprogramm zugestimmt, das auch eine Arbeitsgruppe zur Materie „nukleare Abrüstung“ vorsah. Diese sollte auch über „Rechtsinstrumente“, also etwa eine Kernwaffenkonvention, sprechen können, bezeichnenderweise erhielt diese Arbeitsgruppe aber kein Verhandlungsmandat. Die Hoheit über den Verhandlungsprozess wollen die Nuklearmächte nicht aus der Hand geben.

Ebenso kategorisch wiesen sie auf der Überprüfungskonferenz Zeitpläne zurück. Aus ihrer Sicht sind Abrüstungsschritte komplex, ihr Fortschritt bleibt daher unberechenbar. Da ihre Machbarkeit zudem von den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen abhängt, kämen weitere Unbekannte ins Spiel. Je nachdem, wie diese Bedingungen sich entwickelten, könne der Abrüstungsprozess auch zum Erliegen kommen oder sich gar regressiv entwickeln. China und Russland machen z. B. geltend, dass ein einsatzfähiges nationales Raketenabwehrsystem der USA ihren Bedarf an offensiven Kernwaffen erhöhe. Russland argumentiert darüber hinaus, dass die konventionelle Überlegenheit der NATO, das Damoklesschwert einer weiteren NATO-Erweiterungsrunde und der Aufwuchs von Mittelstreckenraketen an seiner Südflanke (plus, unausgesprochen, die Wachstumsraten der chinesischen Rüstung) die Abrüstung seines vierstelligen Arsenal an substrategischen Kernwaffen auf absehbare Zeit unmöglich

made, die vor allem von den europäischen Nichtkernwaffenstaaten dringend gewünscht wird. Die westlichen Kernwaffenstaaten sehen die „Bremse“ weiterer Abrüstung vor allem in unkontrollierten Proliferationsvorgängen, z. B. in Nordkorea und Iran. All diese Ungewissheiten vertragen sich nach ihrer Sicht schlecht mit verbindlichen Zeitzielen.

China verweigerte sich Forderungen nach mehr Transparenz. Die geringe Größe seines Kernwaffenarsenals mache es verwundbar für mögliche Erstschläge. China möchte daher die Zahl seiner Sprengköpfe und Trägerwaffen und deren Standorte nicht offenbaren. Für die westlichen Kernwaffenstaaten hingegen war und ist Transparenz ein Eckpfeiler der Vertrauensbildung, ohne den sich der Abrüstungsprozess nicht voranbringen lasse.

Schließlich waren die Kernwaffenstaaten auch der Forderung der Blockfreien gegenüber abgeneigt, auf jegliche Modernisierung zu verzichten. Zwar erklärten sie sich einverstanden, den nuklearen Teststopp nicht durch neue Technologien zu umgehen und auf die Entwicklung neuer Sprengkopftypen zu verzichten, qualitative Verbesserungen behielten sie sich jedoch vor. Der Übergang zwischen solchen Verbesserungen und „neuen Sprengköpfen“ ist aber fließend. Aus der Sicht der Nichtkernwaffenstaaten ist es daher unbefriedigend, dass die Definitionsmacht von „Verbesserung“ und „neuem Typ“ bei den Kernwaffenstaaten liegt.

Die Abrüstungsstrategie der Kernwaffenstaaten läuft also auf den Weg kleiner, überschaubarer Schritte hinaus. Zugleich gilt es, an den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen zu arbeiten, um ein solches Voranschreiten möglich zu machen. Zeitliche Festlegungen und vorzeitige Multilateralisierung seien – außer in ausgewählten Gebieten wie dem FMCT (noch auszuhandelnder Vertrag zum Verbot der Spaltstoffproduktion für Waffenzwecke) zu vermeiden. Da der Prozess langwierig und komplex sei, müsse, solange er währt, die nukleare Abschreckung aufrechterhalten werden, wofür gelegentlich auch die Modernisierung der Sprengkopftechnik notwendig sein könne.

3. Abrüstung und Interessen

Beide Seiten tragen für ihre Position Zweckmäßigkeitsargumente vor. Die Blockfreien verweisen auf die Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit der Kernwaffenstaaten. Dafür bedürfe es verbindlicher, von der internationalen Gemeinschaft nachprüfbarer Festlegungen. Die Kernwaffenstaaten führen die Komplexität, Langwierigkeit und Voraussetzungshaftigkeit des Abrüstungsprozesses an. Beiden Argumentationen ist eine gewisse Stichhaltigkeit nicht abzuspüren. Gleichwohl ist auch nicht

zu übersehen, dass sie den jeweiligen Sonderinteressen verhaftet sind. Die Blockfreien versuchen, sich jeglichen eigenen Handlungsverpflichtungen zu entziehen. Die Arbeit an den „Rahmenbedingungen“ verlangt auch ihnen Leistungen ab – in Bezug auf ihr Konfliktverhalten, ihr Rüstungsgebaren und ihre Transparenz beispielsweise. Die Stärkung des Nichtverbreitungsinstrumentariums erhöht einmal mehr die Lasten für die Nichtkernwaffenstaaten und verlangt bestimmte Einschnitte in die nationale Souveränität. All das möchten die Blockfreien vermeiden.

Die Kernwaffenstaaten verfolgen gleichfalls vielschichtige Interessen. Der Wille Russlands und Frankreichs, bis zu einer kernwaffenfreien Welt voranzuschreiten, ist trotz rhetorischer Bekenntnisse gegenwärtig zweifelhaft. Russland glaubt, angesichts der konventionellen Überlegenheit der USA und der NATO, nicht auf Kernwaffen, v. a. substrategische Kernwaffen, verzichten zu können. Frankreich hält aus Statusgründen an Kernwaffen fest. Die Sachargumentation dient insoweit dazu, diesen Endpunkt nach Möglichkeit weit hinauszuzögern. Die Position Chinas bezüglich des Endziels bleibt unklar. China ist aber daran interessiert, seine minimale Abschreckungsfähigkeit aufrechtzuerhalten, solange es sich gegenüber den USA unterlegen fühlt. Schritte, die diesen Belang gefährden, wehrt China ab.

Der Präsident der USA ist zwar fraglos ernsthaft auf eine Abrüstungsstrategie eingestellt, dieses Ziel wird aber von Teilen seiner Bürokratie und von vielen Republikanern im Kongress nicht geteilt, die seine Handlungsmöglichkeiten einschränken. Um diese Kritiker ruhigzustellen, ist er zu Konzessionen genötigt – etwa in der Raketenabwehr, der konventionellen Rüstung und der Instandhaltung des nuklearen Arsenal –, die sich wiederum nachteilig auf den Abrüstungswillen Chinas und Russlands auswirken, da sie ihre Sicherheit beeinträchtigt sehen. Um solche Zugeständnisse kommt Obama aber nicht herum, weil er republikanische Stimmen für die Ratifikation von Abrüstungsverträgen braucht. Alle Kernwaffenstaaten sind sich einig, das Gesetz des Handelns in der Hand zu behalten und Festlegungen oder gar internationale Kontrolle ihres Abrüstungsverhaltens zu vermeiden.

4. Selbstbilder hinter den Interessen

4.1 Die Blockfreien

Die meisten Analysen des Abrüstungsproblems begnügen sich mit der Identifizierung dieser Interessen. Um die Problematik in vollem Umfang abschätzen zu können, ist es jedoch ratsam, auch den „ideationalen Faktoren“ im Denken der Akteure nachzugehen, da die Auffas-

sung, was eigene Interessen sind, hiervon maßgeblich mitgeprägt ist. Bei den blockfreien Staaten mischen sich mehrere solche Motive, die die Ablehnung jeglicher Verbesserung im Nichtverbreitungsinstrumentarium begründen.

Das erste Motiv ist das Festhalten an nationaler Souveränität. Aus europäischer Sicht ist das oft schwer nachzuvollziehen, haben doch die Mitglieder der EU auf einen Teil der Souveränität verzichtet. In mancher akademischen Debatte ist schon der Abgesang auf den Staat gesungen worden, „Weltregieren“ wird als kollektive Aktion staatlicher und nichtstaatlicher Akteure gezeichnet, in der politischen Philosophie hat die „kosmopolitische Demokratie“ Konjunktur. Für die früheren Opfer von Kolonialismus und Imperialismus indes ist die Souveränität eine kostbare Errungenschaft, die sie nicht aufgeben wollen.⁴ Die wichtigsten auf der Tagesordnung stehenden Schritte, die nukleare Weiterverbreitung weiter einzudämmen, laufen aber auf Schnitte in die Souveränität hinaus: schärfere Inspektionen und Exportkontrollen, Einschränkung des Vertragsrücktrittsrechts und eine klare Linie des Sicherheitsrats für die Vertragsdurchsetzung.

Das zweite Motiv speist sich gleichfalls aus der Erinnerung an die frühere Opferrolle und verbindet sich mit den ungleichen Rechten und Pflichten im Rahmen des NVV zu einem massiven Gerechtigkeitsanspruch: Lasten für die Nichtkernwaffenstaaten seien allenfalls dann akzeptabel, wenn die Kernwaffenstaaten ihre Kernwaffen abgerüstet hätten. Die bisherigen Abrüstungsleistungen der Kernwaffenmächte gelten weitgehend als bedeutungsloses Verschleierungsmanöver. Dass vier der fünf frühere imperiale Mächte sind, verstärkt diese Einstellung. Diese Vorstellung einer starren Sequenz – erst völlige Abrüstung, dann vielleicht Konzessionen der „Habenichtse“ – läuft den Notwendigkeiten paralleler, sich wechselseitig begünstigender Prozesse der Abrüstung und des Aufbaus wirksamer Maßnahmen gegen Ausbruchversuche zuwider. Den Blick auf dieses Sacherfordernis verstellt indes das von Gerechtigkeitsansprüchen genährte Ressentiment.

Schließlich ist nicht auszuschließen, dass für manchen größeren blockfreien Staat auch ein anderer Gleichheitsanspruch auf dem Spiel steht: Wenn die nukleare Abrüstung schlussendlich doch nicht stattfinden sollte, möchten diese Staaten sich die Option bewahren gleichzuziehen. Solche Überlegungen mögen in Kairo oder Brasilia angestellt werden.

⁴ Müller, Harald: Staatlichkeit ohne Staat – ein Irrtum aus der europäischen Provinz? Limitierende Bedingungen von Global Governance in einer fragmentierten Welt, in: Was bleibt vom Staat? Demokratie, Recht und Verfassung im globalen Zeitalter, hrsg. von Nicole Deitelhoff und Jens Steffek, Frankfurt a. M. / New York 2009, S. 221-258.

Die aus der repressiven Vergangenheit und den als ungerecht empfundenen Umständen im heutigen Nichtverbreitungsregime entspringenden Ressentiments trüben den kühlen Blick auf die Voraussetzungen eines erfolgreichen Abrüstungsprozesses. Souveränität, das Aufbegehren gegen Ungerechtigkeit und (für einige größere Staaten) das Streben nach Gleichheit sind Identitätselemente dieser Staaten. Ein beträchtlicher Wandel in den gegebenen Mentalitäten wird erforderlich sein, um diese Blockade zu überwinden. Allerdings hat die Überprüfungskonferenz die Möglichkeit angedeutet, dass eine Gruppe „zentristischer“ blockfreier Führungsstaaten bereit sein könnte, neue Wege auszuloten.

4.2 Die Kernwaffenstaaten

Russland fühlt sich als Verlierer des Kalten Krieges. Dieser Minderwertigkeitskomplex kontrastiert zu dem Wunsch, Weltmacht auf gleicher Augenhöhe zu sein. Zudem führt man die nachteilige strategische Lage – NATO-Erweiterung, amerikanische Überlegenheitsrüstung – auf Wortbrüche zurück, mit denen der Westen Russlands vorübergehende Schwäche skrupellos ausgenutzt habe. Kernwaffen als der „große Gleichmacher“ helfen dem Glauben an einen andauernden, wenngleich höchst fiktionalen Weltmachtstatus. Zugleich ist die starke Betonung der Kernwaffen in der Sicherheitspolitik Russlands, v. a. das Beibehalten eines exzessiven Vorrats an substrategischen Kernwaffen, die scheinbar strategisch-rationale, tatsächlich aber emotional-trotzige Vergeltung gegenüber dem Westen für vermeintlich in der Vergangenheit erlittenes Unrecht. Die substrategischen Kernwaffen sind ein geeignetes Mittel, weil der Westen ein Interesse hat, gerade diese Waffen der Rüstungskontrolle und Abrüstung zuzuführen.⁵

Frankreich hat seine Identität als Weltmacht nahezu unauflöslich mit Kernwaffen verknüpft. Sicherheitsargumente spielen nur noch eine notdürftig kaschierende Rolle. Im Kern glaubt die politische Klasse Frankreichs, ohne Kernwaffen würde das Land in die Mittelmäßigkeit versinken. Bislang vermag weder der ständige Sitz im Sicherheitsrat noch die Führungsrolle in der EU (im Tandem mit Deutschland) diesen nuklearen Aberglauben zu verdrängen. Nach französischer Sicht sind Kernwaffen Insignien von Macht und Verantwortung, Symbole einer weltpolitischen Führungs-

⁵ Kulesa, Lucasz: Global zero: implications for Europe: Nuclear Weapons After the 2010 NPT Review Conference, in: Nuclear Weapons after the 2010 NPT Review Conference, hrsg. von Jean-Pascal Zanders, Paris 2010, IISS Chaillot Paper 2010, S. 87-101.

position.⁶ Dass es eigentlich traurig ist, wenn eine der bedeutendsten Kulturnationen der Welt die eigene Identität an ein paar hundert Massenmordmaschinen heftet, gerät aus dem Blick.

Chinas massiver Selbstbehauptungswille reflektiert immer noch das Trauma, das der Imperialismus des 19. und frühen 20. Jahrhunderts hinterlassen hat. Es prägt auch die Wahrnehmung der USA, die von China mit äußerstem Misstrauen betrachtet werden. Diese Opferrolle - nukleare Drohungen der USA im Koreakrieg und während der Krise um die Straße von Taiwan stellen mächtige Erinnerungen dar - will das aufstrebende Land nie mehr einnehmen müssen. Seine nukleare Aufrüstung vollzieht sich zwar vergleichsweise gemessen, aber auch mit großer Entschiedenheit.

Die heutige Führungsspitze der USA sieht den Übergang in eine kernwaffenfreie Welt als reale Möglichkeit an. Allerdings setzt sie die eigene militärische Überlegenheit als Bedingung voraus, wie auch die neue Nationale Sicherheitsstrategie wieder betont.⁷ Das wirkt als Bremse für den Abrüstungswillen anderer. Führung, Überlegenheit, Unverwundbarkeit sind Syndrome eines amerikanischen Überlegenheitskomplexes, der den russischen, französischen und chinesischen Minderwertigkeitskomplexen gegenübersteht. Primus inter pares zu sein, andere auf Augenhöhe zu lassen, sich auf frühere Prinzipien wie Gleichgewicht und Parität zu stützen, ist aus dem Blickfeld geraten. In Teilen des Militärs und der republikanischen Sicherheitspolitiker ist diese Befindlichkeit noch extremer: Hier geht es um „full spectrum dominance“, ein in den 90er-Jahren von der Airforce geprägter Begriff, der amerikanische Überlegenheit auf allen Ebenen, auch der nuklearen, verlangt.

Zusammengefasst ergibt sich folgender Gesamteindruck: Kernwaffen sind in die Selbstbilder, Weltbilder und das nationale Sicherheitsdenken der sicherheitspolitischen Eliten der Kernwaffenstaaten in unterschiedlichem Ausmaß eingewoben. Wo dies am wenigsten der Fall ist wie in der gegenwärtigen Regierung der USA, wird deren Rolle durch andere vermeintliche Notwendigkeiten kompensiert, die wiederum die Motive anderer, an Kernwaffen festzuhalten, eher verstärken. Das macht den Weg in die kernwaffenfreie Welt zusätzlich schwierig.

⁶ Vergleichbare Einstellungen finden sich auch in Teilen der britischen Elite, aber in weitaus schwächerer Ausprägung. Pragmatische Überlegungen, etwa Entscheidungsdilemmata zwischen einer Stärkung der konventionellen Fähigkeiten und der Beibehaltung der Kernwaffen können auch durchaus ernstgenommene Argumente für eine Transformation in den nichtnuklearen Status hervorbringen. Von den fünf offiziellen Kernwaffenstaaten ist Großbritannien wohl am wenigsten stark auf den Kernwaffenstatus fixiert.

⁷ The White House: National Security Strategy, Washington D.C. 2010, S. 5.

5. Wie müsste der Abrüstungsprozess aussehen?

Der Weg zur nuklearen Abrüstung ist steinig. Das liegt nicht an unveränderlichen, objektiven Gegebenheiten, sondern an tief verwurzelten Praktiken, Weltsichten und Mentalitäten der Akteure. Von unveränderlichen Interessen und Strukturen in den politischen Verhältnissen zu sprechen, ist oberflächliches Gerede. Hätte es irgendeinen realen Gehalt, gäbe es keinen Wandel, keine Demokratie, keinen Mauerfall, kein Frauenwahlrecht, keine Europäische Union. Prinzipiell änderbar sind die Strukturen allemal.

Der Weg zur nuklearen Abrüstung ist von vielen kleinen Schritten gekennzeichnet. Nur in solchen Schritten, die neue Praktiken bedingen und damit Mentalitäten allmählich verändern, wachsen die Voraussetzungen für eine Welt ohne Kernwaffen heran. Kissinger und Co. und Präsident Obama haben daher Recht, wenn sie zwischen der „Vision“ und den „Schritten“ unterscheiden. Die Vision weist den Weg, aber nur die kleinen Schritte führen dahin. Es ist ein fundamentaler Irrtum der allwissenden Propheten der „Unmöglichkeit“ einer kernwaffenfreien Welt, die heutigen Voraussetzungen für die unbegrenzte Zukunft zu extrapolieren. Wie jeglicher Wandel, ist auch die sicherheitspolitische Transformation von einem Abschreckungs- in ein Abrüstungssystem als ein Prozess zu verstehen, in dem sich kleine Änderungen in der Praxis und in der mentalen Struktur der Akteure wechselseitig bedingen und jeweils die Voraussetzung für neue Schritte schaffen. Ein FMCT wird ein umfangreiches Verifikationssystem in Kernwaffenstaaten schaffen. Das wird die Einstellung zur Transparenz verändern und damit Möglichkeiten in der Verifikation multilateraler Reduktionen von Kernwaffen öffnen. Die für ein solches Regime geschaffenen multilateralen Kommunikationsstrukturen (z. B. zur Aufklärung von Unstimmigkeiten und Unklarheiten) dienen der weiteren Vertrauensbildung und der Vorbereitung weiterer Reduktionen. Am Ende eines solchen Prozesses wird vieles möglich sein, was heute undenkbar ist. Viele werden sich noch an die Zeit erinnern, als Vor-Ort-Inspektionen in der Sowjetunion absolutes Tabu waren.

Freilich bedarf der Prozess auch der politischen Flankierung. Denn der Abrüstungsprozess trägt zwar zur Veränderung der Staatenbeziehungen bei, ist aber nicht selbsttragend, sondern verlangt – je mehr er voranschreitet – umso anspruchsvollere politische Rahmenbedingungen. Diese müssen indes auch direkt bearbeitet werden. Der wichtigste Hebel ist die Beziehung zwischen den Großmächten. Die Konflikte zwischen ihnen sind im historischen Vergleich als marginal zu bezeichnen. Einer engen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit stehen sie aber immer noch im Wege. Das Verhältnis der Großmächte von einer gemäßigten Machtkonkurrenz zu einem ordnungsgestaltenden Konzert umzuwandeln, dürfte die

wichtigste Voraussetzung gelingender „governance“ im Zeitalter der Globalisierung sein und damit auch für einen erfolgreichen Abrüstungsprozess.⁸ Die Obama-Administration hat bereits einige vielversprechende Schritte unternommen. Auch die Nationale Sicherheitsstrategie enthält gerade im Verhältnis zu Russland, China und Indien positive Schritte.⁹ Unmöglich scheint eine solche Umgestaltung an der „Weltspitze“ nicht zu sein.

6. Schlussfolgerung

Ein nüchterner Blick auf die Möglichkeiten der nuklearen Abrüstung lässt einen inkrementaleren Prozess erwarten, als er auf der blockfreien Wunschliste steht. Die Frage ist, ob es Möglichkeiten zum Entgegenkommen gibt. Es scheint nicht unzumutbar, für die jeweils nächsten zwei oder drei Schritte Termine festzulegen, zu denen man Verhandlungen in Angriff zu nehmen verspricht. Auch sollte es im Sinne einer Bemühensverpflichtung im Bereich des Möglichen liegen, die angestrebte Zeitdauer solcher Verhandlungen zu umreißen. Schließlich können die Kernwaffenstaaten die Verpflichtung auf sich nehmen, dass jedes Abkommen einen festen Zeitplan für die Ausführung der in diesem Abkommen vereinbarten Abrüstungsschritte enthält (für die meisten Abkommen ist dies ohnehin der Fall). Gleichfalls ist evident, dass das Abkommen, mit dem am Ende des Prozesses die „Null“ erreicht wird, eine strikte, verifizierte Terminierung enthalten muss. Keiner der Beteiligten würde sich auf die nukleare Abrüstung einlassen, wenn nicht feststünde, wann auch die Partner ihre letzte Waffe verschrottet haben. Damit wären vier Elemente des von den Blockfreien gewünschten „Zeitplans“ realisiert.

Ob sich darüber hinaus ein Zieldatum – wiederum im Sinne einer „Bemühensverpflichtung“, nicht als bindende Frist mit Versäumniszuschlägen – festlegen ließe, ist diskutierenswert. Die australisch-japanische Kommission¹⁰ hat eine sehr präzise Analyse vorgelegt, aus der sich schließen lässt, dass dieser Zeitpunkt frühestens 2030 bis 2040 eintreten könnte. Eine gemeinsame Bemühensverpflichtung auf 2050 böte genug Spielraum, um nicht völlig unrealistisch zu sein. Einen Versuch wäre das wert.

Was die Kernwaffenkonvention angeht, das zweite Abrüstungsprojekt der Blockfreien, so ist ein sofortiger Verhandlungsbeginn kontraproduktiv. Angesichts der heute vorhandenen Mentalitäten würden Verhandlungen

⁸ Müller, Harald: Wie kann eine neue Weltordnung aussehen? Wege in eine nachhaltige Politik, Frankfurt / M. 2008.

⁹ The White House: National Security Strategy, S. 43-45.

¹⁰ ICNND: Eliminating Nuclear Threats. A Practical Agenda for Global Policymakers, hrsg. von Gareth Evans und Yoriko Kawaguchi, Canberra / Tokio 2009.

bald zum Patt und damit zu noch größeren Frustrationen und zu mehr Misstrauen führen. Man könnte stattdessen im Rahmen des Ad-hoc-Ausschusses der Genfer Abrüstungskonferenz, der sich mit nuklearer Abrüstung befassen soll, eine oder mehrere technische Expertengruppen einsetzen, die für Aspekte einer solchen Konvention Lösungsmöglichkeiten explorieren. Etwa für die Verifikation, für das Vorgehen bei Vertragsbrüchen, für die Bedingungen des Inkrafttretens, für die Regeln des Abbaus von Kernwaffenanlagen und anderes mehr. All das wären nützliche Vorarbeiten für die späteren eigentlichen Verhandlungen. Der Vorschlag folgt dem Modell des umfassenden Teststoppvertrags, für dessen Verifikationssystem eine über Jahre arbeitende Expertengruppe brauchbare Vorschläge erarbeitet hätte.

Die Überprüfungskonferenz hat trotz des gemeinsamen Schlussdokuments die Kluft zwischen Blockfreien und Kernwaffenstaaten und den jeweiligen Abrüstungsphilosophien (und den dahinter stehenden Interessen, Welt- und Selbstbildern) ebenso offengelegt wie Differenzen zwischen den Kernwaffenstaaten. All diese Positionsunterschiede stellen Hürden auf dem Weg zur Abrüstung dar. Keine davon ist unüberwindbar. Sie wirklich zu überwinden verlangt politischen Willen, Beharrlichkeit und kluge Praxis – seltene, aber doch nicht ausgestorbene Tugenden in der Welt der Politik.

2010 – Jahr der Entscheidung für die Vision einer Welt ohne Atomwaffen

Klaus Naumann

Der Beitrag beschreibt auf der Grundlage des ICNND Berichts „Eliminating Nuclear Threats“ vom Dezember 2009, wie die Vision einer Welt ohne Atomwaffen erreicht werden könnte und warum die politischen Schritte des Jahres 2010 im Bereich nuklearer Rüstungskontrolle letztlich bereits die Vorentscheidung bringen könnten, ob diese Vision im Laufe der nächsten Jahrzehnte erreichbar sein wird.

1. Die deutsche Reaktion auf eine kühne Vision: Provinzieller Egoismus

Die Vision einer Welt ohne Atomwaffen fand in Deutschland breite Zustimmung, doch die Einschränkung, die Präsident Obama bereits bei seiner Prager Rede im Jahr 2009 richtigerweise gemacht hatte, nämlich dass er die Verwirklichung seiner Vision möglicherweise nicht erleben werde, wurde alsbald vergessen. In der deutschen politischen Diskussion wurde das Thema leider viel zu sehr und wohl eher aus populistischen Gründen, denn als Ergebnis strategischer Analyse auf die wenigen noch in Deutschland gelagerten taktischen Nuklearwaffen der USA verengt. Sie stehen weder am Anfang noch im Mittelpunkt nuklearer Abrüstung. Am Anfang eines neuen Prozesses nuklearer Abrüstung steht die Unterzeichnung des New START Abkommens durch die USA und Russland in Prag und die für die Zukunft der nuklearen Abrüstung möglicherweise wegweisende Überprüfungskonferenz zum Atomwaffensperrvertrag (NPT Review Conference) in New York.

Abkommen und Konferenz machen auch deutlich, worum es wirklich geht: Nicht um den Abzug einiger weniger Atomwaffen, von denen nicht die geringste Gefahr ausgeht, sondern um die Verhinderung von nuklearer Proliferation, von nuklearem Terrorismus und von nuklearem Krieg. Für Deutschland sind dies Fragen von nahezu existenzieller Bedeutung, denn Deutschland ist eines der wenigen Länder der Welt, die einseitig und völkerrechtlich verbindlich auf Herstellung und Besitz von Atomwaffen verzichtet haben und vermutlich das einzige Land der Welt, das in seiner Verfassung Vorbereitung und Führung eines Angriffskrieges

verbietet. Damit ist Deutschland in einer Welt, in der es Atomwaffen gibt und vermutlich noch eine Zeit lang geben wird, abhängig vom Schutz durch eine Atommacht. Nicht zuletzt deshalb strebt deutsche Politik möglichst umfassende nukleare Abrüstung an. Abrüstung ist also ein Instrument auf dem Weg, in der Gestaltung deutscher Politik ein höheres Maß an Unabhängigkeit zu erreichen, ohne Gefahr zu laufen, Einbußen in der Sicherheit Deutschlands hinnehmen zu müssen.

2. Die ersten Weichenstellungen

In New York werden die Weichen gestellt werden, ob eines der zentralen Probleme globaler Sicherheit der nächsten Jahre, die Verhinderung nuklearer Proliferation, einer Lösung näher gebracht werden kann oder nicht. Das Ergebnis der New Yorker Konferenz kann eine Vorentscheidung bringen, ob die Vision Präsident Obamas, alle Atomwaffen zu beseitigen, mittel- bis langfristig überhaupt verwirklicht werden kann. Die New Yorker Überprüfungskonferenz ist somit nach New START eine weitere entscheidende Weichenstellung in diesem Schlüsseljahr nuklearer Rüstungskontrolle. Doch selbst bei einem Erfolg der Konferenz und bei Ratifizierung von New START im US-Senat muss jedermann klar sein, dass die Welt selbst im günstigsten Fall noch mehr als zwei Jahrzehnte mit Atomwaffen leben muss. Der große Schritt vorwärts aber wäre, dass zum ersten Male beide Säulen des Atomwaffensperrvertrages, Abrüstung durch die Kernwaffenstaaten und Nichtverbreitung von Atomwaffen, ausgewogen nebeneinander stünden.

3. Die Ausgangslage

Gegenwärtig sind weltweit mehr als 23.000 Atomwaffen vorhanden. Das sind zwar fast 40.000 weniger als zur Zeit des Kalten Krieges, aber ihre Sprengkraft reicht noch immer aus, mehr als 150.000 Mal die Wirkung von Hiroshima zu erzielen. Ein Hiroshima oder Nagasaki aber darf es nie wieder geben. Außerdem lagern zusätzlich in den USA wie in Russland jeweils mehrere tausend Atomsprengkörper, die auf Vernichtung warten. Nukleare Abrüstung ist also mehr als dringlich geboten, denn die Gefahr nuklearen Terrorismus wächst ebenso wie die der weiteren Verbreitung von Atomwaffen. Anstöße zu nuklearer Abrüstung, die vor allem prominente Politiker in den USA gaben, gefolgt und flankiert von ähnlichen Anregungen in Deutschland, führten zu zwei Initiativen: Global Zero in den USA und die Einsetzung der International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament (ICNND) durch die Regierungen Australiens und Japans. Ich war das deutsche Mitglied der ICNND und einer der drei europäischen Commissioners.

Mein Beitrag beruht ausschließlich auf dem Bericht der ICNND, denn er ist wesentlich umfassender und deutlich realistischer als die bisherigen Ergebnisse von Global Zero.

Die Atomwaffen dieser Welt sind zu 90 % im Besitz der USA und Russlands. Frankreich, Großbritannien und China, die den Sperrvertrag unterschrieben haben, sowie Indien, Pakistan und vermutlich Israel besitzen zusammen rund 1.000 Waffen, Nordkorea vielleicht eine Handvoll und der Iran betreibt nach allen vorliegenden Erkenntnissen und entgegen den Behauptungen der iranischen Regierung ein weit fortgeschrittenes und umfassend angelegtes Waffenprogramm.

Präsident Obama hat sich mit Präsident Medwejew auf das gemeinsame Ziel einer Welt ohne Atomwaffen verständigt. Beide Staaten haben im April 2010 in Prag unterzeichneten New START Vertrag die Verringerung ihrer strategischen Waffen auf weniger als jeweils 1.550 Gefechtsköpfe auf insgesamt 800 Waffenträgern vereinbart. Das ist zwar deutlich bescheidener als die 1.000, die Obama bei Amtsantritt wollte und der Vertrag umfasst auch nicht die sub-strategischen Waffen, zu denen die in Deutschland lagernden US-Waffen gehören, aber es ist dennoch ein gewaltiger Schritt, weil die beiden Haupteigner atomarer Waffen ein Zeichen geben, dass sie ihre Verpflichtung aus dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV) endlich ernst nehmen. Doch das darf nicht das Ende sein. Weitere nukleare Abrüstungsschritte sind nötig und sie sind auch möglich. Obama hat deshalb ja auch bereits seine Absicht angekündigt, noch in diesem Jahr weitere Verhandlungen mit Russland aufnehmen zu wollen. Aber der Weg zu wirklicher Abrüstung ist lang und voller Hindernisse und er darf natürlich nicht auf die USA und Russland beschränkt bleiben. Doch schon da wird es schwierig, weil Russland als Folge seiner militärischen Unterlegenheit gegenüber den USA glaubt, auf sub-strategische Atomwaffen nicht verzichten zu können, um diese Unterlegenheit auszugleichen. Des Weiteren ist die sehr begrenzte und kaum zu erhöhende Vernichtungskapazität zu bedenken. Sie liegt in den USA wie in Russland bei etwa 500 Waffen pro Jahr. Nähme man einmal an, die Zahl von je 1.550 Atomwaffen, die Menge auf die man sich in New START geeinigt hat, wäre der künftige Gesamtbestand Russlands und der USA, dann könnte dieser kaum vor dem Jahr 2030 erreicht werden. Zum anderen ist die Renaissance der Kernkraftwerke (KKW) zu bedenken, die vermutlich unvermeidlich ist, will man wenigstens in die Nähe der Klimaschutzziele kommen, die man in Kopenhagen zu vereinbaren verfehlte. Würde die erhebliche Zahl neuer KKW, man spricht von hunderten bis 2050, vom Bau neuer Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen begleitet, würde eine beträchtliche Menge spaltbaren Materials verfügbar werden. Nur 1 % Fehler bei der Kontrolle des spaltbaren Materials der KKW im Jahr 2050 dürfte ausreichen, um 13.000 Hiroshima Bomben zu

bauen. Und schließlich besteht die Gefahr, dass das schlechte Beispiel Nordkoreas und vermutlich auch des Iran Schule machen könnte. Gelingt es nicht, die Programme dieser Staaten wenigstens auf dem jetzigen Stand einzufrieren, dann dürfte eine Reihe neuer Nuklearwaffenstaaten entstehen, insbesondere im Raum des Nahen und Mittleren Ostens. Voraussichtlich gibt es nur ein wirksames Instrument dies zu verhindern: Die Ausdehnung amerikanischer erweiterter nuklearer Abschreckung (Extended Deterrence), sofern die arabischen Staaten der Region dies wünschen. Käme es aber als Folge iranischer nuklearer Rüstung zu einem Wettrüsten am Golf, dann entstünde eine Welt, die gefährlicher und unkontrollierbarer wäre als unsere heutige Welt ohne Weltordnung. Es könnte eine Welt werden, in der das Führen nuklearer Kriege nicht mehr auszuschließen wäre. Das ist der entscheidende Grund, warum Fortschritt in der nuklearen Rüstungskontrolle jetzt geboten ist.

Vor diesem Hintergrund wird erneut klar, dass die Frage der Stationierung amerikanischer Nuklearwaffen in Europa gewiss nicht der Schwerpunkt nuklearer Rüstungskontrolle ist, voraussichtlich noch nicht einmal ein besonders intelligent gewählter Anfang. Das Beharren auf dem sofortigen und einseitigen Abzug der amerikanischen Atomwaffen in Europa ist nichts anderes als populistisches Verdummern von Wählern: Gefahren werden damit kein bisschen vermindert, aber Deutschlands Sicherheit wird durch die Beschädigung deutscher Berechenbarkeit in der NATO verringert.

4. Eliminating Nuclear Threats: Ein Weg zur Verwirklichung einer Vision

Den zunehmenden nuklearen Gefahren will die ICNND, die ihren Bericht, „Eliminating Nuclear Threats“ am 16. Dezember 2009 veröffentlichte (abrufbar unter www.icnnd.org), durch eine umfassende Agenda für die Beseitigung nuklearer Gefahren entgegenzutreten. Dieser Bericht ist der erste und bislang einzige, der konkret und umfassend realisierbare Schritte aufzeigt, wie man unter günstigsten und konstant anhaltenden politischen Bedingungen eine Welt ohne Atomwaffen in etwas mehr als zwei Jahrzehnten erreichen könnte. Unter günstigsten politischen Bedingungen heißt, es muss der anhaltende politische Wille, eine Welt ohne Atomwaffen zu schaffen über mehr als zwei Jahrzehnte bestehen bleiben, es müssen alle Nuklearwaffenbesitzer bereit sein diesen Weg zu gehen und es müssen alle notwendigen begleitenden Schritte von der Überprüfung über Rüstungskontrolle im nicht-nuklearen Bereich bis hin zur überprüften Vernichtung der Atomwaffen erfolgen können.

In vier Abschnitten und 19 Kapiteln wird im ICNND Bericht ein umfassender Plan für die Bewältigung nuklearer Gefahren entwickelt, beginnend mit einer 20-Punkte-Agenda für die NPT Review Conference im Mai bis hin zu Schritten, die nach dem Jahr 2025 zu vereinbaren sein werden. Es werden sehr konkret die ersten Schritte bis 2012, die mittelfristig notwendigen bis 2025, und dann, angesichts der vielen Unwägbarkeiten von heute bis 2025 bewusst etwas vager die langfristigen Schritte dargestellt. Der Bericht beschreibt nüchtern, wie schwierig der Weg sein wird, lässt aber keinen Zweifel: Die Vision wäre vermutlich ohne Gefahr für die Sicherheit auch nur eines Staates realisierbar, vorausgesetzt, wie bereits erwähnt, der politische Wille der Staatenwelt insgesamt und der Atomwaffenbesitzer insbesondere, nuklear abzurüsten und auch in der nicht-nuklearen Abrüstung Ungleichgewichte zu vermindern, ist vorhanden, dieser Wille hält über die nächsten zwei Jahrzehnte an und man findet Lösungen, wie man die letzte Phase, den Abbau der letzten verbleibenden Atomwaffen, ohne Gefahr für die Stabilität bewältigen kann. Dafür gibt es heute noch keine Antworten und kann es auch nicht geben, weil niemand vorhersagen kann, wie die Welt in zwei bis drei Jahrzehnten aussehen wird.

Für die Spanne bis 2012 schlägt der Bericht neben der bereits genannten Vereinbarung zur Anpassung des Atomwaffensperrvertrages konkrete Schritte zur Verringerung der teilweise immer noch sehr hohen Einsatzbereitschaft von Atomwaffen vor, regt eine Erklärung der Atomwaffenstaaten an, dass der einzige Zweck dieser Waffen ist, andere Atomwaffen besitzende Staaten davon abzuhalten, diese Waffen einzusetzen (sole purpose declaration) und die Verpflichtung aller Atomwaffenstaaten, ihre Arsenale nicht aufzustocken. Außerdem werden als bis 2012 zu erreichende Vereinbarungen genannt: Die Übereinkunft zwischen den USA und Russland über die 2010 vereinbarten Reduzierungen hinaus weitere Schritte zur Verringerung ihrer nuklearen Arsenale zu verhandeln, das Inkrafttreten des Vertrages über einen globalen Teststop (CTBT) und eines Abkommens über die Beendigung der Herstellung spaltbaren Materials (FMCT). Erste Schritte im Sinne des Berichts sind mit New START und mit der amerikanischen Nuclear Posture Review (NPR) bereits getan.

Für die Zeit bis 2025 wird als Ziel vorgeschlagen, den weltweiten Bestand an Atomwaffen auf höchstens 2.000 zu verringern. Das wären weniger als 10 % des heutigen Bestandes. Daneben sollte vereinbart werden, dass kein Atomwaffen-Staat jemals eine seiner Atomwaffen als Erster einsetzen wird, dass dieser Verpflichtung entsprechende Streitkräftestrukturen eingenommen werden und die Stationierung sowie die Einsatzbereitschaft von Atomwaffen dementsprechend überprüfbar angepasst wird. Zusätzlich wird angeregt, bis 2025 begrenzende Vereinbarungen zu

Raketensystemen, zur strategischen Raketenabwehr, zur Rüstung im Weltraum, zu biologischen Waffen und zur Beseitigung konventioneller Ungleichgewichte zu verhandeln. Diese begleitenden, keineswegs nur zwischen den USA zu vereinbarenden Schritte sind entscheidend, denn, je geringer die Zahl der Nuklearwaffen wird, desto größer wird das Risiko, dass auf anderen Feldern Instabilitäten entstehen. Der nukleare Abrüstungsprozess muss deshalb in einen allgemeinen, multilateral zu verhandelnden Abrüstungsprozess eingebunden werden.

Allein diese Notwendigkeit zeigt wie ehrgeizig die von der ICNND vorgeschlagene Agenda ist, doch sie wäre möglich, wenn die Staatenwelt den über Jahrzehnte anhaltenden Willen hätte, Sicherheit nicht allein durch Rüstung zu suchen. Sollten diese Ziele erreicht werden, dann kann man ab 2025 die letzte Phase auf dem Weg zu einer Welt ohne Atomwaffen beginnen. Dazu müssen vor allem die politischen Bedingungen geschaffen werden, die regional wie global die Führung von Angriffskriegen verlässlich ausschließen. Das würde Atomwaffen die Existenzberechtigung nehmen. Dann, aber nicht früher, würde es Sinn machen, Atomwaffen zu verbieten und dann müsste man kontrolliert und überprüfbar mit dem Abbau des Restbestandes von 2.000 Atomwaffen beginnen. Zusätzlich wären Vereinbarungen zu treffen, die jeden Versuch von Staaten dieses Verbot zu umgehen unter internationale Strafmaßnahmen stellen und die Menschen bestrafen, die ihr Wissen über die Herstellung von Atomwaffen nutzen.

5. Ein langer und beschwerlicher Weg in eine bessere Welt

Im günstigsten Falle könnte etwas mehr als 20 Jahre von heute gerechnet Obamas Vision Wirklichkeit sein, vorausgesetzt, es gelingt wirklich, eine globale Null-Lösung mit den unverzichtbaren Schritten zum Erreichen einer stabilen Weltordnung zu verbinden. Doch unabhängig, ob Null erreichbar sein wird oder nicht, nukleare Abrüstung, beginnend mit Russland und den USA, ist jetzt geboten, um die Verbreitung von Atomwaffen einzudämmen und möglichst zu verhindern.

Die ersten Schritte haben die USA und Russland mit dem New START Vertrag, mit dem Washingtoner Gipfel zu Fragen atomarer Sicherheit und zusätzlich die USA mit der Veröffentlichung ihrer Nuclear Posture Review (NPR) bereits getan. Doch noch gibt es keinerlei Anlass zu glauben, der Prozess sei nun wirklich unumkehrbar eingeleitet, denn:

1. Weder New START noch die wichtigen Vereinbarungen zu einem globalen Teststopp (CTBT) und zum weltweiten Stopp der Produktion spaltbaren Materials (FMCT) sind im US Congress ratifiziert. Wie

schwer das sein wird, kann man abschätzen, wenn man die vielen Kompromisse sieht, die Obama in der NPR hinnehmen musste.

2. Die Vereinbarung zwischen den USA und Russland, über eine weitere Verringerung ihrer Atomwaffen, diesmal unter Einschluss der sub-strategischen Waffen, zu verhandeln, steht noch nicht.
3. Das Jahr 2010 muss positive Entscheidungen in den strittigen Atomprogrammen des Iran und Nordkoreas bringen. Nur wenn in beiden Ländern wenigstens ein Einfrieren gelingt, dürfte weitere Proliferation zu verhindern sein.

Führt man sich die Dimension dieser Fragen vor Augen, dann wird deutlich, wie verfehlt der inzwischen in der NATO zu den Akten gelegte Vorstoß der Außenminister Deutschlands, der Niederlande, Belgiens, Luxemburgs und Norwegens war, jetzt den einseitigen Abzug der amerikanischen sub-strategischen Waffen zum Gegenstand der NATO-Beratungen machen zu wollen. Darüber kann man nur befinden, wenn Russland im Gegenzug bereit wäre, dem Abbau der beträchtlichen Zahl derartiger russischer Waffen zuzustimmen. Das wird jedoch nur der Fall sein, wenn Vereinbarungen getroffen werden können, die Russland die Furcht vor der amerikanischen konventionellen Überlegenheit nehmen würden. Erst dann kann und darf man über den Abzug der noch in Europa befindlichen amerikanischen Atomwaffen ohne Risiko für die Sicherheit Deutschlands und ohne Belastungen im Bündnis verhandeln. Doch selbst dann ist keineswegs das Ende nuklearer Abschreckung gekommen, auch nicht in der Form der Extended Deterrence. Sie muss fortbestehen, um Proliferation wirksam zu verhindern, aber das Ziel der Abschreckung dürfte dann zunehmend und ausschließlich werden, andere Atomwaffenbesitzer vom Einsatz von Atomwaffen abzuhalten.

Der Weg in eine Welt ohne Atomwaffen ist unter günstigsten politischen Bedingungen gangbar. Er sollte jetzt besritten werden, um noch größere Gefahren zu verhindern, aber es darf auch keine Illusionen geben. Dieser Weg ist unendlich schwierig, denn er verlangt die über Jahrzehnte anhaltende Bereitschaft aller Atomwaffenbesitzer, mit nuklearer Abrüstung Ernst zu machen. Das nicht überraschende, aber auch nicht sonderlich intelligente Störfeuer aus Paris, Präsident Sarkozys Aussage in Washington, Frankreich werde seine Atomwaffen niemals aufgeben, kann diesen Prozess nicht stoppen, weil jedermann weiß, dass die Frage der nuklearen Abrüstung für die „kleinen“ Atomwaffenstaaten sich sowieso kaum vor 2020 stellen wird. Dann mag auch in Paris manches anders beurteilt werden.

Doch dieser Weg ist in höchstem Maße störanfällig. Das zeigt allein der Fall Iran. Sollte das Regime in Teheran tatsächlich eine Atomwaffe herstellen, dann besteht das Risiko, dass die Dämme brechen, die der Atomwaffensperrvertrag zu festigen sucht. Dann könnte es sein, dass alles Verhandeln in New York umsonst war und eine Reihe neuer Atomwaffenstaaten entsteht, erst im Nahen Osten und dann auch in anderen Regionen der Welt. Dies zu verhindern muss das Ziel internationaler Politik bleiben, doch dazu müsste man wissen, was der Iran wirklich will. Will er die Bombe oder will er nur die Fähigkeit, sie relativ kurzfristig herstellen zu können. Die Staatengemeinschaft muss auf alle denkbaren Entwicklungen vorbereitet sein und es gibt für alle denkbaren Entwicklungen auch Lösungen, ohne Gewalt anwenden zu müssen. Sie setzen allerdings ein Maß an Entschlossenheit und Geschlossenheit voraus, das bislang noch nicht vorhanden ist, wohl auch, weil die aus iranischen Ambitionen entstehende globale Gefahr nicht überall erkannt wird.

Doch trotz dieser Risiken für den Fortgang des Prozesses nuklearer Abrüstung muss man den Versuch wagen, dabei aber stets im Auge behalten, dass es die oberste Verpflichtung aller Staaten ist und bleibt, ihren Bürgern ein Höchstmaß an Sicherheit zu garantieren. Diese Sicherheit ist bis auf weiteres weder für Deutschland noch für irgendeinen anderen Staat der Welt ohne nukleare Garantien zu erreichen. Wer wie Deutschland einseitig und rechtlich bindend dauerhaft auf die Herstellung und den Besitz von Atomwaffen verzichtet hat, wird diese Garantien wohl nur bekommen, wenn man bereit ist, zeitlich begrenzt eine relativ geringe Last tragen, zum Beispiel durch die Stationierung einiger weniger Atomwaffen und die Bereitstellung von Trägermitteln. Die Nuklearwaffenstaaten brauchen diese Lastenteilung in ihren Ländern aus politischen Gründen, denn sie tragen ungleich größere nukleare Lasten und zusätzlich die gewaltige Verantwortung, die Einzigen zu sein, die die Vision der atomwaffenfreien Welt Wirklichkeit werden lassen können. Sie sind aber bis auf weiteres auch die Einzigen, die die Welt vor nuklear geführtem Krieg bewahren können. Das aber ist die zentrale Herausforderung der näheren Zukunft. Dazu ist die Vision der Welt ohne Atomwaffen das notwendige Langzeitziel und die Anpassung des Nuklearwaffensperrvertrages der erste, unverzichtbare Schritt.

Dem dient alles, was Obama von Prag bis heute getan hat: Das Abkommen mit Russland über die Verringerung der strategischen Atomwaffen, die Absicht sofort über weitere Abrüstung zu verhandeln, seine in der NPR ausgedrückte Nuklearstrategie, die die Rolle der Atomwaffen deutlich einschränkt und schließlich auch der Gipfel von Washington zu Fragen der nuklearen Sicherheit. Er hat damit im Gegensatz zum Verhalten der amerikanischen Regierung vor fünf Jahren alles getan, um die Überprüfungskonferenz in New York zum Erfolg werden zu lassen.

Deshalb kann man im Herbst zusammenfassend sagen: Der Weg in eine Welt ohne Atomwaffen ist unter günstigsten Bedingungen gangbar. Er muss jetzt beschritten werden, um die Gefahr zu verhindern, dass Atomwaffen von Terroristen genutzt werden oder neue Nuklearwaffenstaaten diese Waffen zur Kriegsführung nutzen. Dieser Weg ist unendlich schwierig und in höchstem Maße störanfällig. Schon bei der Überprüfungskonferenz des Atomwaffensperrvertrages im Mai 2010 gelang es nur mühsam, den Zug auf der Schiene zu halten. Es mussten zum Teil wenig zufriedenstellende Kompromisse hingenommen werden. Entscheidend aber dürfte sein, ob es gelingt, Iran auf friedlichem Wege zu bewegen, alle Zweifel an seinem Atomprogramm auszuräumen und überprüfbar nachzuweisen, dass es ausschließlich friedlichen Zwecken dient. Gelingt dies nicht, könnte das Jahr 2010 das Jahr werden, in dem die Hoffnung auf eine Welt ohne Atomwaffen durch einen einzigen Staat, den Iran, zerstört wurde. Insofern ist das Jahr 2010 wohl das Schlüsseljahr, das der Welt die Hoffnung lässt, eine kühne Vision doch noch zu erreichen oder an dessen Ende die Welt überlegen muss, wie man in einer multinuklearen Welt Frieden erhält und wenigstens ein gewisses Maß an Stabilität erreicht.

Der Weg ist das Ziel – Zum Plädoyer für eine nuklearwaffenfreie Welt

Wolfgang Ischinger

Es ist ein hehres Ziel, das sich die Unterstützer von Global Zero, der globalen Kampagne für eine Welt ohne Atomwaffen, gesetzt haben. In den nächsten Jahrzehnten soll die verheerendste aller Waffen abgeschafft werden, damit die Horrorszenarien eines nuklearen Weltkriegs oder eines Terroranschlags mit Atomwaffen nicht Wirklichkeit werden, sondern Alpträume bleiben. Dazu muss ein mühevoller Weg begangen werden, der die Ausarbeitung eines Schritt-für-Schritt-Plans vorsieht. Hierbei müssen alle Maßnahmen berücksichtigt werden, die zum Erreichen dieses Ziels führen.

1. Einleitung

Angesichts der Entwicklung der nuklearen Ordnung überrascht es kaum, dass die Hoffnung auf die „globale Null“ für den einen oder anderen nicht mehr als ein Luftschloss ist, dessen Befürworter schlicht verkennen, dass die Weiterverbreitung von Atomwaffen unausweichlich ist. Schließlich haben seit dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht nur Indien und Pakistan Atomwaffen erworben, sondern auch andere Staaten die internationale Gemeinschaft auf eine Bewährungsprobe gestellt – allen voran Nordkorea und Iran. Während Nordkorea aus dem Nuclear Nonproliferation Treaty (NPT) ausgetreten ist und bereits erfolgreich Atomwaffen getestet hat, ist die Auseinandersetzung um das iranische Atomprogramm in vollem Gange. Nach Überzeugung der meisten Experten jedoch könnte das Land in den nächsten Jahren in der Lage sein, Atomsprengköpfe herzustellen. Für manche ist daher der Ruf nach Schritten in Richtung „Global Zero“ nicht nur naiv, sondern gar gefährlich, wenn er einseitige Abrüstungsschritte beinhalten sollte.

Eine solche Betrachtungsweise verkennt jedoch, dass es der Vision einer nuklearwaffenfreien Welt bedarf, um die Gefahren der Nichtverbreitung zu bekämpfen. Der ehemalige US-Senator Sam Nunn, seit langem im Bereich der nuklearen Abrüstung engagiert, hat diese als eine Art Bergwanderung bezeichnet, bei welcher der Gipfel zunächst unerreichbar oder – hinter den Wolken versteckt – gar unsichtbar bleibt. Er plädiert

daher für das Aufschlagen eines Basislagers auf einer höheren Ebene, um von dort weitere Schritte zu planen.¹ Ohne die Aussicht auf den Gipfel aber, so ließe sich die Metapher weiterführen, fehlt die Motivation, die Wanderung überhaupt in Angriff zu nehmen.

Damit der Gipfel aber irgendwann erreicht beziehungsweise die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt in die Wirklichkeit umgesetzt werden kann, bedarf es einer pragmatischen Planung der ersten Wegstrecke. Eine solche Wegstrecke aufzuzeigen und ihre Begehung zu erleichtern, ist das Ziel der globalen Kampagne Global Zero.

2. Die Gefahren des nuklearen Status quo: Warum wir die Null-Vision brauchen

Für manchen Kritiker ist die Vision der „globalen Null“ nicht mehr als ein Feigenblatt, insbesondere für die westlichen Atommächte, die zwar das wolkige Versprechen geben, das Ziel einer atomwaffenfreien Welt zu verfolgen, sich letztlich aber im nuklearen Status quo recht bequem eingerichtet haben. Eine solche Politik, so die Argumentation, diene allenfalls der Beruhigung jener politischen Kreise, die sich der Abrüstung verschrieben haben. Diese Sichtweise verkennt jedoch die „realpolitische“ Motivation, die hinter der Vision von Global Zero steckt.² Die US-amerikanische „Gang of Four“, bestehend aus George Shultz, William Perry, Henry Kissinger und Sam Nunn, welche diese Vision in einem Gastbeitrag für das Wall Street Journal einem breiten Publikum zuführten,³ steht wohl kaum im Verdacht, ihre Unterstützung für das Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt von den Wünschen der Friedensbewegung abhängig gemacht zu haben. Hinter ihrem öffentlichen Aufruf, mit der nuklearen Abrüstung Ernst zu machen, steht die Sorge, dass eine zunehmende Verbreitung nuklearer Technologie die Wahrscheinlichkeit eines nuklearen Angriffes auf die Vereinigten Staaten oder ihre Verbündeten dramatisch erhöhen würde. Die Vorstellung, es gelänge Terroristen, in den Besitz radioaktiven Materials zur Herstellung „schmutziger Bomben“ zu kommen oder durch die Machtübernahme in einem Atomstaat wie Pakistan Kontrolle über Atomsprengköpfe zu erlangen, bringt westliche Sicherheitspolitiker seit Jahren um den Schlaf. Nach der 2004 getroffenen

¹ Zitiert nach O'Hanlon, Michael E.: Is a World Without Nuclear Weapons Really Possible?, in: The Chronicle of Higher Education, 4.5.2010, http://www.brookings.edu/opinions/2010/0504_global_zero_ohanlon.aspx, Stand: 21.6.2010.

² Siehe dazu auch Franceschini, Giorgio: Eine Welt ohne Kernwaffen: falsche und richtige Fragen, in: Friedensgutachten 2010, hrsg. von Christiane Fröhlich u. a., Münster 2010, S. 317-329, S. 319.

³ Shultz, George P. / Perry, William J. / Kissinger, Henry A. / Nunn, Sam: A World Free of Nuclear Weapons, in: The Wall Street Journal, 4.1.2007, S. A15.

Einschätzung des Harvard-Professors Graham Allison ist es wahrscheinlicher, dass es im nächsten Jahrzehnt zu einem terroristischen Anschlag mit nuklearem Material komme, als dass die USA von einer solchen Katastrophe verschont blieben.⁴ Für andere ist die Warnung vor dem nuklearen Armageddon nichts anderes als Panikmache, die einer realistischen Grundlage entbehrt. Autoren wie beispielsweise John Mueller halten diese Gefahr für deutlich übertrieben und sehen diese schlicht als eine neue Form des „nuklearen Alarmismus“. Weder sei es klar, dass terroristische Gruppen überhaupt nach Atomwaffen strebten, noch sei es realistisch, dass sie diese bekämen, wenn sie sie denn wollten.⁵ Dies mag gegenwärtig der Fall sein, aber ob die Gefahr deswegen auch für die kommenden Jahre ausgeschlossen werden kann, ist fraglich – angesichts des möglichen Schadens sind politisches Nicht-Handeln und ein Festhalten am nuklearen Status quo daher keine Option.

Gleiches gilt für die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen auf staatlicher Ebene. Auch hier halten einige die in der Debatte skizzierten Gefahren für übertrieben. Warum sollten gerade Iran oder Nordkorea die nukleare Ordnung aus dem Gleichgewicht bringen? Dass seit der Detonation der US-Atombomben in Hiroshima und Nagasaki keine Atombomben mehr zur Anwendung gebracht worden sind, nehmen Kritiker der nuklearen Abrüstung zum Anlass, die Weiterverbreitung von Atomwaffen als relativ unproblematisch zu verstehen. Kenneth Waltz, der Vordenker des Neorealismus, hatte bereits in den frühen 1980er-Jahren die These „More may be better“ aufgestellt. Das bedeutet, dass die Verbreitung von Atomwaffen nicht nur unaufhaltsam, sondern gar zu begrüßen sei, da sich alle Staaten mit diesen Waffen in Anbetracht eines möglichen vernichtenden Gegenschlags rational verhalten hätten, Atombomben somit gerade die Berechenbarkeit und Stabilität der internationalen Beziehungen erhöht hätten.⁶ Die These von der Stabilität des „Gleichgewichts des Schreckens“, das mit der Erlangung der gesicherten Zweitschlagskapazität durch die USA und die Sowjetunionen erreicht wurde und im Kürzel MAD (für mutually assured destruction) seinen Ausdruck fand, war bereits zu Zeiten

⁴ Allison, Graham T.: Nuclear Terrorism. The Ultimate Preventable Catastrophe, New York 2004, S. 15: „In my own considered judgment, on the current path, a nuclear terrorist attack on America in the decade ahead is more likely than not.“

⁵ Mueller, John E.: Atomic Obsession. Nuclear Alarmism from Hiroshima to Al-Qaeda, New York 2010.

⁶ Waltz, Kenneth N.: The Spread of Nuclear Weapons. More May Be Better (Adelphi Papers, Nr. 171), London 1981. Waltz hat diese These 2007 in einem Streitgespräch mit Scott Sagan wiederholt: „[...] with nuclear weapons, it's been proven without exception that whoever gets nuclear weapons behaves with caution and moderation.“; Sagan, Scott Douglas / Waltz, Kenneth N. / Betts, Richard K.: A Nuclear Iran: Promoting Stability or Courting Disaster?, in: Journal of International Affairs 2/2007, S. 135-150, S. 137.

des Ost-West-Konflikts, wie wir heute wissen, kaum zu halten. Schließlich hat eine Reihe von Untersuchungen aufzeigen können, wie nah die Welt bisweilen an einem Atomkrieg stand. Nicht zuletzt verhinderte wohl eine gute Portion Glück eine atomare Eskalation.⁷ In einer Welt mit zehn oder mehr Atommächten und einem sich beschleunigenden Rüstungswettlauf, deren Komplexität jene der recht überschaubaren Ost-West-Konfrontation bei weitem übersteigt, erscheint die These von der stabilisierenden Wirkung von Atomwaffen jedenfalls recht absurd. Hinzu kommt, dass die Abstraktion eines rational handelnden Akteurs nicht unbedingt auf alle möglichen Atombombenbesitzer zutreffen muss. Ob ein extremistisches islamistisches Regime immer nach rationalen Gesichtspunkten im westlichen Sinne handeln würde, bleibt jedenfalls fraglich. Gegenüber solchen Akteuren erscheinen klassische Strategien der nuklearen Abschreckung jedenfalls kaum Erfolg versprechend. Nicht zuletzt besteht die Gefahr von Missperzeptionen, Misstrauen oder Unfällen auch bei rational handelnden Akteuren fort – eine Gefahr, die bei einer steigenden Anzahl von Atomwaffenbesitzern gewiss steigen würde.⁸

Letztlich haben wir nur den einen Planeten – und keinen Testversuch frei. Verantwortliches politisches Handeln kann sich jedenfalls nicht auf die Argumente jener Skeptiker verlassen, die eine Weiterverbreitung der Atomtechnologie entweder für unausweichlich oder für ungefährlich halten. In jedem Fall sind die „Abolitionists“, wie Kritiker die Befürworter der Vision manchmal etwas abschätzig nennen,⁹ keineswegs weltfremd oder naiv. Stattdessen erscheinen die selbst ernannten „Realisten“, welche den Sinn von Global Zero in Frage stellen, als keineswegs so realistisch.¹⁰ Selbst Helmut Schmidt, der regelmäßig mit dem Ausspruch zitiert wird, wer Visionen habe, solle zum Arzt gehen, hat seiner Unterstützung einer nuklearen Abrüstung mit dem Ziel einer atomwaffenfreien Welt gemeinsam mit Richard von Weizsäcker, Egon Bahr und Hans-Dietrich Genscher Ausdruck verliehen.¹¹

⁷ Vgl. vor allem Sagan, Scott Douglas: *The Limits of Safety. Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons*, Princeton 2005.

⁸ Siehe kritisch auch Wheeler, Nicholas J.: *Beyond Waltz's Nuclear World: More Trust May be Better*, in: *International Relations* 3/2009, S. 428-445, S. 432 f.

⁹ Vgl. nur Rühle, Michael: *NATO and Extended Deterrence in a Multinuclear World*, in: *Comparative Strategy* 1/2009, S. 10-16, S. 11; Tertrais, Bruno: *The Illogic of Zero*, in: *The Washington Quarterly* 2/2010, S. 125-138.

¹⁰ So die Kritik bei O'Hanlon: *Is a World Without Nuclear Weapons Really Possible?*; sowie Müller, Harald: *Zwischen Macht und Gerechtigkeit. Zustand und Perspektiven des nuklearen Nichtverbreitungsregimes*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3/2008, S. 425-437, S. 435.

¹¹ Schmidt, Helmut / von Weizsäcker, Richard / Bahr, Egon / Genscher, Hans-Dietrich: *Für eine atomwaffenfreie Welt*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.1.2010, S. 10.

3. Die nukleare Ordnung am Scheideweg: Warum zeitnahes Handeln jetzt nötig ist

In seiner Prager Rede, in der er eine nuklearwaffenfreie Welt zum Ziel US-amerikanischer Außenpolitik erklärte, wies Präsident Barack Obama ebenfalls darauf hin, dass es sich dabei um ein politisches Projekt handele, dessen Realisierung er möglicherweise selbst nicht mehr erleben werde. Man könnte nun einwenden, dass es aufgrund der langfristig ausgerichteten Vision übertrieben sei, umgehend mit den ersten Schritten zu beginnen. Immerhin hat die internationale Politik mit den aktuellen Krisenherden, nicht zuletzt mit Iran und Nordkorea in der Atomfrage, ohnehin genug zu tun. Dabei ist das Gegenteil der Fall: Um die nukleare Ordnung zu bewahren, brauchen wir sowohl die klare Vision einer nuklearwaffenfreien Welt als auch konkrete erste Schritte, die mit der Herkulesaufgabe beginnen: „Wer die Welt von Atomwaffen befreien will, muss zunächst die nukleare Ordnung retten. Umgekehrt gilt: Ohne die Perspektive einer Welt ohne Atomwaffen wird die nukleare Ordnung nicht aufrechtzuerhalten sein.“¹²

Bedauerlicherweise sind in den letzten zwei Jahrzehnten viele Möglichkeiten ungenutzt geblieben. Ähnlich wie bei dem lange verschleppten Projekt einer umfassenden euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur¹³ hat man es versäumt, zu einer Zeit zu handeln, als die Bedrohung noch weniger imminent war. Dabei ist das nukleare Nichtverbreitungsregime, bestehend aus dem Nichtverbreitungsvertrag, dem Safeguards-System der International Atomic Energy Agency (IAEA), verschiedenen Exportkontrollvereinbarungen wie z. B. im Rahmen der Nuclear Suppliers Group, einschlägigen Resolutionen des UN-Sicherheitsrates und bi- bzw. multilateralen Vereinbarungen wie der Proliferation Security Initiative (PSI),¹⁴ eigentlich eine Erfolgsgeschichte. Seit dem Inkrafttreten des NPT, dem Kern der nuklearen Ordnung, im Jahr 1970 haben „26 Staaten, die mit Kernwaffen liebäugelten, Machbarkeitsstudien mit entsprechenden Experimenten initiierten, Mehrzweckanlagen installierten, um die ‚Option‘ entscheidungsreif zu machen, gezielte Waffenforschung und -entwicklung betrieben oder gar Kernwaffen herstellten (oder, in drei Fällen, ‚erbt‘), das Projekt gezwungenermaßen oder – überwiegend –

¹² Thränert, Oliver: Rettet die nukleare Ordnung ... und schafft die Atomwaffen ab!, in: Internationale Politik 2/2010, S. 10-17, S. 17.

¹³ Vgl. dazu Ischinger, Wolfgang: Towards a New Great Bargain with Russia (Monthly Mind March 2010), <http://www.securityconference.de/Monthly-Mind-Detail-View.67+M5fdbdf2167c.0.html?&L=1>, Stand: 22.6.2010.

¹⁴ Vgl. als Überblick Lettow, Paul: Strengthening the Nuclear Nonproliferation Regime (Council on Foreign Relations Special Report, Nr. 54), New York 2010, S. 6.

freiwillig aufgegeben.“¹⁵ Angesichts der Tatsache, dass demgegenüber vergleichsweise wenig neue Atomwaffenstaaten stehen und die Prognosen unaufhaltsamer Proliferation, die in den 1960er-Jahren zum Common Sense gehörten, nicht eingetroffen sind, spricht Harald Müller, Vorstand der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), gar vom „Wunder der Nichtverbreitung“.¹⁶

Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes hat die nukleare Ordnung aber zunehmend Risse bekommen. Die grundsätzliche Logik des NPT basiert auf einer einfachen Formel: Die Nicht-Kernwaffenstaaten dürfen Atomtechnologie zu friedlichen Zwecken nutzen, verzichten aber auf die Herstellung oder den Erwerb von Atomwaffen. Die Kernwaffenstaaten verpflichten sich im Gegenzug dazu, Verhandlungen über nukleare Abrüstung aufzunehmen. Letztere Verpflichtung, niedergelegt in Artikel VI des NPT, wird von Kritikern der nuklearen Ordnung häufig angeführt: Warum sollten die Nichtkernwaffenstaaten ihren Teil der Vereinbarung erfüllen, wenn die Kernwaffenstaaten sich nicht um ihre Pflichten scheren? Nachdem der umfassende Teststoppvertrag (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT), der atomare Tests verbietet, 1999 im US-Senat abgelehnt wurde und die Regierung von Präsident George W. Bush deutlich machte, dass sie der nuklearen Abrüstung, die noch 2000 in 13 Schritten auf der NPT-Überprüfungskonferenz vereinbart wurde, keine Priorität zumaß, stieg die Unzufriedenheit insbesondere des Südens weiter. US-amerikanische Pläne zur Raketenabwehr sowie die unilaterale Kündigung des ABM-Vertrags erschwerten die Situation. Auf der Nonproliferationsseite der NPT-Gleichung zeigten sich noch viel besorgniserregendere Schritte: Zum einen gelang es Nordkorea, erfolgreich Atomwaffen zu testen, zum anderen wurde das iranische Atomprogramm publik. 2005 waren die Fronten zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten so verhärtet, dass die NPT-Überprüfungskonferenz ohne Ergebnis zu Ende ging.

Sollte es dem Iran gelingen, tatsächlich funktionsfähige Atomwaffen zu entwickeln, käme die nukleare Ordnung unter zusätzlichen Druck. Schließlich stellt sich eine ganz einfache Frage: „Was ist der Vertrag – dessen Kern ja darin besteht, das Entstehen neuer Atommächte zu verhindern – noch wert, wenn Staaten, die rechtlich bindend auf Atomwaffen verzichtet haben, diese dann doch bauen?“¹⁷ Im Fall Irans ist es außerdem wahrscheinlich, dass eine iranische Atombombe in der instabilen Lage im Nahen und Mittleren Osten nukleare Rüstungswettläufe auslösen würde.¹⁸

¹⁵ Müller: Zwischen Macht und Gerechtigkeit, S. 426.

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Thränert: Rettet die nukleare Ordnung, S. 11.

¹⁸ Siehe z. B. Lettow: Strengthening the Nuclear Nonproliferation Regime, S. 13.

Um die nukleare Ordnung zu bewahren, müssen die Kernwaffenstaaten ihrer Verpflichtung zur nuklearen Abrüstung nachkommen, bevor es zu spät ist. Kritiker wenden ein, dass dieser Vertragsteil, wie die Verhandlungsprotokolle zeigen, nie ein Kernaspekt des NPT gewesen sei.¹⁹ Dies verkennt, dass dieser Beitrag der Kernwaffenstaaten zentraler Bestandteil des nuklearen Kompromisses ist, der dem Vertrag Legitimität verleiht. Nicht zuletzt hat das Nicht-Handeln der Kernwaffenstaaten dazu geführt, dass der Iran bei einigen blockfreien Staaten durchaus auf Unterstützung zählen kann, weil die Mehrheit der Staaten ihre Gerechtigkeitsansprüche an das Nichtverbreitungsregime nicht gewährleistet sieht.²⁰ Diese „Legitimitäts- und Glaubwürdigkeitskrise“²¹ des Nichtverbreitungsregimes zu überwinden, muss oberste Priorität haben. Aufgrund der Dringlichkeit kann die nukleare Abrüstung nicht mehr auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben werden. Was wir brauchen, ist „a prudent form of urgency“.²²

4. Pragmatische Schritte zur Rettung der nuklearen Ordnung: Warum der Weg das Ziel ist

Die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt ist keinesfalls nur eine Vision, in der eine bestimmte Kategorie von Waffen abgeschafft wäre. Sie benennt eine weitreichende Transformation der internationalen Beziehungen, mit der das Sicherheitsdilemma nachhaltig überwunden wird. Solange niemand sicher sein kann, welche Intentionen sein Nachbar verfolgt, ist eine atomwaffenfreie Welt eine Illusion. Ganz in diesem Sinne hat Barack Obama klar gemacht, dass die USA ihre atomare Abschreckung erst dann fallenlassen werden, wenn alle anderen Staaten auf diese Waffe verzichtet haben und ein umfassendes Verifikationsregime in Kraft ist.

Es geht daher fehl, Global Zero auf direktem Wege über einen Vertrag erreichen zu wollen, der Atomwaffen ab einem bestimmten Datum verbietet. Wie Ivo Daalder und Jan Lodal treffend bemerkt haben, stellt dies die notwendige Reihenfolge auf den Kopf.²³ Ein solcher Vertrag kann allenfalls der Schlusspunkt der Entwicklung sein. Bis es soweit ist, muss das Augenmerk darauf liegen, den Prozess der nuklearen Abrüstung überhaupt erst einmal in Gang zu bekommen, um das notwendige Vertrauen für weitere Abrüstungsschritte aufzubauen.²⁴

¹⁹ Tertrais: *The Illogic of Zero*, S. 126.

²⁰ Vgl. v. a. Müller: *Zwischen Macht und Gerechtigkeit*, S. 434.

²¹ Ischinger, Wolfgang: *Waffen, die keiner mehr braucht*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 19.11.2009, <http://www.sueddeutsche.de/politik/atomare-abruestung-waffen-die-keiner-mehr-braucht-1.152701>, Stand: 21.6.2010.

²² O'Hanlon: *Is a World Without Nuclear Weapons Really Possible?*

²³ Daalder, Ivo / Lodal, Jan: *The Logic of Zero. Toward a World Without Nuclear Weapons*, in: *Foreign Affairs* 6/2008, S. 80-95, S. 90.

²⁴ Siehe zur Bedeutung von „Vertrauen“ bei der nuklearen Abrüstung v. a. Wheeler: *Beyond Waltz's Nuclear World*, S. 434.

Der Global Zero Action Plan²⁵ der Global Zero Commission hat solche pragmatischen Schritte benannt, von denen die ersten bereits jetzt umgesetzt werden können. Angesichts der Tatsache, dass die USA und Russland gemeinsam über etwa 95 % aller Atomwaffen verfügen, obliegt es zunächst eben diesen beiden Staaten, ihr nukleares Arsenal zu verringern. Eigentlich sollte dies eher unproblematisch sein, reicht doch schon ein Bruchteil der gegenwärtigen Bestände aus, um wirkungsvolle Abschreckung zu gewährleisten. Beide könnten also nachhaltig abrüsten, ohne dadurch irgendwelche Einbußen ihrer Sicherheit in Kauf zu nehmen. Eine Annäherung der beiden Staaten in dieser Frage könnte zudem weitere Abrüstungsschritte in anderen Bereichen ermöglichen oder als vertrauensbildende Maßnahme dienen. Sollte es den USA und Russland gelingen, massive Reduktionen ihrer nuklearen Arsenale zu vereinbaren, würden sich hoffentlich auch andere Kernwaffenstaaten der Logik von Global Zero nicht entziehen. Nicht zuletzt gilt dies für die Volksrepublik China, die mehrfach verdeutlicht hat, dass sie zunächst Vorleistung von den beiden wichtigsten Atomwaffenmächten verlangt, einer atomaren Abrüstung aber prinzipiell positiv gegenübersteht.²⁶

Nichts spricht dagegen, schon jetzt jene Schritte zu unternehmen, die niemandem weh tun. Der Bericht der International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament schlägt in diesem Sinne vor, zunächst bis 2050 auf einen „minimization point“ mit einer globalen Maximalzahl von 2.000 Sprengköpfen abzurüsten, welche die Abschreckungsbedürfnisse aller Beteiligten berücksichtigt, und danach in die weitaus schwierigere „elimination phase“ einzutreten, die die weiteren Schritte zu Global Zero einleiten soll.²⁷

Die besondere Verantwortung von den USA und Russland zu betonen, heißt nicht, dass alle anderen abwarten sollten. Auch Deutschland kann seinen Beitrag dazu leisten, dass wir der Vision einer nuklearwaffenfreien Welt näherkommen. Dazu besteht eine ganze Reihe von Möglichkeiten: Zunächst gilt es, das diplomatische Engagement zu forcieren, um zu verhindern, dass die iranische Regierung in den Besitz von Atomwaffen gelangt. Gleichzeitig kann die deutsche Außenpolitik

²⁵ Global Zero Commission: Global Zero Action Plan, 29.6.2009, http://www.globalzero.org/files/pdf/gzap_3.0.pdf, Stand: 22.6.2010.

²⁶ Vgl. Hansell, Christina / Perflyev, Nikita: Together toward Nuclear Zero. Understanding Chinese and Russian Security Concerns, in: *Nonproliferation Review* 3/2009, S. 435-461, S. 447.

²⁷ Evans, Gareth / Kawaguchi, Yoriko: Eliminating Nuclear Threats. A Practical Guide for Global Policymakers. Report of the International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament, Canberra / Tokyo 2009, http://www.icnnd.org/reference/reports/ent/pdf/ICNND_Report-EliminatingNuclearThreats.pdf, Stand: 22.6.2010, S. 73 ff.

wertvolle Beiträge zur Stärkung des Nichtverbreitungsregimes leisten – z. B. bei der Lobbyarbeit für die verbleibenden Ratifikationen des CTBT oder in der Beeinflussung von engen Verbündeten wie Frankreich, die der Vision einer nuklearwaffenfreien Welt noch eher zurückhaltend gegenüberstehen.²⁸ Ihren ganz eigenen Beitrag kann die Bundesregierung leisten, indem sie sich weiterhin für eine Überprüfung der Rolle von Atomwaffen in der NATO-Strategie einsetzt und im Rahmen des Bündnisses auf eine Verhandlungslösung für die verbleibenden Atomwaffen auf deutschem Boden drängt. Mittlerweile mehren sich die Stimmen, die den Sinn der taktischen US-Nuklearwaffen in Europa in Frage stellen bzw. anregen, die Waffen in Abrüstungsverhandlungen mit Russland einzubringen.

Gelingt es, auf diesem Weg zunächst Inseln des Vertrauens zu schaffen, die nach und nach die Unsicherheit verdrängen, können auch die weiteren Schritte des Global Zero Action Plan oder andere Vorschläge in Angriff genommen werden. Nicht zuletzt ist darauf zu hoffen, dass der technische Fortschritt bis zu diesem Zeitpunkt auch die Einrichtung eines umfassenden Verifikations- und Überwachungsregimes erleichtern wird, dessen Aufbau bereits jetzt energisch betrieben wird. Aufgrund der technischen Entwicklung in den letzten Jahren sind z. B. der Preparatory Commission des CTBT weitreichende Fortschritte beim Verifikationssystem gelungen, das die Einhaltung der Vertragsverpflichtungen überprüfen soll, so dass schon heute kaum noch ein Atomwaffentest unentdeckt bleiben kann.²⁹ Nach dem Inkrafttreten des Vertrages, der noch einiger weiterer Ratifikationen bedarf,³⁰ könnten zudem die Inspektionen vor Ort vorangetrieben werden.

5. Die ersten Etappen von Global Zero: Die Mühen der Ebene

Wenn wir im Bild der Bergwanderung von Sam Nunn bleiben wollen, hat das erste Jahr nach der Prager Rede von Präsident Obama gezeigt, dass der Aufbruch keinesfalls leicht fällt und die Mühen der Ebene die Befürworter von Global Zero noch vor Erreichen der schwierigen Etappen vor große Herausforderungen stellt. Ohne Frage herrscht große Betriebsamkeit: Die internationale Gemeinschaft verfolgt das iranische Atomprogramm

²⁸ Meier, Oliver / Neudeck, Götz: Die Verantwortung Deutschlands für eine nuklearwaffenfreie Welt, in: Friedensgutachten 2010, hrsg. von Christiane Fröhlich u. a., Münster 2010, S. 302-316, S. 310.

²⁹ Vgl. zum Verifikationsregime <http://www.ctbto.org/verification-regime/>, Stand: 22.06.2010.

³⁰ Vgl. ausführlich Horowitz, Liviu / Golan-Vilella, Robert: Comprehensive Nuclear Test-Ban-Treaty. How the Dominoes Might Fall after U.S. Ratification, in: Nonproliferation Review 2/2010, S. 235-256.

mit großer Sorge. Mittlerweile ist es gelungen, im UN-Sicherheitsrat unter Zustimmung von China und Russland schärfere Sanktionen zu verabschieden. Präsident Obama hat im Frühjahr 2010 nicht nur eine neue Nuclear Posture Review vorgestellt, sondern gemeinsam mit Präsident Medwedew den Durchbruch über ein START-Nachfolgeabkommen verkündet. Für den Nuclear Security Summit im April 2010 fand sich die Rekordzahl von 47 Staats- und Regierungschefs in Washington ein, im Mai endete der „nukleare Frühling“ mit einem Abschlussdokument der NPT-Überprüfungskonferenz.

Die Substanz dieser Resolutionen, Vertragsentwürfe und Absichtserklärungen wird in der Debatte ganz unterschiedlich beurteilt. Für viele Kritiker³¹ handelt es sich bei New START keinesfalls um den „Neustart“ für die amerikanisch-russischen Beziehungen und die nukleare Abrüstung, den optimistischere Beobachter erkannt haben wollten.³² Während die einen meinen, Obama habe mit dem neuen Vertrag etwas geschafft, von dem andere nur geträumt hätten, kritisieren andere, dass das Abkommen nicht weit genug geht: „The Obama administration says that it will curb the deployment of strategic weapons by one-third, leaving each side with 1,550 operational warheads, but that number is still enough to destroy the planet several times over.“ In der Tat sind die Ergebnisse der Verhandlungen vielleicht weniger spektakulär als erhofft – und je nach Zählweise oder „creative accounting“ kommt man zu einer anderen Bewertung. Unbenommen aller verständlichen Kritik hat ein ungenannter Offizieller der US-Regierung durchaus treffend die Problematik auf den Punkt gebracht: „This was a negotiation with the Russians, not the Arms Control Association.“³³ Wichtiger als die konkret vereinbarten Zahlen des Abkommens ist die symbolische Wirkung des „Neustarts“, der zum ersten Mal seit vielen Jahren wieder ein positives Momentum für die Abrüstung schafft.

Die unterschiedlichen Ansprüche, denen sich Obama in der US-amerikanischen Debatte gegenüberstellt, zeigen sich ebenfalls in der neuen Nuclear Posture Review (NPR), der US-amerikanischen Nukleardoktrin, die Kritik von links und rechts nach sich gezogen hat. Während die

³¹ Siehe z. B. Nassauer, Otfried: Eine Frage der Zählweise. Kaum Abrüstung – Das neue START-Abkommen, 4.4.2010, <http://www.bits.de/public/articles/tagesspiegel/20100328-lang.htm>, Stand: 22.6.2010; Krause, Joachim / Schreer, Benjamin: Vision mit Widersprüchen. Nuklear Posture Review und START-Vertrag bringen keinen radikalen Kurswechsel in der amerikanischen Nuklearpolitik, in: Internationale Politik – Online exklusiv, <http://www.internationalepolitik.de/exklusiv/view/1275913899.html>, Stand: 21.6.2010, S. 1-6, S. 3.

³² So Krüger, Paul-Anton: Schubkraft für Obamas Traum, in: Süddeutsche Zeitung, 29.3.2010, S. 2.

³³ Zit. nach Baker, Peter: Arms Control May Be Different on Paper and on the Ground, in: The New York Times, 30.3.2010, <http://www.nytimes.com/2010/03/31/world/europe/31start.html>, Stand: 22.6.2010.

einen fürchten, dass Obama die amerikanische Abschreckungsfähigkeit schwächt, bedauern andere, dass er die first-use-Doktrin nicht für alle Fälle aufgegeben hat. Kernaussage der NPR ist, dass die Vereinigten Staaten Kernwaffen nicht gegen Nicht-Kernwaffenstaaten einsetzen werden, die Mitglieder des NPT sind und sich an die daraus hervorgehenden Verpflichtungen halten. Im Umkehrschluss heißt dies, dass der Einsatz von Atomwaffen gegen andere Staaten (namentlich v. a. Iran oder Nordkorea) als äußerstes Mittel nicht ausgeschlossen wird. Dem Dokument ist anzumerken, dass es unterschiedliche Ziele miteinander in Einklang zu bringen versucht und dementsprechend von Widersprüchen gekennzeichnet ist.³⁴

Dass der Weg zu Global Zero über vielfältige Hindernisse führt, die meist miteinander in Verbindung stehen, haben auch die Verhandlungen bei der letzten NPT-Überprüfungskonferenz im Mai 2010 gezeigt, die zwar mit einem gemeinsamen Abschlussdokument zu Ende gegangen ist, aber hinter den Hoffnungen zurückblieb. So traf nicht zuletzt der Vorschlag, das IAEA-Zusatzprotokoll zu universalisieren, auf Widerspruch insbesondere bei den blockfreien Staaten. Das iranische Atomprogramm wurde im Abschlussdokument überhaupt nicht adressiert.³⁵

Ähnliche Probleme werden sich auch in Zukunft stellen, wenn es von der Ankündigungspolitik an die Umsetzung geht. Umso wichtiger ist es, dass die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt auf Unterstützung der Bevölkerungen und der sicherheitspolitischen Eliten zählen kann.

6. Ausblick

Die Global Zero Commission hat es sich daher zum Ziel gesetzt, die nukleare Abrüstung voranzutreiben und bei den sicherheitspolitischen Eliten und den Bevölkerungen um Unterstützung zu werben. Mittlerweile haben nicht nur hunderte einflussreiche Politikerinnen und Politiker ihre Unterstützung für eine nuklearwaffenfreie Welt erklärt, sondern auch hunderttausende Bürgerinnen und Bürger aus aller Welt die Global Zero-Erklärung unterzeichnet.

³⁴ So Krause / Schreer: Vision mit Widersprüchen, S. 2.

³⁵ Potter, William u. a.: The 2010 NPT Review Conference: Deconstructing Consensus (James Martin Center for Nonproliferation Studies Special Report), 17.6.2010, S. 2.

Eine atomwaffenfreie Welt als politische Verpflichtung

Christian Schmidt

Eine nuklearwaffenfreie Welt ist wieder zu einem bestimmenden Thema der sicherheitspolitischen Diskussion geworden. Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag etabliert als Fernziel eine Welt ohne Nuklearwaffen. Dieses visionäre Ziel hat Präsident Obama im letzten Jahr in seiner Prager Rede aufgegriffen und sich zueigen gemacht. Die Bundesregierung unterstützt „mit Nachdruck die von US-Präsident Obama unterbreiteten Vorschläge für weitgehende neue Abrüstungsinitiativen – einschließlich des Zieles einer nuklearwaffenfreien Welt“ und hat dies im Koalitionsvertrag wörtlich so festgehalten. Eine große Mehrheit des Deutschen Bundestages hat am 26. März 2010 in einer gemeinsamen Entschließung mit dem Titel „Deutschland muss deutliche Zeichen für eine Welt frei von Atomwaffen setzen“ verabschiedet.

1. Das Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt im Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag

Die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen und die Schaffung einer nuklearwaffenfreien Welt ist wieder zu einem bestimmenden Thema der sicherheitspolitischen Diskussion geworden. Um die Gefahren einer Weiterverbreitung von Nuklearwaffen zu bannen und um auf das Ziel einer Welt ohne Atomwaffen hinzuarbeiten, sind in jüngster Zeit viele Vorschläge gemacht und Initiativen gestartet worden.

So hat das amerikanische Quartett der Elder Statesmen George Shultz, William Perry, Henry Kissinger und Sam Nunn bereits im Januar 2007 in seinem Artikel „A World Free of Nuclear Weapons“ den Titel gleichsam zum programmatischen Ziel erhoben. Der Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist die Sorge, dass Nuklearwaffen in falsche Hände geraten könnten. Sie beschreiben Nuklearterrorismus als eine reale Möglichkeit. Sie unterstützen deshalb die Zielsetzung einer Welt ohne Nuklearwaffen und haben einige erste konkrete Schritte vorgeschlagen:

- die Reduzierung der Nuklearwaffenarsenale,
- die Abschaffung von Nuklearwaffen mit einer kurzen Reichweite,

- die Ratifizierung des umfassenden Teststoppabkommens (CTBT),
- eine verbesserte Sicherung des Nuklearmaterials,
- den Stopp und ein Verbot der Produktion von waffenfähigem Spaltmaterial und die internationale Kontrolle über die Urananreicherung.

Sie sehen auch eine Notwendigkeit, regionale Konflikte beizulegen, durch die die Entstehung neuer Nuklearmächte gefördert werde.

Die Verknüpfung der Nichtverbreitung von Nuklearwaffen mit dem Ziel einer Welt ohne Atomwaffen ist allerdings keine ganz neue Idee. Diese Verknüpfung wurde schon 1968 im Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) angelegt. Als sich die Vertragsstaaten im Juli 1968 zum Abschluss des Nichtverbreitungsvertrages zusammenfanden, haben sie dies getan – wie es in der Präambel zu Ausdruck kommt – „in Anbetracht der Verwüstung, die ein Atomkrieg über die ganze Menschheit bringen würde, und angesichts der hieraus folgenden Notwendigkeit, alle Anstrengungen zur Abwendung der Gefahr eines solchen Krieges zu unternehmen und Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Völker zu ergreifen.“ Sie waren, wie es in der Präambel weiter heißt, „von der Auffassung geleitet, dass die Verbreitung von Kernwaffen die Gefahr eines Atomkrieges ernstlich erhöhen würde.“

Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag etabliert über das Ziel der Nichtverbreitung hinaus als Fernziel auch eine friedliche Welt ohne Konflikt und ohne Waffen, d. h. auch ohne Nuklearwaffen. In der Präambel bekennen sich die Vertragsstaaten zu dem Wunsch, „die internationale Entspannung zu fördern und das Vertrauen zwischen den Staaten zu stärken, damit die Einstellung der Produktion von Kernwaffen, die Auflösung aller vorhandenen Vorräte an solchen Waffen und die Entfernung der Kernwaffen und ihrer Einsatzmittel aus den nationalen Waffenbeständen aufgrund eines Vertrags über allgemeine und vollständige Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle erleichtert wird“ (Präambel Paragraph 12).

Das Ziel, eine friedliche Welt ohne Waffen und Nuklearwaffen anzustreben, ist deshalb auch in Artikel VI des NVV allen Staaten und nicht nur den Nuklearwaffenstaaten aufgegeben: „Jede Vertragspartei verpflichtet sich, in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle.“

2. Rede Präsident Obamas in Prag: Frieden und Sicherheit in einer Welt ohne Nuklearwaffen

Dieses visionäre Ziel des Nichtverbreitungsvertrages einer friedlichen und sicheren Welt ohne Nuklearwaffen hat Präsident Obama im letzten Jahr in seiner Prager Rede aufgegriffen und sich zueigen gemacht. Er sagte wörtlich: „So today, I state clearly and with conviction America’s commitment to seek the peace and security of a world without nuclear weapons.“

Der gerade ins Amt gewählte Präsident erneuerte und bekräftigte damit das amerikanische Bekenntnis zu der bestehenden Verpflichtung, auf eine nuklearwaffenfreie Welt hinzuarbeiten. Er räumte ein, dass dieses Ziel nicht schnell erreicht werde könne und zweifelte, ob er es persönlich erleben werde. Er sprach auch nicht, was viele nicht wahrgenommen haben, einfach von einer nuklearwaffenfreien Welt als Ziel, sondern vom Frieden und der Sicherheit in einer Welt ohne Nuklearwaffen. Das bedeutet, das Ziel ist Frieden und Sicherheit ohne Nuklearwaffen.

In seiner Prager Rede hat Obama drei Elemente seiner Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik dargelegt. Erstens würden die USA konkrete Schritte unternehmen:

- Reduzierung der Rolle der Nuklearwaffen in der nationalen Sicherheitsstrategie sowie Reduzierung des Arsenal;
- Aushandlung eines START-Nachfolge-Abkommens mit RUS als Grundlage für weitere Reduzierungen, in die alle Nuklearwaffenstaaten einbezogen werden sollen;
- Einleitung der Ratifizierung des Umfassenden Teststoppabkommens (CTBT);
- Verhandlungen über ein Verbot der Produktion von spaltbarem Material für Waffenzwecke (FMCT).

Zweitens soll der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag gestärkt werden: Durch mehr Ressourcen und Befugnisse sollen internationale Inspektionen gestärkt werden. Eine internationale Einrichtung zur nuklearen Brennelementversorgung soll neue Rahmenbedingungen für die zivile Nutzung der Kernenergie schaffen. Und die Sanktionierung von Regelverstößen gegen den NVV soll verbessert werden.

Drittens müsse sichergestellt werden, dass Terroristen niemals eine Nuklearwaffe erlangten. Dies sei die dringlichste und extremste Bedrohung globaler Sicherheit. Der Präsident der USA kündigte dazu neue internationale Anstrengungen an, um innerhalb von vier Jahren weltweit das gesamte gefährdete Nuklearmaterial zu sichern. Das erfolgreiche Gipfeltreffen zur Nuklearen Sicherheit in Washington im April 2010 diene genau diesem Ziel.

Präsident Obama erwähnt in seiner Rede auch, was von vielen überhört wurde, dass die USA, solange Nuklearwaffen existieren, an einem eigenen sicheren und effektiven Arsenal zur Abschreckung jedes Gegners festhalten werde. Die dafür notwendigen Investitionen in Nuklearwaffen und ihre Infrastruktur hat die Administration im neuen Haushaltsplan detailliert ausgewiesen und beim Kongress beantragt. Vize-Präsident Biden war es, der in einem Namensartikel öffentlich deutlich machte, dass diese Modernisierung die Voraussetzung für die Nuklearpolitik Präsident Obamas sei. Diese Modernisierungsinvestitionen hat auch das „Elder Statesmen“-Quartett in einem Meinungsartikel im Januar diesen Jahres ausdrücklich unterstützt.

3. Koalitionsvertrag

Die Bundesregierung unterstützt „mit Nachdruck die von US-Präsident Obama unterbreiteten Vorschläge für weitgehende neue Abrüstungsinitiativen – einschließlich des Zieles einer nuklearwaffenfreien Welt“ und hat dies im Koalitionsvertrag wörtlich so festgehalten.

Die Bundesregierung versteht grundsätzlich „Abrüstung und Rüstungskontrolle nicht als einen Verlust an Sicherheit, sondern als zentralen Baustein einer globalen Sicherheitsarchitektur der Zukunft“. Deshalb unterstützt sie den Abschluss neuer Abrüstungs- und Rüstungskontrollabkommen. Die bevorstehende Überprüfungskonferenz zum nuklearen Nichtverbreitungsvertrag soll dazu genutzt werden, eine neue Dynamik für vertragsbasierte Regelungen in Gang zu setzen.

Die Koalition hat sich bekanntermaßen auch ins politische Lastenheft geschrieben, sich im Bündnis sowie gegenüber den amerikanischen Verbündeten dafür einzusetzen, dass die in Deutschland verbliebenen Atomwaffen abgezogen werden.

Der Bundesminister der Verteidigung, zu Guttenberg, hat in diesem Zusammenhang bei der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2010 aber auch gesagt, dass Abrüstung niemals zu einem Verlust von Sicherheit führen dürfe:

„Rüstungskontrolle und Abrüstung sind zentrale Themen des Strategischen Konzepts. Es war ein interessantes Panel, als wir hier über Global Zero diskutiert haben und diskutieren können. Dieses bezieht ausdrücklich auch die nukleare Seite ein. Abrüstung, auch dies ist eine Wahrheit, über die wir gestern schon gesprochen haben, darf niemals zu einem Verlust von Sicherheit führen. Deshalb halten wir vorerst noch an einem Prozess zu einem Ziel, das wir alle teilen, an einem vernünftigen

Mix von konventionellen und auch nuklearen Mitteln zur Abschreckung fest, wobei wir das Ziel darüber erreichen wollen. Deshalb werden auch gemeinsam getroffene Entscheidungen nicht unilateral aufgekündigt.“

Die Entscheidung über die Zukunft der Nuklearwaffen in Deutschland und die nukleare Teilhabe wird in den dafür vorgesehenen Gremien des Bündnisses gemeinsam mit den Bündnispartnern getroffen.

4. Beschluss des Deutschen Bundestages „Deutschland muss deutliche Zeichen für eine Welt frei von Atomwaffen setzen“ vom März 2010

Der Konsens in Deutschland, das durch Präsident Obama erneuerte Bekenntnis zum Ziel einer atomwaffenfreien Welt zur aktuellen Maxime der Abrüstungspolitik zu machen, geht weit über die Bundesregierung hinaus. Eine große Mehrheit des Deutschen Bundestages hat am 26. März 2010 in einer gemeinsamen Entschließung „Deutschland muss deutliche Zeichen für eine Welt frei von Atomwaffen setzen“ mit den Stimmen der Fraktionen der CDU / CSU, der SPD, der FDP und der Bündnis 90 / Die Grünen zum Ausdruck gebracht, dass eine Welt frei von Atomwaffen keine Utopie sei, sondern eine konkrete Verpflichtung der Unterzeichner des Nichtverbreitungsvertrages. Deutschland könne national und international auf vielfältige Weise einen wirksamen Beitrag zu einer Welt ohne Atomwaffen leisten.

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Absicht der Bundesregierung, sich um eine neue Dynamik für Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen zu bemühen, sich dafür einzusetzen, dass die in Deutschland verbleibenden Atomwaffen abgezogen werden und sich für eine atomwaffenfreie Welt zu engagieren.

Die breite Mehrheit im Bundestag für das Ziel einer Welt ohne Atomwaffen und für den Abzug der Nuklearwaffen aus Deutschland findet in der Bevölkerung eine ebenso breite Unterstützung. In der Zielsetzung, nach einer Welt ohne Atomwaffen zu streben, sind Bundesregierung, Parlament und Bevölkerung in völliger Übereinstimmung.

5. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages im Mai 2010

Die internationale Debatte über das Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt hat sich bereits im Mai 2010, anlässlich der Überprüfungskonferenz des NVV in New York, fortgesetzt.

Die Bundesregierung sieht der alle fünf Jahre stattfindenden Überprüfungskonferenz des NVV mit der Hoffnung entgegen, dass es gelingt, den Nichtverbreitungsvertrag zu stärken.

Einige positive Entwicklungen in diesem und im letzten Jahr hatten einen günstigen Einfluss auf die Atmosphäre und Konsensbereitschaft der Mitgliedsstaaten. Neben der schon erwähnten Rede Obamas in Prag und seiner Zielsetzung einer Welt ohne Atomwaffen, der jüngsten Anpassung der amerikanischen Nuklearstrategie durch die Veröffentlichung des Nuclear Posture Review und des erfolgreichen Gipfels zur Nuklearen Sicherheit stand hier ganz besonders die Unterzeichnung des „Neuen START“-Abkommens zwischen Russland und den USA im Vordergrund.

Die Bundesregierung begrüßt die Unterzeichnung des Neuen START-Vertrages sehr. Damit werden nicht nur die Nuklearwaffen und Trägersysteme weiter verringert, sondern es wird auch wieder ein Verifikations- und Transparenzsystem etabliert, mit dem die Einhaltung der Verpflichtungen überprüfbar gemacht werden soll. Der Vertrag gibt auch Hoffnung auf eine Verbesserung des amerikanisch-russischen Verhältnisses, das positiv auf viele Bereiche der Zusammenarbeit ausstrahlen könnte.

Eine erfolgreiche Überprüfungskonferenz ist für die Verhinderung der Verbreitung von Nuklearwaffen ebenso wichtig wie für weitere Schritte auf dem Weg zu einer Welt ohne Atomwaffen. Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen aus dem Jahr 1968 ist für Deutschland weiterhin das Fundament der internationalen Nichtverbreitungspolitik und spielt eine zentrale Rolle bei der Verhinderung der Verbreitung von Nuklearwaffen. Die erfolgreiche Nichtverbreitung stärkt die internationale Sicherheit und die regionale Stabilität und fördert letztlich weitere Abrüstungsschritte der Nuklearwaffenstaaten.

Die Bundesregierung setzt sich deshalb gemeinsam mit den Partnern in der Europäischen Union bei der Überprüfungskonferenz für ein wesentliches und ausgewogenes Ergebnis ein, damit bei der Verwirklichung der im NVV festgeschriebenen Ziele greifbare und realistische Fortschritte erreicht werden können. Dazu zählen unter anderem:

- Verbesserungen bei der Bekämpfung der Proliferation und Stärkung der Einhaltung der Nichtverbreitungsvorschriften,
- Verbesserung der Verifikation durch eine Stärkung der International Atomic Energy Agency,
- Fortschritte bei der Umsetzung der Resolution von 1995 zur Einrichtung einer Nuklearwaffenfreien Zone im Nahen Osten,
- konkrete Fortschritte bei der weiteren Reduzierung der weltweiten Nuklearwaffenbestände,

- gemeinsames Verständnis der Vertragsstaaten, wie in Fällen der Nichteinhaltung des Vertrages entschlossen und wirksam reagiert werden kann,
- Hinwirken auf ein baldiges Inkrafttreten des Umfassenden Teststoppabkommens (CTBT),
- Aufnahme von Verhandlungen über ein Verbot der Produktion von spaltbarem Material für Waffenzwecke (FMCT).

6. Stärkung des Nichtverbreitungsvertrages durch Ergänzungsabkommen

Für die Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages und für das Ziel einer Welt ohne Atomwaffen sind die beiden letzten Punkte – die zwei Ergänzungsabkommen Fissile Material Cut Off Treaty (FMCT) und Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) – von besonderer Bedeutung:

Ein Fissile Material Cut Off Treaty wäre eine wichtige Hürde gegen die Weiterverbreitung von Nuklearmaterialien. Zwar halten sich die Nuklearwaffenstaaten an ihre selbst auferlegten Moratorien, aber ein völkerrechtlich verbindliches Verbot der weiteren Produktion von Spaltmaterial für Waffenzwecke wäre ein bedeutender Schritt zur Eindämmung nuklearer Proliferation.

Bestrebungen für einen Cut Off Treaty gibt es bereits seit längerer Zeit. Das nachdrückliche Werben der USA für Verhandlungen über einen solchen Vertrag gibt Hoffnung, dass weitere Widerstände überwunden werden können. Die Bundesregierung tritt dafür ein, dass die Verhandlungen hierüber ohne weitere Verzögerung beginnen, damit ein unbegrenztes Aufwachsen des Nuklearwaffenpotenzials verhindert wird.

Mit dem Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen ist ein weiteres wichtiges Element der Nichtverbreitungspolitik bereits ausgehandelt, aber noch nicht in Kraft getreten. Mit seiner leistungsfähigen Verifikationsorganisation verhindert das Teststoppabkommen, dass Nicht-Kernwaffenstaaten mittels Nukleartests einsatzfähige Kernwaffen entwickeln können. Er schränkt auch die Weiterentwicklung und die qualitative Verbesserung von Kernwaffen ein.

Der CTBT tritt allerdings erst in Kraft, wenn ihn 44 im Abkommen namentlich aufgeführte Staaten ratifiziert haben. Dazu gehören alle Staaten, die über Kernwaffen verfügen, aber auch Staaten mit umfangreicher ziviler Nuklearindustrie wie Deutschland und Japan.

Deutschland und alle EU-Staaten, auch die Kernwaffenstaaten Großbritannien und Frankreich sowie Russland, haben den CTBT ratifiziert. Insgesamt liegen aber erst 35 der für das Inkrafttreten des Vertrags notwendigen 44 Ratifikationen vor. Deutschland setzt sich nachdrücklich dafür ein, dass der nukleare Nichtverbreitungsvertrag weiter gestärkt wird und der Vertrag über einen umfassenden nuklearen Teststopp in Kraft tritt.

In diesem Zusammenhang begrüßt die Bundesregierung die Ankündigung der Obama-Administration, den 1999 durch den Senat abgelehnten Vertrag erneut zur Ratifizierung einzubringen und entschlossen für die erforderliche Zweidrittel-Mehrheit zu werben.

7. Umfassende Nichtverbreitungspolitik zur langfristigen Abschaffung aller Massenvernichtungswaffen

Die Bundesregierung hält ausdrücklich an dem langfristigen Ziel der weltweiten Abschaffung nicht nur der Nuklearwaffen, sondern aller Massenvernichtungswaffen fest. Die Verbreitung von Nuklearwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen und die Gefahren des Nuklearterrorismus sind ernste Bedrohungen für die gesamte Staatengemeinschaft. Angesichts wachsender Risiken setzt sie sich mit Nachdruck für eine Stärkung der internationalen Regime zur Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen ein.

Diese globale Aufgabe erfordert einen umfassenden und multilateralen Lösungsansatz, um den Risiken erfolgreich begegnen zu können. Diplomatische und politische Mittel sind für die Bundesregierung bei der Bekämpfung der Weiterverbreitung von MVW und Trägersystemen von besonderer Wichtigkeit.

Grundlegend für die Politik der Bundesregierung ist die Fortentwicklung und Stärkung des Systems multilateraler Nichtverbreitungs- und Exportkontrollregime.

Dieser Ansatz wird von einer großen Staatengruppe unterstützt und entspricht auch den Prinzipien der am 12. Dezember 2003 verabschiedeten EU-Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die zu einer umfassenden und kohärenten Grundlage für die Nichtverbreitungspolitik der Europäischen Union geworden ist.

8. Fazit

Ich möchte mit einem Zitat aus dem schon erwähnten Beschluss des Deutschen Bundestages „Deutschland muss deutliche Zeichen für eine Welt frei von Atomwaffen setzen“ vom 26. März 2010 enden:

„Eine Welt frei von Atomwaffen ist keine Utopie, sondern eine konkrete Verpflichtung der Unterzeichner des Nichtverbreitungsvertrages. Die Abrüstungserwartungen dürfen nicht erneut enttäuscht werden. Deutschland kann national und international auf vielfältige Weise einen wirksamen Beitrag zu einer Welt ohne Atomwaffen leisten.“

In dem Sinne gibt es viel zu tun, um dieses langfristige Ziel zu erreichen, ohne unsere berechtigten Sicherheitsinteressen – und die unserer Verbündeten und Partner – zu vernachlässigen.

Autorenverzeichnis

Campbell, Edwina, Prof. Dr.

Professor of National Security Studies at the US Air Force's Air University, Montgomery, Alabama

Griffith, Lewis, Dr.

International Security Program Faculty at the Josef Korbel School of International Studies, University of Denver

Hacke, Christian, Prof. Dr.

Professor em. für Politik und Zeitgeschichte an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Ischinger, Wolfgang

Botschafter, Generalbevollmächtigter für Regierungsbeziehungen der Allianz SE, München, sowie Vorsitzender der Münchner Sicherheitskonferenz

Krause, Joachim, Prof. Dr.

Professor für Politikwissenschaft an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel sowie Direktor des Instituts für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISPK)

Masala, Carlo, Prof. Dr.

Professor für Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr München, Neubiberg

Meier-Walser, Reinhard, Prof. Dr.

Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München, sowie Honorarprofessor für Internationale Politik an der Universität Regensburg

Müller, Harald, Prof. Dr.

Professor für Internationale Beziehungen an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, sowie geschäftsführendes Mitglied der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Naumann, Klaus, Dr. h.c.

General a.D., bis 1999 Generalinspekteur der Bundeswehr und Vorsitzender des NATO-Militärausschusses, Otterfing

Rühl, Lothar, Prof. Dr.

Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung a.D., Bonn

Rühle, Michael

Leiter des Referats Energiesicherheit im Internationalen Stab der NATO, Brüssel

Schmidt, Christian

Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Verteidigung,
Berlin

Zagorski, Andrej, Prof. Dr.

Professor für europäische Sicherheitsfragen am Moskauer Staatsinstitut
für Internationale Beziehungen (MGIMO-Universität)



**Hanns
Seidel
Stiftung**

Akademie für
Politik und
Zeitgeschehen