

Thomas Müller-Färber

Atomwaffen: Geächtet, nicht gebannt

Die 1980er Jahre scheinen nicht nur in der Mode, sondern auch sicherheitspolitisch ein Revival zu erfahren – zumindest, was Atomwaffen betrifft. Derzeit erleben wir eine „nukleare Renaissance“, die teilweise an die Zeiten des Kalten Kriegs erinnert. Alle Atomwaffenstaaten modernisieren ihre nuklearen Arsenale und bauen diese zum Teil sogar aus. Ein atomarer Schlagabtausch – der seit den frühen 1990er Jahren lange nur noch in abgedrehter Weltuntergangs-Science-Fiction auftauchte – ist wieder zu einer nicht gänzlich unwahrscheinlichen Bedrohung geworden. Daran wurde die Weltgemeinschaft beispielsweise beim verbalen Schlagabtausch zwischen US-Präsident Donald Trump und Nordkoreas Machthaber Kim Jong-un erinnert.

In dieser bedrückenden Situation kommt aus New York ein starkes Gegensignal. Ende März 2017 haben sich am Sitz der Vereinten Nationen rund 130 Staaten zusammengefunden, um ein verbindliches Verbot von Atomwaffen auszuhandeln. Aktuell läuft die zweite Verhandlungsrunde. Bis Mitte Juli soll ein völkerrechtlicher Vertrag vorliegen, der Nuklearwaffen ausnahmslos und umfassend ächtet. Die Verhandlungen werden unterstützt von einer Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen sowie weiten Teilen der internationalen Zivilgesellschaft. Sie wollen damit ein deutliches Signal vor allem an die großen Atom-mächte senden, deren nukleare Abrüstung – entgegen ihren Versprechen – in jüngerer Vergangenheit kaum Fortschritte gemacht hat. Zudem setzen sie auf den großen symbolischen Wert einer völkerrechtlichen Ächtung von Atomwaffen.

Dabei haben sie viele Argumente auf ihrer Seite: Alles spricht für eine atomwaffenfreie Welt. Denn Kernwaffen töten massenhaft und unterschiedslos sowohl Kombattanten als auch Zivilisten. Sie widersprechen somit den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts. Zudem würde ihr Einsatz massive soziale, wirtschaftliche und ökologische Schäden verursachen, unter denen auch zukünftige Generationen noch zu leiden hätten. So befürchten Forscher verschiedener Fachrichtungen, dass die Explosion von etwa 50 Atombomben unser Klima so stark verändern würde, dass es zu einer neuen Eiszeit kommen könnte. Überdies ist das Instrument der nuklearen Abschreckung alles andere als stabil und verlässlich. In der Geschichte des 20. Jahrhunderts gibt es eine Reihe von Vorfällen, die aufgrund von Fehleinschätzungen leicht zum Einsatz von Atomwaffen hätten führen können (etwa die Kubakrise 1962 oder das Militärmanöver *Able Archer* 1983). Ob das sogenannte Gleichgewicht des Schreckens wirklich dafür verantwortlich war, dass der Kalte Krieg nicht „heiß“ wurde, lässt sich nicht schlüssig belegen. Vielmehr gibt es eine Reihe guter Gründe, an dieser oft behaupteten sicherheitspolitischen Grundannahme zu zweifeln.¹

Auch wenn sich die Verhandlungen aufgrund von Meinungsunterschieden in Detailfragen noch hinziehen könnten und weitere Verhandlungsrunden notwendig werden, bezweifelt kaum jemand, dass die aktuelle Initiative für ein Atomwaffenverbot in naher

1 Vgl. James E. Doyle, *Why Eliminate Nuclear Weapons*, in: „Survival“, 1/2013, S. 7-34.

Zukunft Erfolg haben wird. Bald werden Atomwaffen also nahezu weltweit geächtet sein.

Das Desinteresse der Atommächte

Doch all diese wichtigen Argumente und der positiv stimmende Ausblick können leider nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Initiative für ein weltweites Kernwaffenverbot vor unübersehbaren Schwierigkeiten steht. Die Aussicht, dass mit Hilfe des am East River verhandelten Verbotungsvertrags tatsächliche Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung und damit konkrete sicherheitspolitische Effekte erzielt werden, ist bestenfalls vage. Denn ausgerechnet die Atommächte boykottieren die Verhandlungen – sowohl Russland und die USA als auch alle anderen sieben Nuklearwaffenstaaten (China, Frankreich, Großbritannien, Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan).

Mit Ausnahme der Niederlande nimmt zudem kein Nato-Staat an den Gesprächen teil – auch Deutschland nicht. Das Gleiche gilt für einige andere Staaten aus Osteuropa und Zentralasien sowie dem pazifischen und ostasiatischen Raum wie Australien oder Südkorea. Sie versprechen sich offenbar wie die West- und Mitteleuropäer Schutz von den Atomstaaten und gehen dafür erhebliche Risiken ein. Die europäischen Nichtkernwaffenstaaten haben sich mit ihrer Ablehnung der Atomwaffenkonvention in eine historische Zwickmühle manövriert. Gerade für die Bundesrepublik stellt der Boykott der Initiative ein Novum dar. Bisher hat sie bei allen wichtigen multilateralen Abrüstungsinitiativen engagiert mitgewirkt und sich als Vorreiter in diesem Feld verstanden. Aus Bündnissolidarität mit den Atommächten und den anderen Nato-Staaten, aber auch angesichts der offenkundigen Schwächen der Verbotskonvention hat sich Berlin dafür entschieden, den Ver-

handlungen fernzubleiben. Angesichts einer Bevölkerung, die ganz überwiegend die vollständige nukleare Abrüstung befürwortet, ist die Entscheidung für den Boykott ausgerechnet in Wahlkampfzeiten eine schwere Hypothek.

Vage Aussichten auf Abrüstung

Auch wenn die Atomwaffenkonvention von zwei Dritteln der Staatengemeinschaft getragen wird, bringt sie deshalb leider auf absehbare Zeit keinen greifbaren sicherheitspolitischen Mehrwert. Da alle neun Kernwaffenstaaten dieser Initiative ferngeblieben sind, wird durch den Vertrag allein keine einzige Atombombe abgerüstet. Genauso wenig ändern sich die zentralen Bedingungen, die Staaten dazu veranlassen, Massenvernichtungswaffen zu erwerben – insbesondere reale oder eingebildete Bedrohungen der nationalen Sicherheit. Alle anderen Staaten – die sogenannten nuklearen Habenichtse – sind ohnehin schon jetzt durch zahlreiche überlappende Vertragswerke auf den Verzicht von Atomwaffen verpflichtet. Neben dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) reicht die Liste einschlägiger völkerrechtlicher Vereinbarungen von Exportkontroll-Abkommen über Regelungen der in Wien ansässigen Internationalen Atomenergie-Organisation bis hin zu Kernwaffenfreien Zonen, die für große Teile der Welt gelten.

Die Verhandlungen zum Verbotvertrag ähneln also aller Euphorie zum Trotz einer Runde überzeugter Vegetarier, die feierlich den Fleischverzicht vereinbaren. Damit lässt die Initiative für die Atomwaffenächtung das diplomatische Grundprinzip außer Acht, demgemäß jene, die von den Ergebnissen betroffen sind, möglichst auch an den Verhandlungen beteiligt sein sollen. Offenkundig würde nukleare Abrüstung zuallererst die Atommächte betreffen. Auch im Falle eines Atom-

waffeneinsatzes wären aller Wahrscheinlichkeit nach neben den Kernwaffenstaaten in erster Linie Nordamerika, Europa und Ostasien betroffen – also jene Regionen, in denen die Verbotsinitiative zwar durch die Zivilgesellschaft, aber nicht auf staatlicher Ebene Unterstützung erfährt.

Angesichts dieser offenkundigen Schwäche hoffen die Initiatoren, dass die Verbotskonvention zumindest zum Völkergewohnheitsrecht avancieren wird – sie sich also zu einer universellen Rechtsnorm entwickelt. Sie verweisen dabei beispielsweise auf das Verbot von Folter oder Sklaverei, das auch für all diejenigen Staaten Geltung hat, die dazu keinen Vertrag unterschrieben haben. Aber Völkergewohnheitsrecht entsteht bestenfalls über relativ lange Zeiträume hinweg und setzt ein großes Maß an Einigkeit innerhalb der Staatenwelt voraus. Diese Bedingungen sind bislang bei der Atomwaffenächtung nicht gegeben. Die Gruppe jener, die betroffen, aber nicht beteiligt sind, ist zu groß und viel zu bedeutend.

Hinkende Vergleiche

Zwar gab es in der Vergangenheit eine Reihe von Völkerrechtskonventionen, durch die besonders inhumane Waffen ausnahmslos verboten wurden. Befürworter der derzeitigen Verhandlungen in New York verweisen hierbei auf die Ächtung von Bio- und Chemiewaffen oder die Verbotsverträge für Antipersonenminen und Streumunition. Doch abgesehen von der Tatsache, dass diese Waffen wie Atomwaffen gegen die Grundsätze des humanitären Völkerrechts verstoßen, bestehen bei Entstehung und Wirkung dieser Konventionen deutliche Unterschiede.

Denn anders als beim aktuellen Verbotsvertrag spielten die beiden Staaten mit den größten offensiven chemischen und biologischen Waffenprogrammen – die USA und Russland (bzw. die So-

wjetunion) – bei den Verhandlungen zum Bio- und Chemiewaffen-Übereinkommen eine ganz maßgebliche Rolle. So wäre etwa ohne die Entscheidung von Präsident Richard Nixon vom November 1969, einseitig auf Biowaffen zu verzichten, deren völkerrechtliche Ächtung kaum denkbar gewesen.

Die Verhandlungen über das Verbot von Antipersonenminen und Streumunition wiederum fanden ebenfalls ohne die Großmächte statt und wurden vom starken Engagement der internationalen Zivilgesellschaft begleitet. Doch auch hier hinkt der Vergleich. Streumunition und insbesondere Antipersonenminen gelten als die „Massenvernichtungswaffen der kleinen Leute“, weshalb sehr viele Staaten diese Waffen in ihren Arsenalen hatten. Anders als bei der aktuellen Initiative zur Atomwaffenkonvention leisteten bei diesen beiden Verbotsverträgen daher mittlere und sogar kleine Staaten einen unmittelbaren Beitrag zur Abrüstung.

Ächtungskampagne mit Risiken

Soll die Atomwaffenkonvention tatsächlich konkret zur Abrüstung beitragen, ist also ein Kurswechsel der Atommächte und ihrer Alliierten erforderlich. Staatliche und zivilgesellschaftliche Befürworter dieser Initiative versuchen deshalb, diese Akteure mit Hilfe politisch-moralischer Kampagnen unter Druck zu setzen.

Zumindest mittelfristig ist jedoch nicht zu erwarten, dass die Atommächte aufgrund einer Stigmatisierungskampagne ihren Kurs ändern werden. Auch ihre Alliierten in Europa und Asien werden ihren Boykott kaum aufgeben. In Zeiten wachsender geopolitischer Spannungen haben Atomwaffen als ultimative Rückversicherung in den Augen vieler einfach schlicht zu sehr an Bedeutung gewonnen. Egal ob mit Blick auf Russland, China oder auch Nordkorea, nukleare Abschre-

ckung soll gegen externe Aggressoren schützen – eine gewagte Strategie, die schnell zu extremer Eskalation führen kann.

Zudem birgt das Vorhaben der politisch-moralischen Stigmatisierung einige Risiken: So könnten die Bemühungen um die Atomwaffenächtung die Spaltung der 190 Mitgliedstaaten des NVV vertiefen. In den vergangenen Jahren haben sich hier vielfältige Zwistigkeiten aufgetan, die über den grundsätzlichen Disput zwischen Atomwaffenbesitzern und Nichtkernwaffenstaaten hinausgehen. Dieser Vertrag bildet aber derzeit das zentrale völkerrechtliche Referenzwerk für nukleare Abrüstung, mag er auch wegen der De-facto-Legitimierung der großen Atommächte unbefriedigend sein.

Auch steht zu befürchten, dass die Freude, die sich sicherlich bald über den errungenen Vertrag einstellen wird, angesichts der geringen realen Erfolgsaussichten schnell in Katerstimmung umschlägt. Der Elan und die große Begeisterung, die diese Initiative weltweit ausgelöst hat, drohen damit verloren zu gehen, und die Resignation über die langsame Abrüstung könnte weiter anwachsen – sehr zum Schaden aller Abrüstungs- und Rüstungskontrollvorhaben.

Schließlich wird im Dienste politisch-moralischer Stigmatisierung oft ein allzu düsteres Bild der aktuellen Situation gezeichnet. Damit aber werden die tatsächlichen Erfolge der klassischen Rüstungskontrolle und der Nichtverbreitungsdiplomatie verschleiert.

Trotz alledem sind die Bemühungen um den Verbotsvertrag insgesamt zu begrüßen. Denn ohne Zweifel fordert die Atomwaffenkonvention die etablierten Strukturen der Weltpolitik zumindest symbolisch heraus. Sie könnte damit ein wichtiger Impulsgeber für konkrete Abrüstungsbemühungen sein, auch wenn diese nicht direkt zu einer nuklearwaffenfreien Welt führen. Das wird aber nur dann gelingen,

wenn die wachsenden Spannungen unter den NVV-Mitgliedern für eine produktive diplomatische Arbeit nutzbar gemacht werden können. Doch gerade dafür wäre an vorderster Stelle eine Wiederbelebung der klassischen Rüstungskontrolle und Nichtverbreitungsdiplomatie zentral.

Das Bohren dicker Bretter

Beide Instrumente beruhen auf der Idee, die unmittelbar betroffenen Konfliktparteien in einen Aushandlungsprozess zu bringen. Anders als beim Verbotsvertrag klaffen hier die Teilnahme an Verhandlungen und die Betroffenheit von Verhandlungsergebnissen nicht auseinander. Zudem versucht die klassische Abrüstungsdiplomatie nicht, nukleare Abrüstung in einem großen idealen Wurf zu erreichen.

Vielmehr handelt es sich um das vielzitierte mühselige Bohren von dicken Brettern. Wenn ausreichend Wille und Ausdauer vorhanden sind, können aber durchaus greifbare Abrüstungserfolge erzielt werden, wie eine ganze Reihe konkreter Beispiele belegt: So ist zwar die aktuelle Zahl von mehr als 15000 Atomwaffen weltweit immer noch sehr hoch. Andererseits wurden die nuklearen Arsenale seit Mitte der 1980er Jahre bereits um fast 80 Prozent reduziert. Und angesichts der Tatsache, dass seit Ende des Zweiten Weltkriegs knapp 40 Staaten ernsthaft über die Entwicklung einer militärischen Nuklearfähigkeit nachgedacht und zum Teil aktive Atomwaffenprogramme betrieben haben, ist es bemerkenswert, dass es heute „nur“ neun Atomwaffenstaaten gibt.

Wenn es also gelingt, den derzeit diskutierten Verbotsvertrag für derartige diplomatische Initiativen nutzbar zu machen, dann wären die Verhandlungen in New York ein wichtiges symbolisches Vorhaben und alles andere als vergebens.