

Götz Neuneck

50 Jahre atomare Abrüstung: Midlife- oder Existenzkrise?

Vor zehn Jahren, am 8. April 2010, unterzeichneten US-Präsident Barack Obama und der russische Präsident Dmitri Medwedjew den New-START-Vertrag zur atomaren Abrüstung. Und schon 40 Jahre früher, am 5. März 1970, trat der Nichtverbreitungsvertrag (NVV) in Kraft, dem bis heute die meisten Staaten, 191 an der Zahl, beigetreten sind. Eigentlich ein Grund zu feiern, aber einige Partygäste sind tief zerstritten, allen voran die USA und Russland. Dies aber kann langfristig unabsehbare Konsequenzen für die Weltordnung haben.

Der NVV ist bis heute der wichtigste multilaterale Abrüstungs- und Nichtverbreitungsvertrag für Nuklearwaffen. Dank seiner haben circa 20 Staaten, die Nuklearwaffen hätten entwickeln können, dies unterlassen. Die Akkumulation und Weiterentwicklung von Nuklearwaffen, also die „vertikale Proliferation“ der bereits existierenden Nuklearwaffenbesitzer, wurde hingegen nicht verhindert. Allerdings haben viele NVV-Mitglieder ihre „zivilen“ Nuklearaktivitäten vollständig unter die Kontrolle der IAEA gestellt. Darüber hinaus ermöglicht der NVV nicht nur die zivile Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie, sondern auch zum Beispiel die Schaffung von nuklearwaffenfreien Zonen, die größtenteils in der südlichen Hemisphäre angesiedelt sind. Die „horizontale Proliferation“ war somit überaus erfolgreich; einige Staaten haben sogar ihre militärischen Nuklearprogramme vollständig aufgegeben und sind Mitglieder des NVV geworden, unter ihnen Argentinien und Brasilien, die

Ukraine, Weißrussland und Kasachstan. Die einzigen NVV-Nichtmitglieder, die heute noch über Nuklearwaffen verfügen, sind Nordkorea, Indien, Pakistan und Israel.

Die alle fünf Jahre stattfindenden Überprüfungskonferenzen (NPT Review Conferences) haben ernste Krisen überstanden – wie etwa die Debatte um das Nuklearprogramm des Irak, Syriens oder Libyens. Das gilt auch für die Internationale Atomenergieagentur IAEA, die dafür zuständig ist, die Einhaltung des Vertrages zu verifizieren. Geblieben sind allerdings große jedoch ungelöste Konflikte wie die „Denuklearisierung“ Nordkoreas oder die Schaffung einer nuklearwaffenfreien Zone im Mittleren Osten, an der die letzte Überprüfungskonferenz im Jahr 2015 gescheitert ist.

Die Gefahr eines Atomkrieges zwischen den Nichtmitgliedstaaten Indien und Pakistan bleibt ebenfalls weiter manifest und gefährlich. Immer deutlicher zeichnen sich derzeit auch die Konturen eines aufflammenden Wettrüstens zwischen den nuklearen Großmächten ab; und auch einmal erzielte Nichtverbreitungsfortschritte, wie das innovative und tiefgreifende Iran-Abkommen (JCPOA), drohen nach dem Ausstieg der USA endgültig zu scheitern.

Vom 27. April bis zum 22. Mai sollen die NVV-Mitgliedstaaten nun wieder im UN-Hauptquartier in New York zu einer Überprüfungskonferenz zusammenkommen. Doch das Umfeld für Erfolge beim NVV war noch nie so schwierig wie heute; Durchbrüche wie eine Universalisierung des Vertrages

oder auch zentrale Ergänzungen zur Stärkung des Vertrages sind diesmal nicht zu erwarten.

Abrüstung ausgesetzt

Aufgabe der „NPT Review Conferences“ ist es, den Vertragsstand des NVV im Hinblick auf die Präambel und die Einzelartikel zu überprüfen und zu verbessern. Der vier Wochen lang mit hohem diplomatischen Aufwand betriebene Prozess führte 1975, 1985, 1995, 2000 und letztmalig 2010 zu weitreichenden Abschlussdokumenten. Oft allerdings beinhalten diese Beschlüsse einen gerade noch tragfähigen Kompromiss, dessen Umsetzung dann von manchen Staaten nur halbherzig betrieben oder gar konterkariert wird. Neuerdings stellen Angehörige der Trump-Administration selbst diese Schlussdokumente insgesamt in Frage. Sie argumentieren kategorisch, das Umfeld sei nicht bereit für weitere Abrüstung. Damit kehren die USA die Logik nuklearer Abrüstung um: Erst müsse ein günstiges Umfeld für Abrüstung geschaffen werden, bevor eine solche überhaupt in Frage komme. Dass die Blockade für weitere nukleare Abrüstung von den USA und Russland, die über 90 Prozent der weltweiten Arsenale verfügen, selbst ausgeht, bleibt unerwähnt. Statt neue konkrete Schritte für eine Stärkung des NVV zu beschließen, so wie es viele Vertreter der Zivilgesellschaft seit langem fordern, debattieren die Vertragsparteien ihre zunehmenden Differenzen über die Implementierung des Vertrages.

Das hat verheerende Konsequenzen: Denn der NVV ist der einzige multilaterale Vertrag, der die fünf Kernwaffenstaaten zu weiterer nuklearer Abrüstung verpflichtet. Dies hebt nicht nur die Präambel hervor, sondern auch Artikel 6, der jede Vertragspartei verpflichtet, „in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des

nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung“. Doch davon kann keine Rede sein, im Gegenteil: Ein neues Wettrüsten hat begonnen; wirksame Maßnahmen zu dessen Beendigung werden nicht verhandelt. Zum ersten Mal seit 1968 finden zwischen den USA und Russland keine Rüstungskontrollgespräche mehr statt. Abrüstungsbereitschaft wird durch Aufrüstungsbestreben ersetzt. Umso mehr muss verwundern, dass bisher niemand vom Bruch der Abrüstungsverpflichtung spricht – einem zentralen Pfeiler des Vertrages.

Stattdessen wird die Liste der heutigen Hindernisse für einen erfolgreichen Konferenzabschluss immer länger – und sie wird, was die Abrüstungsverpflichtungen anbelangt, hauptsächlich von den USA und Russland selbst erstellt.

Die Aufkündigung des INF-Vertrages durch Trump und Putin hat die Tür für ein neues Wettrüsten in Europa und Asien geöffnet. Beide Supermächte entwickeln mit einer milliardenschweren Finanzierung für die nächsten dreißig Jahre „modernste“ nukleare Sprengköpfe und Träger. Daher verzögern die USA auch die Verlängerung des vor zehn Jahren geschlossenen New-START-Vertrages, die spätestens im Februar 2021 erforderlich wird. Dabei wäre sie leicht für fünf weitere Jahre zu erreichen, nämlich durch die bloße Unterschrift beider Präsidenten.

China modernisiert bzw. vergrößert derweil sukzessive, wenn auch noch langsam, sein kleines Nukleararsenal und soll deshalb nach den Vorstellungen Trumps in die Rüstungskontrolle miteinbezogen werden. Konkrete Vorschläge oder Maßnahmen für eine solche neue, „trilaterale nukleare Rüstungskontrolle“ zwischen den USA, Russland und China gibt es allerdings bisher nicht.

Die fünf Kernwaffenstaaten, die zu weiteren Abrüstungsschritten verpflichtet sind, kommen daher mit leeren Händen nach New York. Sie be-

trachten ihre Kernwaffenarsenale als legitim und ewig. Wie aber werden die restlichen Vertragsstaaten darauf reagieren? Klagen gegen die fünf Kernwaffenstaaten werden zuhauf erhoben werden, aber sie dürften an den Kernwaffenbesitzern schlicht abprallen. Eine zusätzliche Polarisierung wird durch die Befürworter des sogenannten Ban-Treaty befürchtet. Dieser Vertrag wurde 2017 von 81 Staaten unterzeichnet und tritt in Kraft, sobald ihn 50 ratifiziert haben. Bisher sind es 35.¹

Der Ban-Treaty ergänzt den NVV, da er einen Einsatz von Kernwaffen basierend auf den Regelungen des internationalen Völkerrechts verbietet. Er ist zunächst ein sinnvoller Vertrag, der, indem er auf die „katastrophalen Konsequenzen“ eines Atomwaffeneinsatzes verweist, den NVV um die humanitäre Dimension erweitert. Ob er zu weiterer nuklearer Abrüstung beiträgt, ist allerdings umstritten. Denn erst wenn ein Kernwaffenstaat sein Arsenal vernichtet und dem Abrüstungsvertrag beitrifft, wird dieser für ihn gültig. Dass dies geschieht, ist aber höchst unwahrscheinlich.

Bloß simulierter Abrüstungswille

Die USA haben darauf bereits mit der Gründung der Initiative „Creating the Environment for Nuclear Disarmament (CEND)“ reagiert, an der sich inzwischen 42 Staaten beteiligen. Wie in einem IB-Seminar geht es darum, „zu durchdenken, wie man Sicherheitsbedingungen bis zu dem Punkt bringt, bei denen Abrüstung letztlich erreichbar ist“ – also letztlich darum, Zeit zu gewinnen, indem man Abrüstungswillen zeigt. Zusätzlich haben Staaten wie Schweden und Deutschland die Stockholm-Initiative gegründet, mit der sie „den Stillstand in der nuklea-

ren Abrüstung“ überwinden wollen. Vertreter aus 16 Staaten trafen sich zunächst in Stockholm, dann am 25. Februar 2020 in Berlin, um gemeinsam „nukleare Abrüstung voranzutreiben“. Die Pressemitteilung zu dem Treffen enthält eine lange, eindrucksvolle Liste von „Bausteinen“ zur Umsetzung dieser Ziele. Sie reicht von der Forderung, den New-START-Vertrag zu verlängern, über Maßnahmen zur Risikoreduktion, verbesserte Transparenz bis hin zur Wiederaufnahme von Dialog und Diskussion zu den Nukleardoktrinen. Ein Plan, wie diese seit langem vorgeschlagenen Ziele durch die Kernwaffenbesitzer konkret umgesetzt werden sollen, liegt allerdings bislang nicht vor.

Eine Erklärung verschiedener Staatshäupter zum 50. Jahrestag des NVV wäre ein klares Zeichen für die Wertschätzung des NVV gewesen. Sie hätten die Möglichkeit gehabt – und haben sie weiterhin –, ihren Abrüstungswillen zu zeigen und beispielweise die Formulierung der Reagan-Gorbatschow-Erklärung von 1987 zu wiederholen, wonach „ein Nuklearkrieg weder gewonnen werden kann noch geführt werden soll“. Doch diese Chance wurde von allen maßgeblichen Akteuren, an ihrer Spitze Trump und Putin, vertan.

Dabei gibt es genug Vorschläge zur Stärkung des NVV: NGOs, internationale Kommissionen und Wissenschaftler haben eine Vielzahl von Ideen entwickelt, die der Kreml oder das Weiße Haus längst hätten aufnehmen können. Experten haben immer wieder Pläne zur Rüstungsbegrenzung, Verifikationsmaßnahmen zur Rettung des INF-Vertrages und zur Verlängerung des New-START-Vertrages ausgearbeitet und blieben doch ungehört.² Schon während des Kalten Krieges wurden konkrete Maßnahmen zur Risikoreduzierung erarbeitet, wie die Schaffung von Frühwarnzentren, die

1 Die Vertragsparteien verpflichten sich im Artikel 1, „unter keinen Umständen Kernwaffen zu entwickeln, zu testen, herzustellen oder zu beschaffen, zu besitzen oder zu lagern“.

2 Vgl. Deep Cuts Commission, www.deepcuts.org.

getrennte Lagerung von Sprengköpfen und Trägersystemen, aber nach 1989 und dem Ende des Kalten Krieges wurden diese Kontrollmechanismen immer weiter vernachlässigt. Parallel dazu hat sich die Lage der globalen nuklearen Bedrohung immer weiter verschlechtert: So wurde am 23. Januar 2020 die „Doomsday-Uhr“ des Bulletins of the Atomic Scientists um 20 Sekunden auf nur noch 100 Sekunden vor Mitternacht gestellt – mit der Begründung, „die internationale Sicherheitslage sei jetzt gefährlicher denn je“.³

Das liegt auch darin begründet, dass heute keinerlei Transparenz existiert bezüglich des Umfangs, Zwecks und der Anzahl von Kernwaffen. Mit dem Ende des New-START-Vertrages käme zudem auch die Deklarationspflicht der strategischen Arsenale und deren Verifikation an ihr Ende. Dabei verschwimmt die Grenze der klaren Unterscheidung zwischen konventionell und nuklearbestückten Trägersystemen zusehends. Damit es nicht zu einem Nuklearkrieg kommt, verlangt dies umso mehr klare Regelungen im Sinne einer Stärkung der Krisenfestigkeit des NVV wie des New-START-Vertrages.

Insbesondere angesichts der rasanten Fortentwicklung der Cyber-Technologie müssen die fünf Kernwaffenstaaten diskutieren, wie sicher ihre Kommandostrukturen und Frühwarnsysteme bei neuen Angriffsformen im Cyberbereich sind. Die weitreichende Zerstörung auch durch einen kleinen Kernwaffeneinsatz in einer zunehmend vernetzten, verwundbaren Welt wird jedoch kaum mehr verstanden. Wissenschaftler sollten daher mit interdisziplinären Arbeiten zu den Folgen eines möglichen Nuklearkrieges beauftragt werden. Zwar ist der INF-Vertrag Geschichte, aber Neuregelungen sind möglich⁴ und dringend erforder-

lich, um ein erneutes Wettrüsten in Europa oder Asien zu verhindern.

Konkrete Vorschläge sind also genug vorhanden; nun müssen die für die augenblickliche Malaise Hauptverantwortlichen endlich handeln. Die Überprüfungskonferenz in New York bietet die nächste Gelegenheit, dies zu tun.

Allerdings hat nun überraschend ein neuer Spieler die weltpolitische Bühne betreten: der sich rasant ausbreitende Corona-Virus. Angesichts der Pandemie werden in vielen Ländern bereits Stimmen laut, die für die Verschiebung der NVV-Konferenz ins nächste Jahr plädieren.⁵ Dies hätte – neben der Unterbindung der Virus-Verbreitung in der Megametropole New York – durchaus weitere Vorteile: Im November 2020 sind in den USA Präsidentschaftswahlen. Eine demokratische Regierung wird sicher nicht so rüstungskontrollfeindlich reagieren wie die amtierende, die zentrale Verträge und multilaterale Abkommen systematisch untergräbt. Sollte Trump dagegen wiedergewählt werden, wird der Druck auf die USA steigen, den New-START-Vertrag zu verlängern oder eine weitere Frontstellung im NVV zu riskieren. Auch wäre der „Ban-Treaty“ bis dahin vielleicht in Kraft.

Gewiss, all dies sind Spekulationen. Sicher ist aber, dass die Gründung immer neuer NVV-Arbeitskreise die festgefahrene Situation nicht verbessert, sondern nur zur innenpolitischen Beruhigung dient und konkretes Handeln nicht ersetzt. Fest steht: Einige wenige Staaten haben es in der Hand zu bestimmen, ob der NVV seine Midlife-Krise übersteht oder seine zentrale Funktion für die nukleare Ordnung verliert. Die nächsten fünf Jahre werden dafür entscheidend sein.

INF Treaty compliance: Path to renewal or the end of the road? Deep Cuts Issue Brief, 8/2018, www.deepcuts.org.

3 Closer than ever: It is 100 seconds to midnight, 2020 Doomsday Clock Statement, www.thebulletin.org/doomsday-clock/current-time, 23.1.2020.

4 Greg Thielmann, Oliver Meier und Victor Mizin,

5 Tariq Rauf, Relentless spread of Coronavirus obliges postponing the 2020 NPT review to 2021, IDN News InDepth, www.indepthnews.net.