

Eine Welt ohne Kernwaffen: die neue Debatte um Global Zero

“So today, I state clearly and with conviction America's commitment to seek the peace and security of a world without nuclear weapons.” Barack Obama, Prag, 5. April 2009

Die Vision einer Welt ohne Nuklearwaffen (*Global Zero*) ist keine Neuigkeit in der amerikanischen Außenpolitik. Seit Beginn des Atomzeitalters hatten so gut wie alle US-Präsidenten eine kernwaffenfreie Welt gefordert – mit einer gewichtigen Ausnahme: Obamas Vorgänger, Präsident George W. Bush (2001-2009). Bush hatte nicht nur der Idee nuklearer Abrüstung eine klare Absage erteilt, sondern auch die bestehenden Verträge strategischer Rüstungskontrolle dem Verfall preisgegeben und die dazugehörige multilaterale Politik als ineffektiv und nicht mehr zeitgemäß denunziert (siehe Friedensgutachten 2008, Beitrag 1.12.). Das Schadensausmaß dieser Politik zeigte sich dabei bereits im Jahr 2005 bei der Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages (NVV), als die Vertragsgemeinschaft (188 Mitgliedstaaten) sich auf keine verbindlichen Ziele mehr einigen konnte und daraufhin im Streit auseinander ging. Seit jener verhängnisvollen Konferenz mehren sich weltweit die Befürchtungen, der Vertrag könnte zerfallen und zu einer Welle neuer Nuklearkrisen führen (siehe Friedensgutachten 2009, Beitrag 2.2.).

Dass sich in einer derartig verfahrenen Situation W. Bushs Nachfolger in einer seiner ersten Amtshandlungen der umstrittenen Frage der nuklearen Abrüstung widmete, mag im ersten Moment erstaunlich anmuten. Wer allerdings Erklärungen bei Obamas angeblichem Idealismus sucht, wird nicht fündig werden, denn seine Prager Rede markierte lediglich den Endpunkt einer Entwicklung, die sich schon vor seinem Amtsantritt innerhalb der strategischen Eliten in Washington vollzogen hat¹: Hier, in den inneren Zirkeln des amerikanischen Sicherheitsestablishments, haben sich nämlich in den letzten Jahren die Gewichte in strategischen Nuklearfragen dramatisch verschoben. So warnen führende amerikanische Experten heute vor der Brüchigkeit atomarer Abschreckung hinsichtlich der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts².

¹ George P. Shultz/William J. Perry/Henry A. Kissinger/Sam Nunn: A World Free of Nuclear Weapons, in: The Wall Street Journal, 4. Januar 2007, S. A15.

² George P. Shultz/William J. Perry/Henry A. Kissinger/Sam Nunn: Toward a Nuclear-Free World, in: The Wall Street Journal, 15. Januar 2008.

Nach Meinung dieser Experten habe die Gefahr eines globalen Atomkriegs zwar abgenommen, dafür aber das Risiko eines nuklearterroristischen Anschlags dramatisch zugenommen. Dieser Bedrohung sei aber mit traditioneller Abschreckungspolitik kaum mehr beizukommen, da es praktisch unmöglich sei, Terroristen nukleare Vergeltung anzudrohen und damit ihre Kalkulationen zu beeinflussen. Wollte man also die Pläne der neuen Terrornetzwerke durchkreuzen, müsse man ihre Zugriffsmöglichkeiten auf die Bombe erschweren, und dies funktioniere umso besser je weniger Kernwaffen weltweit im Umlauf seien.

Diese Neubewertung der Bedrohungslage bildet das Fundament für den Paradigmenwechsel im US-amerikanischen Nukleardiskurs³. Die terroristische Herausforderung wird dabei noch verstärkt durch die Befürchtung eines Verlusts von Staatlichkeit in einigen nuklearen Schwellenländern. So kann nach Meinung zahlreicher Experten in den nächsten Jahren ein abrupter Regierungswechsel weder für Pakistan noch für Nordkorea oder Iran ausgeschlossen werden. Gleichwohl beschränken sich die nuklearen Gefahren nicht ausschließlich auf die Regionen schwacher Staatlichkeit, denn auch bei den etablierten Atommächten könne man einen terroristischen Sabotageakt nicht mehr ausschließen⁴.

Es ist nun nicht ohne Ironie, dass es die Kalten Krieger um Henry Kissinger und Zbigniew Brzezinski, und hierzulande die früheren Befürworter des NATO Doppelbeschlusses, Helmut Schmidt und Hans-Dietrich Genscher⁵, sind, die am lautesten vor diesen Entwicklungen warnen. Dabei widerrufen sie allerdings nicht ihre Überzeugungen aus den Tagen der Blockkonfrontation, sondern betonen lediglich die Schwierigkeit, damalige Strategien – insbesondere jene der nuklearen Abschreckung – auf die heutige Realität zu übertragen. Es sind also weniger die Argumente der Friedensbewegung, die Atomwaffen überwiegend aus humanitären Gründen ablehnte, als vielmehr sehr pragmatische Einsichten des atomaren Risikomanagements (*nuclear threat reduction*), die den Umschwung in der Nukleardebatte bewirkt haben.

³ Sharon Squassoni: The New Disarmament Discussion, in: Current History 108 (2009): 714, S.33-38.

⁴ Sam Nunn verweist daneben auf die ungebrochene Gefahr einer unbeabsichtigten atomaren Eskalation oder eines ernststen Nuklearunfalls, wenn die ehemaligen Supermächte ihre Stationierungspraxis und ihre kurzen Vorwarnzeiten der letzten Jahrzehnte beibehalten. Sam Nunn: Taking steps toward a world free of nuclear weapons, in Daedalus 138 (2009): 4, S. 153-156.

⁵ Helmut Schmidt / Richard vom Weizsäcker / Egon Bahr / Hans-Dietrich Genscher: Für eine atomwaffenfreie Welt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.1.2009, S. 10.

Dieser unaufgeregte Pragmatismus einer immer zahlreicheren Unterstützerfront⁶ ist aber auch die Stärke der neuen Initiative um nukleare Abrüstung. Sie ist – insbesondere durch das Engagement zahlreicher konservativer Sicherheitsexperten – heute in weiten Teilen des politischen Spektrums zustimmungsfähig. Und dieser parteiübergreifende Konsens hat nebenbei dem (seit Jahrzehnten strittigen) Argument zum Durchbruch verholfen, dass nur durch glaubhafte Schritte der Atommächte bei der nuklearen Abrüstung ein Zusammenbruch des Nichtverbreitungsregimes verhindert werden kann.

Um diese neue Abrüstungsvision in die Tat umzusetzen, müssen aber – global gesehen – zwei Herausforderungen gemeistert werden: es muss zum einen sichergestellt werden, dass auf der *Road to Zero* keine weiteren Atommächte aufkommen (horizontale Proliferation), und zum anderen bedarf es der Verständigung mit den bereits existierenden Atommächten, dass diese langfristig ihre nuklearen Fähigkeiten herunterfahren müssen (also die vertikale Proliferation beenden). Es ist also ein äußerst schwieriger Balanceakt, der von der Kooperation vieler Akteure abhängt und von einzelnen Abweichlern empfindlich gestört werden kann.

Erster Einwand: Es geht nicht.

Diese objektiven Schwierigkeiten waren einigen Kritikern der Null-Lösung Anlass genug, das gesamte Projekt einer kernwaffenfreien Welt zu verwerfen und dessen Befürworter als realitätsfremd zu belächeln. Keine der Atommächte würde den amerikanischen Vorschlägen folgen, die Vereinigten Staaten selbst aber auch niemals ihr Nukleararsenal vollständig aufgeben, das Projekt der kernwaffenfreien Welt sei ob der vielen Hindernisse aussichtslos, usw.⁷

Die meisten dieser Einwände folgen dabei einem konservativen Reflex der Diskursabwehr und sind historisch kaum belastbar. Denn sämtliche Durchbrüche der nuklearen Rüstungskontrolle – von den ersten Abkommen zum partiellen Teststopp (1963) über den berühmten Reykjavik-Gipfel (1986) bis zu den jüngsten START-Verträgen (1991 und 2010) – waren stets vom Chor jener Kritiker begleitet, die kooperative Lösungen in Nuklearfragen als unmöglich abgetan hatten. Dieselben fundamentalen Einwände erklingen heute im Konzert der *Global Zero* Debatte: niemals, keiner wird folgen, unmöglich.

⁶ Inzwischen erschienen Appelle hochrangiger Politiker zur nuklearen Abrüstung ebenfalls in britischen, italienischen, französischen, niederländischen, norwegischen, polnischen und schwedischen Tageszeitungen.

⁷ Michael Rühle: Nette Idee, schöner Traum, in: Süddeutsche Zeitung, 11.04.2009.

Zweiter Einwand: Erst Nuklearkrisen lösen.

Weitere Kritiker der Vision einer Welt ohne Kernwaffen verweisen auf die ernüchternde nukleare Tagespolitik; danach verbiete es sich im Kontext der Nachrichten aus Teheran und Pjöngjang von nuklearer Abrüstung zu sprechen. Erst müssten die iranische und die nordkoreanische Krise gelöst sein, bevor man ein Projekt der Dimension von *Global Zero* in Angriff nehmen könne⁸.

Aber auch dieser Einwand hält einer genaueren Überprüfung nicht stand; denn wer die aktuellen Atomkrisen in Nordkorea und Iran als Argument für die Undurchführbarkeit nuklearer Abrüstung anführt, ignoriert die Zeiträume, an denen sich sämtliche Abrüstungsvorschläge orientieren. Es ist ein Prozess, der Jahrzehnte dauern wird und dessen Ende der US-Präsident (geboren 1961) – in seinen eigenen Worten – möglicherweise nicht mehr erleben wird⁹. Das heißt, dass es in den nächsten Jahren (oder eher Jahrzehnten) im Wesentlichen darum gehen wird, die Arsenale der beiden ehemaligen Supermächte von einer fünfstelligen auf eine dreistellige Sprengkopfszahl zu reduzieren und gleichzeitig sicherzustellen, dass die anderen Atommächte in dieser Zeit gewisse Obergrenzen nicht überschreiten. Erst dann stellt sich die Frage, wie die Kernwaffenbesitzer die letzte Meile in Richtung Null zurücklegen können, und erst dann wird die Kooperationsverweigerung renitenter Atommächte (Nordkorea) oder nuklearer Aspiranten (Iran) den Prozess beeinträchtigen oder eventuell sogar zum Erliegen bringen können. Doch bis zu jenem *minimisation point* könnten die Großmächte kontinuierlich atomar abrüsten – ohne Abstriche an ihrer Sicherheit und unabhängig von den Nachrichten aus Teheran oder Pjöngjang. Für die verschiedenen Regionalkrisen (Naher Osten, Südasien, Taiwan) gelten analoge Argumente.

Dritter Einwand: Der Geist ist aus der Flasche.

Für einige Skeptiker nuklearer Abrüstung sind die Atomkrisen im Iran und in Nordkorea dennoch nicht das zentrale Hindernis, sondern lediglich symbolische Vorboten einer viel

⁸ Senator Jon Kyl: Next US President should modernise nuclear arsenal, in: Financial Times, 1.7.2008.

⁹ Barack Obama geht davon aus, dass eine Welt ohne Kernwaffen etwa Mitte dieses Jahrhunderts erreichbar sei. Die *Global-Zero Initiative*, ein Zusammenschluss zahlreicher internationaler Experten der Sicherheitspolitik, hat das ehrgeizigere Ziel angegeben, bereits 2030 Kernwaffenfreiheit anzustreben. Eine gemeinsame Studie der australischen und japanischen Regierung fordert einen globalen *minimisation point* von 2000 Kernwaffen, der im Jahre 2025 erreicht werden sollte, siehe Gareth Evans / Yoriko Kawaguchi: Eliminating Nuclear Threats. A Practical Agenda for Global Policymakers, Canberra / Tokio 2009.

größeren globalen Nichtverbreitungskrise. Nach dieser Lesart wird immer wieder in den verschiedensten Konfliktregionen des Planeten mit dem nuklearen Feuer gespielt werden, und das Entschärfen der einen Atomkrise wird mit dem Aufflammen der nächsten einhergehen. Dies sei der Globalisierung geschuldet und der damit verbundenen Weiterverbreitung von kritischer Technologie und waffenrelevantem Know-how. Der atomare Geist sei im 21. Jahrhundert endgültig aus der Flasche entwichen und lasse sich nicht mehr zurück verbannen¹⁰.

Diese Behauptung übersieht die historische Tatsache, dass jenseits aller beunruhigenden Nachrichten aus Teheran und Pjöngjang die Anzahl atomarer Problemstaaten seit Jahrzehnten eher rückläufig ist und dass demnach nukleare Proliferation kein Naturgesetz darstellt. Daneben haben sich Staaten in der Geschichte schon mehrmals auf das Verbot ganzer Waffengattungen einigen können (wie etwa in den letzten Jahrzehnten auf das Verbot von Chemie- und Biowaffen), auch wenn das entsprechende Wissen damit nicht aus der Welt war. Schließlich gibt es genügend historische Beispiele, in denen Länder freiwillig ihr Verhalten änderten, wenn dieses nicht mehr mit den internationalen Standards angemessener Staatenpraxis in Einklang zu bringen war. Warum sollten also eines Tages Staaten nicht freiwillig auf Kernwaffen verzichten, so wie sie heute selbstverständlich auf Kolonialbesitz oder Sklaverei verzichten?

Vierter Einwand: Die nukleare Abrüstung ist ein Selbstgespräch des Westens

Schließlich wird oft bemängelt, dass *Global Zero* nichts weiter als ein selbstreferentieller Diskurs des Westens sei, der in den außerwestlichen Machtzentren auf kein Interesse stoße, und auch deshalb von vornherein dazu prädestiniert sei, bald zu implodieren¹¹. Doch auch diese Kritik greift zu kurz: Sie ignoriert einerseits das positive Echo aus Moskau, Peking und Neu-Delhi sowie den Zuspruch zahlreicher Nichtkernwaffenstaaten des Nordens und des Südens; und erkennt andererseits, dass sämtliche Kampagnen globaler Tragweite am Anfang stets nur von einer Vorhut an Staaten vorangetrieben worden sind (z.B. bei Landminen und Streumunition).

¹⁰ Joachim Krause: Eine Welt mit weniger Atomwaffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.4.2009, S.9.

¹¹ Michael Rühle: Gute und schlechte Atombomben. Berlin muss die nukleare Realität mitgestalten, Hamburg 2009.

Dass diesmal an der Spitze dieser „Normunternehmer“ der mit Abstand mächtigste Staat des 21. Jahrhunderts steht, sollte also eher ein Zeichen der Hoffnung sein als ein Anlass, das junge Projekt bereits schon wieder abzuschreiben. Schließlich ist die neue Kampagne zur nuklearen Abrüstung keine zwei Jahre alt und kann heute schon die ersten Erfolge vorweisen, insbesondere bei den wiedererwachten bilateralen Rüstungskontrollverhandlungen zwischen Washington und Moskau. Die beiden ehemaligen Supermächte besitzen heute immer noch weit über neunzig Prozent der weltweit etwa 23.000 Atomsprengköpfe, und es ist nicht unrealistisch, innerhalb des nächsten Jahrzehnts eine Reduktion dieser Überkapazitäten auf etwa ein Zehntel ins Auge zu fassen.

Damit würden sich aber die amerikanischen und russischen Arsenale den Größenordnungen der nuklearen Mittelmächte (Frankreich, China, Großbritannien, Israel und langfristig wohl auch Indien und möglicherweise Pakistan) nähern. Ob es dann möglich sein wird, diese atomaren Mittelmächte in eine gemeinsame Abrüstungsagenda einzubinden, lässt sich heute nicht vorhersagen. Doch auch wenn der Prozess an dieser Stelle stecken bliebe, so hätte das viel bescholtene Selbstgespräch des Westens (oder besser: des Nordens) seinen Protagonisten keinen bedeutenden Sicherheitsverlust beschert und den Planeten insgesamt sicherer gemacht.

Das westliche Übergewicht in den verschiedenen Foren globaler Fragen (Abrüstung, Klima, Finanzen) sagt somit wenig über die Erfolgsperspektiven der jeweiligen Anliegen aus; der Erfolg bemisst sich eher in der Fähigkeit, langfristig Länder wie China und Indien in die entsprechenden Regime einzubinden. Dies als unmöglich abzutun, weil Peking und Neu-Delhi heute nicht die Speerspitze nuklearer Abrüstung bilden, verkennt dabei die einfachsten Erkenntnisse internationaler Normdynamik¹².

Die richtigen Fragen an die kernwaffenfreie Welt

Auch wenn also viele Einwände gegen *Global Zero* zu kurz greifen, so eröffnet Obamas Prager Rede dennoch eine Reihe fundamentaler Fragen über Sicherheit und Frieden in einer Welt ohne Kernwaffen, die man nicht ignorieren kann. Überzeugende Antworten auf diese Fragen werden maßgeblich den politischen Erfolg der Nullvision mitbestimmen.

¹² Martha Finnemore / Kathryn Sikkink: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization 52 (1998): 4, S. 887-917.

Im Vorfeld steht dabei die ganz grundsätzliche Frage einer angemessenen Risikoeinschätzung für das 21. Jahrhundert. Hier besteht unter Kritikern und Befürwortern einer Null-Lösung oft keine Einigkeit darüber, welche Gefahren im Zuge dieser Nukleardebatte im Vordergrund stehen sollen: das Risiko eines (terroristischen / unbeabsichtigten) Kernwaffeneinsatzes, die (latente) Kriegsgefahr im internationalen System oder die Gefahr neuer destabilisierender Rüstungswettläufe. In diesem Dickicht unterschiedlicher Risikoszenarien kann nur ein Vergleich Abhilfe schaffen, der die Gefahren des nuklearen Status quo mit den Risiken einer kernwaffenfreien Welt vergleicht und daraus nachvollziehbare Schlüsse für die eine Option (nukleare Kontinuität) oder die andere (nukleare Null) zieht. Diese ganzheitliche Risikobetrachtung fehlt der nuklearen Debatte noch weitgehend, insbesondere auf der Seite der Kritiker der nuklearen Abrüstung.

Doch auch wer meint, gute Argumente für eine Welt ohne Atomwaffen zu haben, kommt um einige grundlegende Fragen nicht herum. Diese Fragen betreffen den Kern der Vision einer nuklearwaffenfreien Welt, nämlich wie man die letzte Meile in Richtung Null gehen soll und wie man die Nachhaltigkeit der nuklearen Null sicherstellen kann. Konkret ergeben sich an dieser Stelle drei fundamentale intellektuelle Herausforderungen.

Erstens müssen auf einer technischen-administrativen Ebene die Verifikationsfähigkeiten so ausgebaut werden, dass heimliche Kernwaffenprogramme zeitnah und mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgedeckt werden. Zweitens müssen auf einer völkerrechtlichen Ebene belastbare Mechanismen zur Regeldurchsetzung für eine kernwaffenfreie Welt etabliert werden. Und drittens müssen auf geostrategischer Ebene neue Ansätze globaler Rüstungskontrolle entwickelt werden, die nukleare und konventionelle Fähigkeiten koppeln und so Machtungleichgewichte abfedern können.

Dies stellt eine immense intellektuelle Herausforderung dar, die Akademiker ebenso wie Praktiker gleichermaßen in die Pflicht nehmen wird. Dabei wird es entscheidend sein, bei der Beantwortung dieser Fragen ein geteiltes Verständnis von Schlüsselbegriffen wie Verifikation, legitimer Regeldurchsetzung und kooperativer Sicherheit zu entwickeln.

Erste Frage: Wie kann man eine kernwaffenfreie Welt verifizieren?

Die weltweite Abrüstung atomarer Bestände wird nur dann erfolgreich sein, wenn die beteiligten Staaten in einem Klima des Vertrauens und der Transparenz bereit sind, graduell ihre nuklearen Fähigkeiten abzubauen. Eine entscheidende Rolle wird dabei der Verifikation zukommen, die sicherstellen soll, dass während dieses Prozesses kein Staat heimlich aus der *Road to Zero* ausscheren kann und entweder Restbestände an Waffen oder waffenfähigem Material zurückbehält oder gar waffenrelevante Produktionsanlagen weiter betreibt.

Die Anforderungen an das Verifikationsregime steigen dabei mit sinkender Zahl weltweiter Kernwaffen, da in der Nähe der atomaren Null bereits wenige „unterschlagene“ Kernwaffen (oder entsprechende Materialien) einen großen Unterschied in der Wahrnehmung der Atomkräfte ausmachen und damit das Projekt der vollständigen Abrüstung empfindlich stören könnten. Die technischen und administrativen Herausforderungen an ein Inspektorat, das diesen Abrüstungsprozess überwachen soll, sind dabei immens und noch lange nicht gelöst¹³.

Erstens brauchen die Inspektoren noch vor dem Erreichen der Null ein genaues Inventar der noch vorhandenen Kernwaffen und des dazugehörigen Materials¹⁴. Kein Kernwaffenstaat kann heute ein entsprechendes Register mit hinreichender Genauigkeit anbieten; dies hat sowohl technische als auch politische Gründe. Doch ohne ein Kernwaffenregister und ohne ein genaues Inventar an kernwaffenfähigem Material wird es Inspektoren langfristig nicht möglich sein, einer ehemaligen Atomkraft die nukleare Null zu bescheinigen. Denn auch nach vollständiger nuklearer Abrüstung werden Inspektionen in Kernwaffenländern noch jahrelang – insbesondere in ehemaligen Einrichtungen des Nuklearwaffenkomplexes – Spuren von waffenfähigem Material nachweisen können. Nur ein Abgleichen dieser Befunde mit einer genauen Materialbilanz und einer detaillierten Historie zur Produktion dieses Materials wird hier das Vertrauen bilden können, dass hinter der Abrüstungsfassade eines Staates nicht bereits ein neues Kernwaffenprogramm läuft. Daher sollten alle Kernwaffenstaaten heute schon diesen Prozess der Inventarisierung in Angriff nehmen, auch weil es Jahre dauern wird, bis sie einigermaßen zuverlässige Materialbilanzen und Waffeninventare vorlegen können.

Zweitens bildet die praktische Abrüstung atomarer Sprengköpfe unter internationaler Überwachung eine besondere Herausforderung für ein Verifikationsregime. Denn technische

¹³ Annette Schaper: Verifikation der Abrüstung von Kernmaterial, in: HSFK-Report (2009): 3.

¹⁴ Harald Müller / Annette Schaper: Transparenz für die kernwaffenfreie Welt. Konzepte für ein Kernwaffen- und Spaltmaterialregister, in: HSFK Report (2009):10.

Details der Sprengköpfe unterliegen militärischer Geheimhaltung und sollten einem Inspektorenteam auch verborgen bleiben. Gleichzeitig muss aber sichergestellt werden, dass ein nuklearer Sprengkopf soweit zerlegt wurde, dass er de facto als abgerüstet gilt und nicht binnen kurzer Zeit wieder reaktiviert werden kann. Dies erfordert Augenmaß in der Festlegung von Rechten eines Inspektors bei gleichzeitigem Schutz sensibler Informationen. Hier sind vor allem die Atommächte gefragt für diese im Detail noch nicht vollständig gelösten Fragen praktikable Lösungen anzubieten. Im Rahmen einer trilateralen Initiative zwischen den USA, Russland und der IAEA sind hier von 1996 bis 2002 bereits bedeutende Vorarbeiten geleistet worden; die britischen *nuclear weapon labs* in Aldermaston haben diese Herausforderung inzwischen ebenfalls angenommen und haben zusammen mit der norwegischen Regierung begonnen Verifikationskonzepte zu erarbeiten, die auch Nichtkernwaffenstaaten in die praktische Abrüstung integrieren. Die Herausforderung besteht nun darin, diese noch vereinzelt Initiativen als Anstoß zu nehmen, weitere Atommächte und Nichtkernwaffenstaaten in den Prozess einzubinden, um langfristig gemeinsame Standards der verifizierten Sprengkopfdemontage zu entwickeln. Dieser Prozess sollte dann den Weg für einen Informationsaustausch zwischen Atommächten und den ersten Testinspektionen bereiten.

Drittens: Sollte die IAEA mit der Überwachung einer kernwaffenfreien Welt betraut werden, so muss man feststellen, dass die heutigen Verifikationsmöglichkeiten der Wiener Behörde für diese Aufgabe noch nicht ausreichend sind. Dies betrifft sowohl einige technische Lücken bei der Detektion waffenfähiger Technologien (etwa die heimliche Urananreicherung mit Ultrazentrifugen) als auch die zahlreichen administrativen Hürden, die heute noch die Inspektionstätigkeit der IAEA-Beamten einschränken, insbesondere in all jenen Ländern ohne Safeguard-Zusatzprotokoll. Hier wird es einerseits notwendig sein, weitere Forschungsanstrengungen zur Verbesserung der Aufdeckung heimlicher Kernwaffenprogramme zu unternehmen sowie andererseits die staatliche Einflussnahme bei der Inspektionstätigkeit noch mehr zu beschränken.

Verbesserte Verifikationsmöglichkeiten – sowohl im technischen als auch im administrativen Bereich – können zwar ein heimliches Kernwaffenprogramm mit hoher Wahrscheinlichkeit entdecken, jedoch nicht mit hundertprozentiger Sicherheit. Der residualen Möglichkeit, dass es einem Staat gelingt, das Verifikationsnetz zu umgehen, soll – viertens – durch eine sogenannte soziale Verifikation entgegengetreten werden. Dieses Konzept soll Mitwissern

eines heimlichen Atomprogramms internationalen Schutz bieten und sie dadurch zur Aufdeckung geheimer (nationaler) Aktivitäten ermutigen. Es ist jedoch mehr als fraglich, wie dieses Konzept des *whistle blowing* mit dem Souveränitätsverständnis zahlreicher Staaten – insbesondere der breiten Mehrheit nichtwestlicher Staaten – vereinbar sein soll. Daher ist es auch hier wichtig, heute schon auszuloten, welche Formen sozialer Verifikation international zustimmungsfähig sein könnten.

Zweite Frage: Wie lassen sich die Regeln einer kernwaffenfreien Welt durchsetzen?

Ein engmaschiges Verifikationsnetz treibt in einer kernwaffenfreien Welt die Kosten für ein heimliches Kernwaffenprogramm deutlich in die Höhe und kann somit potenzielle Regelbrecher empfindlich abschrecken. Dennoch muss die Frage erörtert werden, was dann zu tun wäre, wenn ein Staat einen heimlichen Ausbruchversuch aus der nuklearen Ordnung unternimmt und dieser Versuch entdeckt würde. Ein solcher *Break-out*-Versuch stellt für eine kernwaffenfreie Welt eine ernsthafte Herausforderung dar, da er bei unzureichender Bearbeitung einen Zusammenbruch der nuklearen Ordnung und eine erneute Nuklearisierung der internationalen Landschaft nach sich ziehen könnte.

Daher ist es unerlässlich, Regelbrechern einer kernwaffenfreien Welt rasch und effektiv entgegenzutreten und ihren Ausbruchversuch umgehend zu vereiteln. Die entsprechenden historischen Erfahrungen im Kontext des Nichtverbreitungsregime waren dabei nicht immer von Erfolg gekrönt: So harren die nordkoreanische und die iranische Atomkrise trotz zahlreicher Resolutionen des UN-Sicherheitsrates und trotz verschiedener internationaler Verhandlungsrunden seit vielen Jahren ihrer Lösung. Gleichzeitig zeigen die israelischen Bombardements nuklearer Anlagen in den Nachbarstaaten in den Jahren 1981 und 2007¹⁵ sowie Tel Avivs kaum verschleierte Drohungen gegen das iranische Atomprogramm, dass Israel nach wie vor wenig Vertrauen in die Mechanismen internationaler Regeldurchsetzung bei Fragen nuklearer Proliferation hat. Die Intervention im Irak im Jahre 2003 – im Zeichen der Beendigung angeblicher Massenvernichtungswaffenprogramme – hat dieses Vertrauen noch weiter beschädigt. Denn es erweckte den Anschein, dass es weder möglich sei, einen Regelbruch eindeutig zu bestimmen noch diesem Bruch im Rahmen des Völkerrechts angemessen zu begegnen.

¹⁵ 1981 zerstörte die israelische Luftwaffe den irakischen Osirak-Reaktor; und im September 2007 den syrischen Al-Kibar-Reaktor.

Daher ergeben sich für die zukünftige Regeldurchsetzung in einer kernwaffenfreien Welt drei fundamentale Fragen: Welche Institution soll von der internationalen Gemeinschaft legitimiert werden, einen Regelbruch festzustellen? Wer soll im Falle eines Regelbruchs dann über Sanktionen entscheiden? Und schließlich: Wer soll diese Sanktionen exekutieren – insbesondere, wenn sie militärische Zwangsmaßnahmen mit einschließen?¹⁶

Die letzte Frage verweist dabei auf ein besonders schwieriges Dilemma nuklearer Abrüstung. Denn in einer Welt ohne Kernwaffen muss die internationale Gemeinschaft einem Regelbrecher notwendigerweise mit ausschließlich konventionellen Machtmitteln entgegentreten. Sie sollte daher hinreichende konventionelle Fähigkeiten haben, um militärische Zwangsmaßnahmen durchführen zu können. Gleichzeitig sollte sie über geeignete defensive Fähigkeiten verfügen, um einem Regelbrecher weitgehend die strategischen Vorteile einer Kernwaffe zu versagen oder zumindest im Falle eines Schlagabtauschs Schadensbegrenzung vornehmen zu können. Die Bestimmung eines geeigneten Mix aus offensiven und defensiven Fähigkeiten und die Frage, wer über diese Fähigkeiten verfügen darf, stellt dabei eine neue Herausforderung der konventionellen Rüstungskontrolle dar.

Dritte Frage: Welche konventionelle Rüstung/ Rüstungskontrolle braucht eine kernwaffenfreie Welt?

Die Verteilung der entsprechenden offensiven und defensiven Machtressourcen ist heute aber noch weitgehend asymmetrisch und stellt daher eine doppelte Hürde für das Erreichen einer kernwaffenfreien Welt dar. Einerseits bietet das amerikanische Übergewicht in praktisch allen Waffengattungen (*full spectrum dominance*) für die weiteren Atommächte wenig Anreize, die nukleare Null-Option bis zum Ende zu verfolgen. Andererseits scheinen nur die Vereinigten Staaten heute über jene Fähigkeiten der globalen Machtprojektion zu verfügen, um Regelbrecher an jedem beliebigen Ort des Planeten militärisch in die Schranken weisen zu können (*prompt global strike*).

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, langfristig völlig neue Wege in der Rüstungskontrolle zu suchen, die eine Rücknahme US-amerikanischer Dominanz ebenso vorsehen wie die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft, jedweden Regelbrecher einer kernwaffenfreien

¹⁶ Harald Müller: Was wäre, wenn? Wie kann sich die internationale Gemeinschaft in einer kernwaffenfreien Welt gegen Regelbrecher durchsetzen? in: HSFK Report (2009):4.

Welt mit hinreichenden Machtressourcen entgegenzutreten. Zu dieser neuen Sicherheitsarchitektur gehört dabei der Verzicht auf militärische Dominanz ebenso wie der Ansatz, Systeme kollektiver Sicherheit zu schaffen. Dies bedeutet etwa in Bezug auf ballistische Raketen entweder auf deren vollständige Eliminierung hinzuarbeiten oder sie auf ein Minimalmaß zu reduzieren. Dieses Maß würde sich aus der Fähigkeit eines Landes bestimmen, im Verbund mit anderen Staaten einen etwaigen Regelbrecher zu sanktionieren. Ähnliche Überlegungen gelten für die Zukunft der Raketenabwehr: Soll *missile defense* einen Beitrag zur nuklearen Abrüstung leisten, so müssen die zukünftigen Systeme es vermeiden, Regionen unterschiedlicher Sicherheit zu schaffen. Stattdessen müssen sie von ihrem Anspruch her global ausgerichtet sein.

Ob aber die Vision einer globalen Raketenabwehr realistisch oder überhaupt wünschenswert ist, kann nur eine eingehende technische, finanzielle und politische Analyse ermitteln. Diese Diskussion um eine optimale Verteilung und Kappung militärischer Machtressourcen im Kontext einer kernwaffenfreien Welt steht aber weitgehend noch aus.

Die neue Debatte um nukleare Abrüstung

Mit diesen offenen Fragen sind einige Eckpunkte der neuen Debatte um die nukleare Abrüstung bereits vorgezeichnet. Die Appelle führender Staatsmänner der letzten Jahre haben zu einer erfreulichen Renaissance eines Nukleardiskurses geführt, der mit dem Ende des Kalten Krieges abgeschlossen schien. Die Neuauflage dieser nuklearen Großdebatte ist aber dringlicher denn je, insbesondere, weil sich die internationale Landschaft im Zeichen des globalen Terrorismus und des in manchen Regionen drohenden Staatszerfalls fundamental geändert hat.

Die heute noch offenen Fragen sind zwar kein Hindernis, die Abfahrt des Abrüstungszeuges zu verzögern und die ersten Meilensteine auf der „Road to Zero“ anzugehen (Verringerung der weltweiten Sprengköpfe auf ein Zehntel, Inkraftsetzung des umfassenden Teststoppvertrages, Produktionsstopp für Spaltmaterial für Kernwaffen, Erhöhung der Vorwarnzeiten amerikanischer und russischer Interkontinentalraketen). Doch auf den letzten Meilen in Richtung Null werden sich dieselben Fragen erneut stellen. Es bleibt den Befürwortern der nuklearen Null-Lösung vorbehalten, zustimmungsfähige Konzepte auszuarbeiten, wie eine kernwaffenfreie Welt verifiziert werden soll, wie mit Regelbrechern

umgegangen werden soll und wie die Staaten ihre konventionelle Rüstungsanstrengungen in einer Welt ohne Kernwaffen regulieren sollen. Diese Debatte hat gerade erst begonnen¹⁷.

¹⁷ George Perkovich / James Acton: Abolishing Nuclear Weapons. A Debate, Washington 2009. The Global Nuclear Future, Volume 1, in: Daedalus 138 (2009): 4. The Global Nuclear Future, Volume 2, in: Daedalus 139 (2010): 1.