

Perspektiven der nuklearen Abrüstung

Harald Müller, Annette Schaper

Entwurf für das Friedensgutachten 1998

LIT-Verlag, Hrsg. von Reinhard Mutz (IFSH), Bruno Schoch (HSFK) und Friedhelm Solms (FEST)

Warum über nukleare Abrüstung reden?¹

Die völlige nukleare Abrüstung hat es geschafft, wieder auf der Agenda des internationalen Rüstungskontroll- und Abrüstungsdiskurses zu erscheinen. Für diese Wiederauferstehung gibt es mehrere Gründe. Zunächst hat natürlich das Ende der amerikanisch-sowjetischen Supermacht Konkurrenz auch den nuklearen Rüstungswettlauf beendet und beispiellose Chancen für eine Verminderung der Arsenale eröffnet. Im Ringen um die Verlängerung des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV) ist es den blockfreien Ländern gelungen, das Abrüstungsthema wirksam zu thematisieren und von den Kernwaffenstaaten Zugeständnisse zu erwirken. Der Teststopp - die älteste Abrüstungsforderung überhaupt - wurde plangemäß 1996 abgeschlossen.

Eine lebhafte Diskussion in den Vereinigten Staaten hat ans Licht gebracht, daß dort heute nicht nur die "üblichen Abrüstungsidealisten" für äußerst drastische Reduzierungen oder gar die völlige Abschaffung der nuklearen Arsenale eintreten, sondern auch Politiker und Militärs aus der politischen Mitte, ja selbst von der Rechten diese Position vertreten.

Der Bericht der Canberra-Kommission hat weithin Aufsehen erregt und deutlich gemacht, daß es hier tatsächlich um eine reale politische Option geht. Das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Rechtmäßigkeit der Drohung mit und des Einsatzes von Kernwaffen hat die normativen Bedenken gegen die schiere Existenz von Kernwaffen verstärkt und überdies eine klare Verpflichtung der Kernwaffenstaaten festgestellt, Schritte zur nuklearen Abrüstung zu unternehmen.

In der internationalen Debatte stehen sich die Befürworter einer kernwaffenfreien Welt und die Anhänger der nuklearen Abschreckung gegenüber. Aber auch innerhalb des Abrüstungslagers gibt es einen strategisch höchst bedeutsamen Dissens zwischen denjenigen, die bereits jetzt den entscheidenden Schritt in eine kernwaffenfreie Welt tun wollen und einem anderen, "inkrementalistischen" Standpunkt, der meint, die Voraussetzungen für einen solchen Schritt müßten erst durch eine Serie von Maßnahmen geschaffen werden.

Im folgenden sollen zunächst die Argumente der "Sofortabrüster" und der "Inkrementalisten" gegeneinander abgewogen werden. Dabei beziehen wir die zweite, inkrementalistische Position, die wir in der Auseinandersetzung mit den Gründen der Abschreckungsbefürworter verdeutlichen wollen. Den Abschluß bildet ein illustrativer Katalog von Maßnahmen, die dazu verhelfen sollen, aus der gegenwärtigen Situation - mit acht offiziellen und inoffiziellen Kernwaffenstaaten und immer noch über 30 000 nuklearen Sprengköpfen - in Richtung auf eine kernwaffenfreie Welt voranzuschreiten.

Gründe für eine kernwaffenfreie Welt

Es gibt vor allem vier Argumente für eine kernwaffenfreie Welt, über die sich "Sofortabrüster" und "Inkrementalisten" einig sind:

Kernwaffen werden früher oder später doch eingesetzt. Ursachen können Unfälle, unautorisierte Personen, Irrtümer, oder bewußte Entscheidungen aufgrund einer krisenhaften Eskalation sein. Die Folgen wären in jedem Fall katastrophal und blieben nicht auf die eigentlichen Kontrahenten beschränkt. Es gibt sogar Szenarien eines Kernwaffenkriegs, die das Überleben der Menschheit in Frage stellen. Die gegenwärtige, relativ günstige Lage zwischen den Großmächten beinhaltet noch keine Garantie, daß in absehbarer Zeit nicht wieder gefährliche Konfrontationen entstehen könnten.

Die Existenz von Kernwaffen macht die Wiederauflage solcher Konfrontationen sogar eher wahrscheinlich. Sie sind der Ausdruck wechselseitigen Mißtrauens und werden jeweils als Bedrohungen durch die andere Seite angesehen. Sie heizen daher das Sicherheitsdilemma zwischen den Großmächten an und stehen dem Übergang in eine Sicherheitsgemeinschaft zwischen ihnen im Wege. Umgekehrt könnte ihre Abschaffung wichtige Aspekte einer solchen Sicherheitsgemeinschaft einüben helfen (s.u.).

Kernwaffen erfüllen mindestens zwei Definitionen für inhumane Waffen, die nach dem humanitären Völkerrecht verboten sind: Sie verursachen unnötiges Leiden, und sie können nicht zwischen Soldaten und Zivilisten unterscheiden. Die Gegenargumente, die vor dem Internationalen Gerichtshof angeführt wurden, würden allerdings

genauso auf chemische Waffen zutreffen, die jedoch weltweit geächtet werden sollen: Die Kernwaffenmächte behaupteten, im Einzelfall könnten auch Kernwaffen "diskriminierend", d.h. ausschließlich gegen militärische Ziele eingesetzt werden. Natürlich trifft dies im Einzelfall auch auf die verbotenen chemischen Waffen zu. Entscheidend bleibt aber hier wie dort, daß die Wahrscheinlichkeit enormen Schadens für die Zivilbevölkerung unvertretbar hoch ist; man kann hier auf die Aussage des früheren CIA-Direktors Stansfield Turner verweisen, wonach einer der amerikanischen Atomkriegspläne, der rein militärische Zielpunkte für nukleare Schläge enthielt, allein fünfzehn Detonationen innerhalb Moskaus vorsah!

Die Diskriminierung des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) kann nicht für immer aufrechterhalten werden. Im Gegenteil, Artikel VI verpflichtet die Kernwaffenstaaten zu vollständiger nuklearer Abrüstung. Dies ist durch die Prinzipien und Ziele für NVV-Überprüfungskonferenzen noch expliziter ausgedrückt worden. Die Logik der Nichtverbreitung ist auch die Logik der Abrüstung. Scheitert die letztere, wird die erstere nicht zu halten sein.

Die Position der "Sofortabrüster"

Daraus leiten nun die radikalen Abrüster ihre Forderung nach Sofortmaßnahmen ab. Dabei gibt es zwei Varianten:

- Die Verhandlungen über eine Kernwaffenkonvention, die nach dem Muster der Chemie- und Biologiewaffenkonventionen ein vollständiges Verbot dieser Waffenkategorie erreichen soll.
- Einen verbindlichen Zeitplan für Abrüstungsschritte, die am Ende einer jetzt bereits festzulegenden Periode zu einer kernwaffenfreien Welt führen sollen. Zwar bedient sich diese Variante eines "inkrementalistischen" Instrumentariums, da sie ja eine Serie von Einzelmaßnahmen vorsieht. Da jedoch der Zeitpunkt bereits jetzt festgelegt werden soll, an dem sie abgeschlossen werden, muß auch der "verbindliche Zeitplan" als eine Sofortmaßnahme eingestuft werden.

Die Sofortabrüster sehen den dringenden Bedarf, den entscheidenden Schritt jetzt zu tun und nicht in die unbestimmte Zukunft zu verschieben:

Die Art und Weise, wie die Kernwaffenstaaten mehr als zwanzig Jahre lang mit ihrer Verpflichtung aus dem Nichtverbreitungsvertrag umgegangen sind, erweckt kein Vertrauen, daß sie es in Zukunft anders halten werden. Ohne eine unzweideutige Verpflichtung werden sie auch weiterhin verzögern, verweigern und alle erdenklichen Ausflüchte versuchen. Gerade daß der START-Prozeß zwischen Rußland und den USA in jüngster Zeit stagniert ist, ist ein deutliches Warnzeichen.

Die Qualität der Verpflichtung, die die Nichtkernwaffenstaaten auf sich genommen haben, hat sich durch die unbegrenzte Verlängerung des NVV deutlich gesteigert. Auf Seiten der Kernwaffenstaaten steht dem keine angemessene Gegenleistung entgegen. Sie müssen daher die Bereitschaft zeigen, ihre eigenen Pflichten vergleichbar zu erhöhen.

Das Gutachten des IGH hat die Verpflichtung der Kernwaffenstaaten ausgesprochen, nicht nur in Verhandlungen einzutreten, sondern diese auch erfolgreich abzuschließen. Es entspricht dem Geist dieses Gutachtens, die Ergebnisse dieser Verhandlungen bereits jetzt zu fixieren und zu terminieren.

Angesichts der hohen Risiken, die die Existenz von Kernwaffen mit sich bringt, darf es keine Verzögerungen im Abrüstungsprozeß geben.

Die inkrementalistische Position

Die Inkrementalisten sind der Auffassung, daß der Sofortstrategie unüberwindliche Hindernisse im Wege stehen. Diese Hindernisse gilt es erst einmal abzutragen, bevor die entscheidenden Schritte zur nuklearen Abrüstung getan werden können.

Im Gegensatz zu B- und C-Waffen sind Kernwaffen stark integriert in Militärstrukturen, Sicherheitspolitik und die entsprechenden Wahrnehmungen der Entscheidungsträger, Strategen, Sicherheitspolitik und Militärfachleute. Aus diesem Grunde ist es möglich, heute an internationalen Verträgen zur vollständigen Ächtung von BW und CW zu arbeiten. Die Eliminierung von K-Waffen dagegen erfordert fundamentales Umdenken und Umstrukturieren in gewachsenen und etablierten Vorstellungen und Einrichtungen.

Weitverbreitet unter den Kernwaffenstaaten und manchen Proliferatoren ist immer noch der Glaube an eine Statuserhöhung durch Kernwaffen. Inzwischen gibt es jedoch überzeugende Gegenbeispiele, insbesondere den Bedeutungszuwachs Deutschlands und Japans und den Statusverlust Rußlands, so daß dieses Hindernis an Bedeutung verliert.

Die Interessen und die Lobbyarbeit der Angehörigen der Kernwaffenkomplexe sind ein nicht zu unterschätzender Faktor. Die Konversion dieser Einrichtungen sind mit großen finanziellen und gesellschaftlichen Schwierigkeiten verbunden. Dies wird besonders deutlich durch die derzeitigen Schwierigkeiten, die durch den überdimensionierten russischen Kernwaffenkomplex verursacht werden. Ein typisches Beispiel ist auch die Lobbyarbeit von Kernwaffenphysikern in allen fünf Kernwaffenstaaten (KWS) gegen ein Verbot von friedlichen Kernexplosionen während der Teststoppverhandlungen. Hierfür gab es zwischen ihnen sogar internationale Zusammenarbeit, insbesondere zwischen Chinesen und Russen.

Ein weiteres Hindernis ist der weitverbreitete Glaube, daß Regelbrecher und Besitzer von Massenvernichtungswaffen nur mit Kernwaffen davon abgeschreckt werden können, diese Waffen für politische Zwecke zu nutzen. Überdies sei eine kernwaffenfreie Welt nicht überzeugend verifizierbar.

Die Inkrementalisten gehen von einer trivialen, aber oft übersehenen Tatsache aus: Nukleare Abrüstung läßt sich nur mit den Kernwaffenstaaten und den Schwellenmächten verwirklichen, nicht gegen sie. Alle Pläne und Blaupausen der Abrüster haben nur dann Sinn, wenn sie bei diesen Mächten nicht auf Widerstand und Ablehnung stoßen. Die entscheidende Voraussetzung für eine kernwaffenfreie Welt ist also, daß Experten, Strategen, Politiker und die Bevölkerungen in offiziellen und nichtdeklarierten Kernwaffenstaaten vom Sinn und der Machbarkeit nuklearer Abrüstung überzeugt sind. Es gilt also, die Gründe, die dort für den weiteren Besitz von Kernwaffen ins Feld geführt werden, ernst zu nehmen und daran zu arbeiten, diese Gründe durch praktische Veränderungen gegenstandslos zu machen.

Dabei gilt es zunächst, zwischen echten und unechten Gründen zu unterscheiden. Zu letzteren zählt etwa die wenig intelligente, aber um so häufiger geäußerte Auffassung, der "Geist sei aus der Flasche" und Kernwaffen ließen sich daher nicht wieder "wegerfinden". Dieser Standpunkt ist deshalb so wenig überzeugend, weil eine Reihe von Verbotstatbeständen nicht "wegerfunden" werden kann - von der Sklaverei über bestimmte Pestizide, Fluorkohlenwasserstoffe bis hin zu Dum-Dum-Geschossen und Chemiewaffen. Dennoch hat man sich dazu entschlossen, sie völkerrechtlich zu verbieten. Die Frage kann also nicht darum gehen, ob die Konstruktionsprinzipien von Kernwaffen erfolgreich "vergessen" werden können, sondern ob sich ein Verbot verläßlich durchsetzen läßt.

Ein zweites unechtes Argument betrifft den Status/Prestigegewinn, den Kernwaffen angeblich mit sich bringen. Hier spricht die Erfahrung der letzten vierzig Jahre ganz entschieden dagegen, daß der internationale Rang eines Landes mit diesem Mittel wirklich erhöht werden kann. Kernwaffen haben weder den Zerfall der Sowjetunion noch den relativen Bedeutungsverlust Frankreichs und Großbritanniens verhindern können. Sie haben Pakistan in keiner Weise geholfen, seine internationale Stellung zu verbessern. Umgekehrt sind Japan und Deutschland ohne Kernwaffen zu beträchtlichem Ansehen und Einfluß gekommen und gelten heute als erstklassige Kandidaten für den VN-Sicherheitsrat.

Die wirklich ernsthaften Gründe betreffen die Sicherheit: Läßt sich eine kernwaffenfreie Welt verläßlich verifizieren? Was geschieht, wenn ein "Ausbruch" versucht wird? Wie geht man mit der Bedrohung durch chemische und biologische Waffen um? Wie schützt man sich gegen die überwältigende konventionelle Überlegenheit möglicher Gegner, wenn die ausgleichende Macht der Kernwaffen nicht mehr zur Verfügung steht?

Sicherheit in einer kernwaffenfreien Welt

Verifikation

Nukleare Abschreckung gegen nukleare Bedrohungen ist offensichtlich kein prinzipielles Hindernis gegen vollständige nukleare Abrüstung, da die Bedrohung durch den Abrüstungsprozeß verschwinden würde. Staaten würden aber nur dann motiviert, die nukleare Abschreckung aufzugeben, wenn Sicherheit vor einer schnellen nuklearen Wiederaufrüstung gewährleistet ist. Diese Sicherheit erfordert einen viel höheren Grad an Transparenz und einschneidende Verifikation als es zur Zeit in der nuklearen Rüstungskontrolle der Fall ist.

Hierbei muß man zwischen der Verifikation des Abrüstungsprozesses und der Verifikation einer kernwaffenfreien Welt unterscheiden. Der Abrüstungsprozeß umfaßt eine Vielzahl von Schritten, u.a. Deaktivierungsmaßnahmen, Trennung der Sprengköpfe von den Trägern, Zerstörung oder Konversion der Träger, Identifizierung der Sprengköpfe durch Messungen oder Siegel, Transport der Sprengköpfe zu den Lagerstätten, Transport in die Demontagefabrik, Zerstörung des Zündmechanismus, Trennung der Primär- von den Sekundärteilen, Trennung des Spaltmaterials von den anderen Teilen, Lagerung der Einzelteile, Zerstörung (Verbrennung) des konventionellen Zündmechanismus, mechanische Zerstörung, Lagerung des Spaltmaterials und zivile Verwendung oder Entsorgung des Materials. Nur die wenigsten dieser Schritte werden bisher verifiziert oder unterliegen auch nur ansatzweise Transparenzmaßnahmen. Im Rahmen zukünftiger START-III-Verhandlungen sollen aber weitere Transparenzmaßnahmen auf der Agenda stehen. Bei der Verifikation der Zerlegung von Sprengköpfen gibt es das prinzipielle Problem des Widerspruchs zwischen Offenlegung von technischen Einzelheiten und ihrer Geheimhaltung.

Die Geheimhaltung hat mehrere Gründe:

- Die Offenlegung von technischen Details hat Gefahren für die Nichtverbreitung zur Folge und könnte mit den Verpflichtungen der Kernwaffenstaaten aus Art. I NVV kollidieren.
- Der technische Stand der eigenen Entwicklung soll der anderen Seite nicht deutlich werden; dahinter kann das Motiv stehen, eigene technische Schwächen zu verheimlichen, aber auch das Interesse, technische Überlegenheit zu bewahren.
- Geheimhaltung hat in den Nuklearkomplexen der Kernwaffenstaaten einen traditionellen Statuswert. Die Preisgabe von Informationen kommt der Preisgabe von Status gleich und wird oft als Niederlage empfunden.

Vor allem die ersten beiden Gründe müssen bei Verifikations- und Transparenzmaßnahmen berücksichtigt werden. Der dritte Grund kann im Laufe der Zeit fortfallen, insbesondere wenn entsprechende politische Maßnahmen ergriffen werden. Nur wenn das Vertrauen groß genug ist, daß der Zerstörung der letzten Sprengköpfe tatsächlich stattfindet und dies überzeugend genug überprüfbar ist, wird man sich darauf einlassen.

Nach diesem Schritt muß weiterhin gewährleistet werden, daß jeder nukleare Wiederaufrüstungsversuch früh genug entdeckt wird. Eine ähnliche Verifikationsaufgabe wird bereits durch den Nichtverbreitungsvertrag gestellt: er verbietet allen Nichtkernwaffenstaaten die Beschaffung von Kernwaffen. Die Verifikation wird von der Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) durchgeführt, die den gesamten Kernbrennstoffkreislauf eines Nichtkernwaffenstaates Sicherungsmaßnahmen unterwirft, d.h. ihn auf illegale Abzweigungen von Nuklearmaterial hin überprüft. Diese Behörde kann mit bestimmten Wahrscheinlichkeiten angeben, ob oder ob nicht illegale Abzweigungen stattgefunden haben. Aufgrund des irakischen Proliferationsversuchs hat eine umfangreiche Reform der Sicherungsmaßnahmen stattgefunden, genannt "93+2", die diese Wahrscheinlichkeiten noch einmal erhöhen soll.² Die Aktivitäten der IAEO beschränken sich aber immer noch fast nur auf die Nichtkernwaffenstaaten, die Mitglied des NVV sind und lassen die zivilen Brennstoffkreisläufe der Kernwaffenstaaten fast vollständig aus. Für die Verifikation einer kernwaffenfreien Welt müßten nicht nur diese einbezogen werden, nötig würden auch noch einmal umfassende Reformen durchgeführt werden, die die Entdeckungswahrscheinlichkeiten weiter erhöhen. Hierbei werden auch Souveränitätsrechte zur Disposition stehen, denn wichtige Maßnahmen wären vor allem Vor-Or-Inspektionen mit weitreichenden Zugangsrechten und weitere Transparenzmaßnahmen.

Sicherheit vor nuklearen Bedrohungen

Neben der Verifikation der Abrüstung und der Verifikation der Abwesenheit von Kernwaffen muß die internationale Gemeinschaft auch in der Lage sein, Betrugsversuchen zu begegnen und im Fall des Versuchs nuklearer Aufrüstung ihre Umkehr durchzusetzen. Dabei muß gewährleistet sein, daß es noch Handlungsoptionen gibt, auch wenn alle diplomatischen Lösungsversuche gescheitert sein sollten. Zu den Möglichkeiten könnten die Wiederherstellung einer nuklearen Kapazität oder ein konventionelles Abschreckungspotential gehören.

Die Aufrechterhaltung der Fähigkeit, Kernwaffen wieder aufzurüsten, falls die internationale Gemeinschaft durch einen Proliferator bedroht würde, hat nachteilige Konsequenzen: Erstens würde dadurch die Zeitspanne zwischen der Entscheidung, ein nukleares Abschreckungspotential wieder aufzubauen, und dem Zeitpunkt, zu dem es einsatzfähig wäre, verkürzt, während die Anforderungen an das internationale Vertrauen genau in die andere Richtung gehen, nämlich, diese Frist möglichst zu verlängern. Zweitens ist die vollständige Zerlegung der militärischen nuklearen Infrastruktur eine Voraussetzung für die Transparenz und Verifikation. Diese wäre nicht möglich, wenn die Infrastruktur funktionsfähig bleiben sollte. Drittens würden einige Staaten eine privilegierte Rolle behalten, die derzeitig Diskriminierung würde also aufrechterhalten statt durch nukleare Abrüstung überwunden. Schließlich – wenn das Argument ernstgenommen werden soll, daß Kernwaffen im Gegensatz zum humanitären Völkerrecht stehen – spielt es keine Rolle, wer sie einsetzt, auch nicht die Vereinten Nationen. Daher sollte die Option bevorzugt werden, konventionelle Antworten auf den schlimmstmöglichen Fall, nämlich nukleare Proliferation ohne diplomatischen Ausweg, vorzubereiten.

Eine konventionelle Abschreckung ist nur solange glaubhaft, wie ein Proliferator noch kein größeres nukleares Arsenal aufgebaut hat. Die entsprechende Doktrin muß also notfalls einen relativ frühen Einsatz vorsehen, mit anderen Worten, die konventionelle Abschreckung muß sich mehr gegen den Aufbau eines Nukleararsenals statt gegen seinen Einsatz richten, anders als im Fall nuklearer Abschreckung. Die Wahrscheinlichkeit militärischer Gewalt steigt damit. Die Bereitschaft hierzu ist der Preis, den man für vollständige nukleare Abrüstung zahlen muß.

Die internationale Gemeinschaft muß in der Lage sein, eine solche Entscheidung schnell zu treffen. Die derzeitigen Institutionen, vor allem der VN Sicherheitsrat, wären allerdings damit überfordert, umsomehr, da es wahrscheinlich ist, daß ein Mitglied mit Vetorecht dieses nutzen würde, falls der nukleare Ausbrecher ein enger Verbündeter ist.

Sicherheit vor Bedrohungen mit anderen Massenvernichtungswaffen

Die nukleare Abschreckung von Bio- und Chemiewaffenbedrohungen wird mit ihrem vermeintlichen Erfolg während des Golf-Krieges gerechtfertigt. Zumindest für Chemiewaffen ist dieses Argument nicht überzeugend, denn ein Chemiewaffenprogramm müßte vor der sehr einschneidenden Verifikation der Organisation für das Verbot von Chemiewaffen (Den Haag) verborgen bleiben und könnte daher nur relativ kleine Ausmaße annehmen, für die eine konventionelle Abschreckung ausreichend wäre.

Bedrohungen durch Biowaffen sind ein größeres Problem, da es viel schwieriger ist, ein überzeugendes Transparenz- und Verifikationsregime aufzubauen. Außerdem können die Zerstörungen durch Biowaffen die von Chemiewaffen an Schreckensszenarien weit übertreffen, und schließlich ist es wahrscheinlich unmöglich, Truppen zuverlässig vor Biowaffen zu schützen. Die entscheidende Frage bleibt, ob trotz einer Bedrohung oder Erpressung durch Biowaffen eine überzeugende konventionelle Abschreckung möglich bleibt. Ob der Sprung von wenigen Kernwaffen zu ihrer völligen Abschaffung eine realistische Aussicht werden kann, hängt nicht zuletzt von der Antwort auf diese Frage ab.

Diese Antwort wird von komplexen Überlegungen beeinflusst, zu denen auch strategische Abwägungen und militärische Einsatzszenarien gehören. Die Transparenz im biologischen Bereich könnte durch verstärkte internationale Zusammenarbeit verbessert werden. Bevor endgültige Schlüsse gezogen werden können, ist eine vertiefte Analyse dieses Problems nötig.

Sicherheit vor konventionellen Bedrohungen

Die Schwierigkeiten beim Umgang mit einer konventionellen Bedrohung sind geringer. Die Überzeugung, einer konventionellen Bedrohung eine nukleare Abschreckung gegenüberstellen zu müssen, beruht auf zwei Gründen:

- (a) Dem Fehlen eines regionalen Gleichgewichts konventioneller Kräfte
- (b) Dem Fehlen einer adäquaten kollektiven Sicherheit

Regionales Gleichgewicht kann durch Rüstungskontrolle erreicht werden. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) und seine Zusatzabkommen und die aus dem Dayton-Abkommen resultierenden Maßnahmen sind Beispiele hierfür. Nicht immer sind solche Rüstungskontrollmaßnahmen völlig zufriedenstellend, und oft sind zusätzliche vertrauensbildende Maßnahmen nötig, aber langfristig bauen sie Asymmetrien ab und damit Anreize zu nuklearer Proliferation. Diese Überlegung unterstützt die auch im NVV hergestellte Beziehung zwischen nuklearer und konventioneller Abrüstung. Ein Netz regionaler und möglicherweise globaler Rüstungskontrollmaßnahmen erhöht Sicherheit und Stabilität und reduziert die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen konventionellen Angriffs.

Ein konventionelles Gleichgewicht ist auch geeignet, Koalitionen zu bilden, die sich auf Art. 51 der VN Charta stützen und Angriffe abschrecken, abwehren oder konventionell vergelten. Durch Koalitionen würde der Aufwand für jeden Beteiligten reduziert und die Bereitschaft, einem angegriffenen Mitglied beizustehen, größer. Dies betrifft nicht nur die Abwehr eines massiv konventionell aufrüstenden Staates, sondern auch die Abwehr illegaler Aufrüstung mit Massenvernichtungswaffen. Kollektive Sicherheit und/oder Koalitionen müssen etabliert sein, bevor man erwarten kann, daß die Kernwaffenstaaten Bereitschaft entwickeln, vollständig nuklear abzurüsten, insbesondere wenn man die derzeitigen Unzulänglichkeiten regionaler Sicherheit in Betracht zieht.

Diese Maßnahmen müssen besser funktionieren als die zur Zeit bestehenden. Die derzeit existierenden Verteidigungssysteme, vor allem die NATO, aber auch die amerikanischen pazifischen Koalitionen, schaffen zwar genügend Vertrauen für ihre Mitglieder, aber sie zeigen auch die Tendenz, Bedrohungswahrnehmungen anderer Akteure zu erzeugen. So protestiert z.B. Rußland gegen die NATO-Erweiterung und China gegen ein mögliches Raketenabwehrsystem in Ostasien. Die kollektive Sicherheit, die der VN-Sicherheitsrat bereitstellt, bietet nicht das Maß an Vertrauen in ihre Verlässlichkeit, wie es für eine kernwaffenfreie Welt nötig wäre. Beispiele, die Zweifel an den Konfliktlösungsfähigkeiten des Sicherheitsrats säen, solange die Vetorechte bleiben, sind die Unterstützung seitens eines seiner permanenten Mitglieder eines Ausbrechers aus dem NVV, die Proteste eines anderen permanenten Mitglieds gegen ein Auslieferungsgesuch des Kriegsverbrechertribunals in Den Haag, oder die ausgedehnten und weit von seinem Heimatland entfernten Gebietsansprüche eines dritten Mitglieds. Zu offensichtlich war auch meistens das Zögern, einem bedrohten oder angegriffenen Staat beizustehen. Daher würden Staaten, die derzeit einen nuklearen Schutz genießen, nur dann die Sicherheit in einer kernwaffenfreien Welt als gleichwertig akzeptieren, wenn die kollektiven Sicherheitssysteme beträchtlich verbessert würden.

Skeptiker könnten behaupten, daß kollektive Sicherheitssysteme auch in einer kernwaffenfreien Welt genau wie heute nur dann funktionieren, wenn sie nicht gebraucht werden, aber wegen unterschiedlicher Interessen versagen, wenn sie wirklich nötig werden sollten. Hier gibt es Gegenargumente: erstens würde ein ungefähres regionales Gleichgewicht einer militärischen Unterstützung eine solide Basis geben, zweitens würden gemeinsame Übungen wie zum Beispiel im Partnership for Peace und gemeinsame Erfahrungen wie mit den internationalen Friedenstruppen in

Bosnien Erfahrungen sammeln und Vertrautheit mit den nötigen Vorgehensweisen schaffen. Und drittens wäre das Risiko eines Vorgehens gegen einen konventionell bewaffneten Gegner geringer als gegen einen mit Massenvernichtungsmitteln bewaffneten, und das Risiko der Passivität gegenüber einem nuklear aufrüstenden Gegner in einer kernwaffenfreien Welt größer als das Risiko eines Eingreifens, anders als in der derzeitigen Situation, in der sich die Abschreckung stärker gegen den Einsatz als gegen die Beschaffung von Kernwaffen richtet.

Die Überlegungen dieses Abschnitts haben sich stark auf militärische Sicherheitsprobleme gestützt. Dies liegt vor allem daran, daß die Argumente der Gegner vollständiger nuklearer Abrüstung ernstgenommen werden müssen. Nur wenn deren Bedenken ausgeräumt werden können, kann vollständige nukleare Abrüstung realisiert werden. Dies heißt jedoch nicht, daß eine kernwaffenfreie Welt notwendigerweise "militaristisch" sein müßte. Militärische Maßnahmen können nur in einer Umgebung wirksam werden, in der umfangreiche Rüstungskontroll-, Abrüstungs-, Verifikations- und Transparenzmaßnahmen implementiert worden sind, außerdem weitere Schritte zur Verstärkung des Nichtverbreitungsregimes. Nötig ist außerdem eine Reform des derzeitigen Systems kollektiver Sicherheit, das die VN bietet.

Maßnahmen zur Beschleunigung und Stabilisierung nuklearer Abrüstung

Nukleare Abrüstung muß als sich selbst verstärkender und vorantreibender Prozeß begriffen werden, in dem jeder Schritt die Voraussetzung für weitere Maßnahmen schafft. Werden Abrüstungsmaßnahmen erfolgreich durchgeführt, so steigt die Zahl derjenigen, die in solchen Verträgen und Regimen eine brauchbare Alternative zu einseitigen Rüstungsmaßnahmen erblicken. Damit wird die Basis für nachfolgende Verhandlungen und Abkommen erweitert und vertieft. Auf diesem Wege wird die entscheidende Bedingung geschaffen, um schließlich den kühnen Schritt der völligen Beseitigung der Atomarsenale zu tun: eine mehrheitliche Unterstützung in den offiziellen und nichtoffiziellen Kernwaffenstaaten zu gewinnen.

Im folgenden wird zur Illustration eine Liste von derartigen Maßnahmen vorgelegt, deren sequentielle Verwirklichung die Chancen erhöhen würde, eine wachsende Zahl von Skeptikern für weiterreichende Schritte zu gewinnen. Die Maßnahmen sind in vier Themen aufgeteilt, die Beendigung des nuklearen Rüstungswettlaufs, die Verminderung der Bestände, die Vertrauensbildung sowie die Transparenz. Schritte in diesen vier Feldern verschränken sich miteinander zu einem Prozeß der "Einübung" nuklearer Abrüstung.

Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Rüstungswettlaufs

Ein Abkommen über das Verbot, neue Kernwaffen zu produzieren

Das wichtigste Instrument, den qualitativen Rüstungswettlauf einzudämmen, ist der Teststoppvertrag. Trotzdem gibt es noch Zweifel, ob die verschiedenen weiterhin erlaubten experimentellen Aktivitäten und Simulationen nicht doch für qualitative Weiterentwicklungen geeignet sind. Diese Zweifel könnten durch ein Abkommen, das explizit signifikante technische Verbesserungen und die Einführung neuer physikalischer Qualitäten, wie z.B. ein nuklear gepumpter Röntgenlaser, ausschließt, beseitigt werden.

Ein Abkommen zur Schließung der Testgelände

Während der Teststopp Kernwaffenexplosionen verbietet, werden die Testgelände der Kernwaffenstaaten nach wie vor in Bereitschaft gehalten und für Experimente, die keine Kettenreaktionen einschließen, genutzt. Damit besteht die Gefahr fort, daß mit geringem Aufwand volle Testserien wiederaufgenommen werden könnten; lediglich Frankreich hat seine Testgelände im Pazifik endgültig aufgegeben. Eine verifizierte Schließung der Testgelände würde dem Risiko einer schnellen Wiederaufnahme von Kernwaffentests im Wege stehen.

Ein Vertrag zur Beendigung nuklearen Spaltmaterials für Kernwaffenzwecke (Cutoff)

Ein solcher Vertrag wäre nicht nur ein wichtiges Abrüstungssymbol, als das er auch in den Prinzipien und Zielen bezeichnet ist, er würde auch neue Normen und Prinzipien in das nukleare Rüstungskontrollregime einführen: diese drei Prinzipien sind Universalität, Transparenz, und Irreversibilität. Im Gegensatz zum NVV wäre ein Cutoff nichtdiskriminierend, die Verifikation würde IAEO-Sicherungsmaßnahmen auch in KWS einführen und die Transparenz problematischer Kernwaffenkomplexe erheblich erhöhen, außerdem wäre die Überführung von Kernmaterial von ziviler zurück in militärische Verwendung nur unter Bruch dieses Vertrages möglich.

Ein Abkommen zum Abbau der militärischen Spaltmaterialbestände

Diese Version geht weiter als der Cutoff, ist aber gegenwärtig aufgrund des Widerstands der Kernwaffenstaaten, Indiens und Israels nicht verhandelbar. Es würde sicherstellen, daß nur noch minimale Reserven für die Erhaltung der jeweils gegebenen Sprengkopfbestände vorgehalten würden, jedoch kein Material für ein eventuelles "Hochfahren"

der bestehenden Arsenale.

Maßnahmen zur weiteren nuklearen Reduzierung

START II und START III

Die Realisierung dieser beiden START-Verträge ist in den nächsten Jahren zu erwarten. Schwierigkeiten resultieren zur Zeit daher, daß Teile der russischen Elite im START II-Vertrag einseitige Nachteile für sich sehen, insbesondere die Abrüstung des "besten Teils" ihres Arsenal, Interkontinentalraketen mit Mehrfachsprengköpfen, während der "beste Teil" des amerikanischen Arsenal, die seegestützte Trident D-5, unangetastet bleibt. Die russische Duma zögert daher, diesen Vertrag zu ratifizieren. Bereitschaft besteht russischerseits, dafür gleich weitergehende START III-Verhandlungen aufzunehmen, auf deren Grundelemente (eine Obergrenze von 2000-2500 Sprengköpfen pro Seite) man sich beim Helsinki-Gipfeltreffen bereits weitgehend geeinigt hat. Die USA haben allerdings derzeit Schwierigkeiten, ohne die russische Ratifizierung mit den Verhandlungen zu beginnen. Man kann erwarten, daß in absehbarer Zeit Lösungen gefunden werden.

Ein Vertrag zur verifizierten Zerlegung von Kernsprengköpfen

Bisher ist in keinem Vertrag vorgesehen, auch die Demontage von Sprengköpfen zu verifizieren. Allerdings wird dieses Thema zwischen den USA und Rußland bereits angesprochen. Es findet bereits wissenschaftliche und technische Kooperation zum Thema Verifikation der Demontage ohne Offenlegung sensibler Information statt, durch die bereits positive Ergebnisse erzielt sein sollen.

Verpflichtungen kleinerer KWS, zumindest nicht weiter aufzurüsten

China, Frankreich und Großbritannien vertreten zur Zeit die Position, sich erst dann an der Abrüstung zu beteiligen, wenn die beiden "Großen" auf die Größenordnung ihrer Arsenale abgerüstet haben. Es wäre aber ein wertvoller Beitrag zu diesem Prozeß, wenn die derzeitigen Obergrenzen festgeschrieben würden. Dies könnte z.B. in einem Protokoll zu START-III festgelegt werden.

Vertrag zur Limitierung oder zum Verbot von taktischen Kernwaffen

Taktische Kernwaffen stellen eine besondere Gefahr für die Nichtverbreitung dar. Wegen ihres geringern Gewichts können sie leichter in die Hände von Terroristen fallen, und die Verfügungsgewalt kann leichter zu untergeordneten Einheiten transferiert werden. Trotzdem gibt es bisher kein internationales Abkommen, das taktische Kernwaffen limitiert. In Rußland haben sie letzter Zeit an Bedeutung gewonnen, da die finanziellen Mittel für konventionelle Rüstung fehlen. Ein Vertrag, der taktische Kernwaffen limitieren oder ganz verbieten würde, würde ein Überdenken der Einsatzszenarios voraussetzen.

START IV und Folgeverträge

Der Weg vom START III-Vertrag bis zur vollständigen Abrüstung könnte in mehreren Schritten erfolgen: Ein START IV-Vertrag könnte z.B. noch 1000 Sprengköpfe pro Seite vorsehen, START V würde in Größenordnungen vergleichbar denen der kleineren KWS münden, so daß ab diesem Schritt auch Reduzierungen in diesen Ländern wahrscheinlich werden. START VI wäre in diesem Szenario der vorletzte Vertrag vor vollständiger nuklearer Abrüstung, bei Zahlen unter hundert Sprengköpfen. Spätestens ein START V-Vertrag ist aber ohne die Beteiligung der nichtdeklarierten KW-Besitzer kaum vorstellbar.

Vertrauensbildende Maßnahmen

Reduzierung der Einsatzbereitschaft

Die russischen Frühwarnsysteme und die technische Ausstattung der Kommandozentralen sind in der letzten Zeit immer unzuverlässiger geworden. Die Zielprogrammierungen der Trägersysteme – obwohl sie kürzlich deaktiviert worden sind – können in wenigen Minuten wieder rückgängig gemacht werden. Mißinterpretationen ziviler Aktivitäten können jederzeit auftreten, und die Zeitspanne zur Entscheidung beträgt auch heute noch nur Minuten. Es wäre daher wünschenswert, mit technischen Mitteln diese Zeitspanne zu verlängern. Hierfür bietet sich vor allem die Trennung von Sprengköpfen und Trägersystemen an, die auch vertraglich vereinbart werden könnte. Dieses wäre eine Übergangsmaßnahme bis zur weiteren Abrüstung.

Ein Abkommen zum Verzicht auf Ersteinsatz

Ein solches Abkommen würde alle Anwendungen von Kernwaffen außer Abschreckung einer Kernwaffenbedrohung

und Vergeltung delegitimieren. Einer Aufwertung der Abschreckung gegen konventionelle Drohungen, wie sie derzeit in Rußland zu beobachten ist, könnte damit begegnet werden. Gleichzeitig würden damit auch nukleare Bedrohungen weniger wahrscheinlich. Die Voraussetzungen für weitere nukleare Abrüstung – Transparenz und Vertrauen – würden gestärkt.

Negative Garantien

Das Verbot, Nichtkernwaffenstaaten nuklear anzugreifen, würde logisch aus einem Verzicht auf Ersteinsatz folgen. Ein abgeschwächte Form einer solchen negativen Garantie könnte als ersten Schritt eine negative Garantie für Staaten sein, auf deren Territorium keine Kernwaffen stationiert sind.

Verzicht auf Stationierung

Der Unterschied zwischen einer solchen abgeschwächte Form einer negativen Garantie und einer bedingungslosen würde verschwinden, falls auf eine Stationierung von Kernwaffen außerhalb des Territoriums der KWS verzichtet würde. Eine Voraussetzung wäre der Verzicht auf taktische KW und das Einverständnis der betroffenen Nichtkernwaffenstaaten. Es soll betont werden, daß ein nuklearer Schutzschirm ist auch ohne eine Stationierung möglich ist.

Ständige Konsultationen über die Nukleardoktrinen

Alle Kernwaffenstaaten stellen den Anspruch, streng defensive Absichten zu verfolgen und ihre Kernwaffen in diese nicht-aggressive Politik einzuordnen. Ständige Konsultationen über die Nukleardoktrinen können dazu dienen, wechselseitig darzutun, daß Forschung und Entwicklung, Beschaffung, Training und Einsatzpläne mit dieser erklärten Politik in Einklang stehen.

Liaisonoffiziere in den Kommandozentralen

Die Stationierung von Militärattachés in den nuklearen Einsatzzentralen der jeweils anderen Kernwaffenstaaten, die mit ihren Heimatländern in dauernder Kommunikationsverbindung stehen, ist ein kühntes Mittel der Vertrauensbildung. Es schließt die Vorbereitung eines Überraschungsangriffs aus und dient darüber hinaus dazu, die in den Doktrin-Konsultationen gewonnenen Erkenntnisse zu bestätigen.

Transparenzmaßnahmen

Transparenz ist die Voraussetzung für das Vertrauen, ohne das weitreichende nukleare Abrüstung nicht möglich ist. Neben der Transparenz, die jede Rüstungskontrollmaßnahme mit sich bringt, sind mindestens zwei zusätzliche Maßnahmen denkbar:

Ein internationales Transparenzregime für Kernwaffenmaterialien

Die Mengen der existierenden Kernwaffenmaterialien sind nur sehr ungenau bekannt. Insbesondere ist es zur Zeit noch legal möglich, bereits abgerüstetes Material zurück in militärische Verwendung zu führen. Transparenzmaßnahmen würden das Vertrauen in die Stabilität bereits eingeleiteter Maßnahmen beträchtlich erhöhen. Ein solches Regime würde außerdem verschiedene bereits stattfindende oder geplante Maßnahmen bestärken, die neben der Verminderung der Menge des militärischen Materials auch das Ziel haben, überprüfbare internationale Regelungen und Normen für Materialbuchhaltung, Materialkontrolle, physischen Schutz und dergleichen zu implementieren. Diese Maßnahmen sind oder wären vor allem: der Cutoff, die IAEA Safeguardsreform "93+2", das Internationale Plutoniumregime, zu dem die Verhandlungen fast abgeschlossen sind, Verhandlungen zwischen den USA, Rußland und der IAEA zur Verifikation überschüssigen KW-Materials und die vielen internationalen Kooperationsprojekte zur Verminderung der Proliferationsgefahren in Rußland, insbesondere die deutsch-französisch-russische Zusammenarbeit zum Bau einer MOX-Pilotanlage für ehemaliges Waffenplutonium.

Ein Kernwaffenregister bei den Vereinten Nationen

Der Vorschlag eines Kernwaffenregisters würde noch weiter gehen. Ein Register würde eine sichtbare Bilanz des bisherigen Erfolgs nuklearer Abrüstung darstellen. Dieser Vorschlag wurde 1993 von Kinkel in der 10-Punkte-Initiative gemacht und wurde seinerzeit von den Kernwaffenstaaten abgelehnt. Es wäre zu empfehlen, ihn mit neuem Nachdruck wiederaufleben zu lassen.

Veröffentlichte Budgets

Die Offenlegung der nuklearen Militärbudgets, insbesondere von Forschung, Entwicklung und Beschaffung ist eine

unerläßliche vertrauensbildenden Maßnahme, erlaubt sie doch - über eine gewisse Zeit angewandt - einen präzisen Einblick in die Struktur der nuklearen Bewaffnung der Partner/Konkurrenten. Im Zusammenspiel mit den im vorigen Abschnitt diskutierten Konsultationsmaßnahmen ist sie einer der wichtigsten Schritte der Vertrauensbildung.

Gläserne Labors

Der entscheidende Schalthebel nuklearer Rüstung ist die Forschung und Entwicklung. Sie ist in allen Kernwaffenstaaten in bestimmten Einrichtungen konzentriert. Ihre Tätigkeit entscheidet nicht nur über die Beibehaltung des gegenwärtigen Waffenbestandes, sondern - noch wichtiger - über die künftige Entwicklung der Arsenale. Die Geheimhaltung in diesem Bereich schrittweise zu reduzieren bis hin zu wechselseitigen Visiten, Internships, schließlich unangekündigten Besuchen, wird ein äußerst wichtiger Bestandteil des Transparenzprozesses sein. Erste Fortschritte sind hier besonders in der amerikanisch-russischen Zusammenarbeit erzielt worden, so daß die Forderung nach "gläsernen Labors" heute nicht mehr wie eine völlig unsinnige Utopie erscheint.

Nukleare Abrüstung heißt das globale Sicherheitssystem reformieren

Sieht man sich das hier skizzierte "inkrementalistische Gesamtprogramm" an, so könnte man leicht in Resignation verfallen: die Anforderungen seien einfach zu hoch, um je erfüllt zu werden. Solche Resignation ist unangebracht. Natürlich wird die Meßlatte hier sehr hoch gelegt - das gilt aber auch für die heute in Europa geltenden Regelungen, sieht man sie aus der Perspektive von vor fünfzehn Jahren. Eine kernwaffenfreie Welt wird nur durch eine lange Reihe einzelner Schritte erreicht werden können. Jeder dieser Schritte wird die Sicherheitsbedingungen und damit auch die staatlichen Akteure verändern, die innerhalb von und mit Rücksicht auf diese Bedingungen ihre Entscheidungen treffen. Die Machtbeziehungen zwischen den Großmächten entscheiden sich heute weitgehend von denen in den Jahren 1914, 1938 oder 1985. Die gewachsene Sicherheitskooperation hat die Wahrnehmungen von Bedrohung und die Wahl der sicherheitspolitischen Instrumente verändert. Andere Regionen sehen mit Interesse auf Europa und versuchen, die hiesigen Lehren für die dortigen Bedürfnisse anzuwenden.

Was als "möglich" oder als "unmöglich" gilt, wird in jeder Phase neu definiert. Die Maßstäbe dafür verändern sich mit den erfolgreich ausgeführten Maßnahmen. Die Wahrnehmungen von Bedrohung, Feinden, Freunden und politischen Optionen sind alles andere als statisch, sie sind enorm dynamisch und veränderbar.

Die Einrichtung einer kernwaffenfreien Welt verlangt die schrittweise Änderung der globalen Sicherheitsstruktur. Manche sehen dies als einen Nachteil der inkrementalistischen Strategie an, in Wahrheit liegt hierin ihre Stärke. Nach einer kernwaffenfreien Welt zu streben bedeutet, wechselseitiges Vertrauen und Transparenz zu erhöhen, regionale Rüstungskontrolle in den gefährdetsten Krisenregionen zu etablieren, die Verifikationsmöglichkeiten internationaler Organisationen erheblich zu steigern und die kollektiven Sicherheitsstrukturen weit über das gegenwärtige, allzu brüchige Maß hinaus zu kräftigen. Nimmt man dieses Programm energisch in Angriff, so beginnt man, die Gefahr internationaler Kriege entscheidend zu vermindern. Es bleibt das seltene Risiko, das von einem "Schurkenstaat", einem unzufriedenen Außenseiter der internationalen Beziehungen, ausgeht. Dieses Risiko scheint beherrschbar.

Ein solcher Prozeß würde die Entwicklung, die mit der Gründung des Völkerbundes begonnen hat, zu einem Abschluß bringen. Die Geschichte wäre damit nicht zu Ende, denn das genannte Risiko bleibt natürlich bestehen. Auch wären Bürgerkriege, gegenwärtig die bei weitem häufigste Form organisierter Gewaltanwendung, von einem solchen Sicherheitssystem zunächst nicht eingeeht; auch die Gefahr von Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen wäre nicht auszuschließen. Dennoch wäre es gelungen, eine internationale Ordnung zu errichten, die der Menschheit die Chance böte, das nächste Jahrhundert zu überleben. Nukleare Abrüstung ist eben kein einfacher Schritt, sondern ein langfristiges Projekt, die globale Sicherheit zu reformieren.

1 Dieser Aufsatz stützt sich auf Forschungsarbeiten, die in einem von der VW-Stiftung geförderten HSK-Projekt zur nuklearen Abrüstung durchgeführt wurden.

2 siehe Friedensgutachten 1997, S. 312