

Nukleare Abrüstung - mit welcher Perspektive? Der internationale Diskurs über die nukleare Rüstungskontrolle und die Vision einer kernwaffenfreien Welt

Müller, Harald; Frank, Katja; Kelle, Alexander; Meier, Sylvia; Schaper, Annette

Postprint / Postprint

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, H., Frank, K., Kelle, A., Meier, S., & Schaper, A. (1996). *Nukleare Abrüstung - mit welcher Perspektive? Der internationale Diskurs über die nukleare Rüstungskontrolle und die Vision einer kernwaffenfreien Welt.* (HSFK-Report, 8/1196). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79728-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

D. 513. 112

HSFK-Report 8/1996



BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Harald Müller / Katja Frank / Alexander Kelle /
Sylvia Meier / Annette Schaper

**NUKLEARE ABRÜSTUNG -
MIT WELCHER PERSPEKTIVE?
Der internationale Diskurs über die nukleare
Rüstungskontrolle und die Vision einer kern-
waffenfreien Welt**

HSFK-Report 8/1996

Frankfurt am Main

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Harald Müller / Katja Frank / Alexander Kelle /
Sylvia Meier / Annette Schaper

**NUKLEARE ABRÜSTUNG -
MIT WELCHER PERSPEKTIVE?
Der internationale Diskurs über die nukleare
Rüstungskontrolle und die Vision einer kern-
waffenfreien Welt**

HSFK-Report 8/1996
September 1996

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon (+69) 959104-0

Telefax (+69) 558481

e-mail: hsfk@em.uni-frankfurt.de

WWW:<http://www.rz.uni-frankfurt.de/hsfk>

ISBN 3-928965-75-1

DM 12,00

Zusammenfassung

Die klassischen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen aus der Zeit des Ost-West-Konflikts existieren nicht mehr. Die NATO sieht sich heute keiner konventionellen Bedrohung mehr gegenüber. Das westlich-russische Verhältnis ist, wenn nicht durch eine Sicherheitsgemeinschaft, so auch gewiß nicht mehr durch Feindschaft gekennzeichnet. Folgerichtig schrumpfen die nuklearen Arsenale beider Seiten: mehr als ein Drittel der strategischen Sprengkopfbestand der achtziger Jahre ist abgebaut, nach den Zielvorgaben des START-II-Vertrages werden die Bestände Mitte des nächsten Jahrzehnts noch etwa ein Viertel ihrer historischen Höchstzahlen umfassen. Die Typenzahl der taktischen Kernwaffen ist drastisch verringert worden, mehr als 90% sind deaktiviert, eine beträchtliche Zahl demontiert worden. Auch Großbritannien und Frankreich haben seit 1990, wenn auch in weitaus bescheidenerem Maßstab, ihre Kernwaffenbestände vermindert. Großbritannien wird bald nur noch über einen, Frankreich über zwei Typen von Kernwaffen verfügen. Die Flexibilität der Arsenale ist durch diese Verminderung der Variation deutlich eingeschränkt worden.

Diese Entwicklungen machen den Blick frei auf ein lange verschüttetes Ziel nuklearer Rüstungskontrolle: die kernwaffenfreie Welt. Wir befassen uns hier mit dem internationalen Diskurs über nukleare Abrüstung. Dabei setzen wir uns von einer Auffassung ab, die Politik lediglich als den machtpolitischen Schlagabtausch „handfester Interessen“ betrachtet, bei der die begleitende Rhetorik lediglich ideologische und legitimatorische Rauchscheiter über diesen „harten Kern“ legen soll.

Ob für die vollständige nukleare Abrüstung eine Verwirklichungschance besteht, zeigt sich unseres Erachtens zuerst – wenn auch nicht ausschließlich und vollständig – an der Art und Weise, wie in der internationalen Politik darüber gesprochen wird. Dieser Diskussion gehen wir im folgenden nach. Dabei geht es zum einen darum festzustellen, wie die Existenzberechtigung und die militärische und politische Rolle der Kernwaffen in verschiedenen internationalen Foren, in den Kernwaffenstaaten selbst und in unserem eigenen Lande behandelt werden. Zum anderen versuchen wir auszuloten, ob sich in diesen Debatten Veränderungen feststellen lassen, die eine Art Trenddiagnose und prognose erlauben.

Die Verlängerungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages bildet dabei eine Scheidelinie. Die Vertragsgemeinschaft selbst war sich von Anbeginn über die Wichtigkeit der nuklearen Abrüstung uneinig. Die Entwicklungslinie dieses Disputs wird daher in knappster Form nachgezeichnet, bevor die NVV-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz im Frühjahr 1995 im einzelnen analysiert wird. Sie hatte für das „Agenda-Setting“ der globalen Kernwaffen-Diskussion größte Bedeutung.

Die Verlängerungsentscheidung markiert den Beginn einer neuen Ära auch in der Debatte über nukleare Abrüstung. Die Abrüstungsverpflichtung der Kernwaffenstaaten, die nirgendwo anders niedergelegt ist als im NVV, wurde eindrucksvoll bestätigt und konkretisiert. Konnte bisher der etwas schillernde Wortlaut des Artikels VI den Eindruck erwecken, die KWS seien nur zu Verhandlungen, aber nicht zu Ergebnissen verpflichtet und Abrüstung sei ein Prozeß, aber nicht zwangsläufig auch ein Endstadium, so haben die während der Verlängerungs-

konferenz verabschiedeten Prinzipien und Ziele diese Interpretation blockiert: dort ist unmißverständlich von der vollständigen Beseitigung der Atomwaffen die Rede.

Darüber hinaus haben die KWS mit der Terminierung des Teststopps für 1996 erstmals ein Datum für eine Rüstungskontroll-Maßnahme akzeptiert; die Forderung nach einer sofortigen Aufnahme von Verhandlungen über einen „Cut-Off“ kommt einer weiteren Terminierung nahe. Schließlich wurde „die entschlossene Verfolgung systematischer und progressiver Schritte zur globalen Verminderung von Kernwaffen“ angemahnt; dies ist präziser als die vage Forderung „in gutem Glauben in Verhandlungen einzutreten“, wie sie der Art. VI des NV-Vertrages enthält. In seiner letzten Äußerung vor der Konferenz erkannte der amerikanische Vertreter diese Tatsache an: Ziel sei eine kernwaffenfreie Welt.

Konnte über das Endziel der vollständigen nuklearen Abrüstung nach der Verlängerungskonferenz also nicht mehr gestritten werden, so verbissen sich die Kontrahenten in den Debatten im Rahmen der Vereinten Nationen und der Abrüstungskonferenz in Genf in die Fragen des „wie“, des „wie schnell“ und „in welchem Forum“. Hierbei nahmen die Kernwaffenstaaten und die nicht dem NVV angehörigen Schwellenländer die Extrempositionen ein, die nicht atomar bewaffneten Industrieländer und die Blockfreien füllten mit ihren politischen Varianten den Raum zwischen den Extremen.

Die Zusammenschau der multilateralen Foren, die sich mit nuklearer Abrüstung befassen, weist eine eigenartige Ambivalenz aus. Einerseits bestreiten die Kernwaffenstaaten das Ziel der vollständigen Abrüstung nicht, andererseits scheuen sie jedes auch nur verbale Zugeständnis, das sie zu unvorgesehenen und unerwünschten Schritten drängen könnte. Damit geben sie jedoch zugleich kund, daß sie mittlerweile für derartigen – diplomatischen oder von der Weltöffentlichkeit ausgehenden – Druck durchaus empfindlich sind. Die ostentative Hartleibigkeit ist daher mindestens ebenso sehr ein Ausdruck politischer Unsicherheit und Verwundbarkeit wie aus der Macht des Faktischen erwachsender Stärke. Wo dieser Druck sehr stark wird und unzweideutig auf ihre eigenen Verbündeten übergreift – wie beim Teststopp –, dort ergeben sich Chancen für zunächst für unmöglich gehaltene Zugeständnisse, wie etwa den Verbotstatbestand der „Null-Schwelle“. Die Blockfreien zeigen nach wie vor die Schwäche, einen überkommenen Abrüstungspurismus, der dem Zusammenhalt der ansonsten disparaten Bewegung dient, häufig anstelle realpolitischer Forderungen zu setzen, die die nukleare Abrüstung weiter bringen würde als die rhetorische Selbstbefriedigung der fünfziger oder sechziger Jahre. Allerdings zeichnet sich – Beispiel Südafrika – eine neue Position der Mitte ab, die für die nuklearen „Betonköpfe“ in den KWS langfristig wesentlich gefährlicher werden kann als die realitätsfernen Beschwörungen à la Neu Delhi.

Große Aufmerksamkeit ist den Auswirkungen zu schenken, die die Vermehrung der Kernwaffenfreien Zonen nach sich zieht. Sie bedeutet eine Einschränkung der Handlungsfreiheit der KWS hinsichtlich ihrer Bewegungsfreiheit auf den Weltmeeren und der Möglichkeit, Kernwaffen außerhalb ihres Territoriums zu stationieren. Dies kann perspektivisch die Legitimität des Kernwaffenbesitzes immer weiter untergraben. Die Zeichnung der Protokolle durch die KWS hat in den letzten beiden Jahren dazu geführt, daß eine immer größere Zahl von Staaten in den Genuß verbindlicher Sicherheitsgarantien durch die KWS kommt. Der geographische Bereich, in dem die Drohung mit und der Einsatz von Kernwaffen überhaupt rechtlich zulässig wäre, schrumpft damit beträchtlich.

Zwei wichtige internationale Institutionen, die von einer westlich orientierten Regierung, nämlich Australien, ins Leben gerufene Canberra-Kommission für nukleare Abrüstung, und der mit der Legalität von Kernwaffen befaßte Internationale Gerichtshof in Den Haag, stellen neue Foren für die Thematik dar. Sie werden zweifelsfrei die Diskussion über die Zukunft der Kernwaffen vorantreiben. In welchem Umfang sie aber einen konkreten Beitrag auf dem Weg zu einer kernwaffenfreien Welt leisten können, bleibt abzuwarten. Dieser Beitrag steht und fällt mit der Rezeption des Urteils des Internationalen Gerichtshofs und der Empfehlungen der Canberra-Kommission, sowie deren Berücksichtigung in den zukünftigen Abrüstungsdiskursen.

Schließlich geben wir einen knappen Überblick über die nationalen Politiken und Diskurse wichtiger Akteure. Dabei geht es nicht um eine vollständige Tiefenanalyse der nationalen Debatten, sondern um das schlaglichtartige Festhalten der wesentlichen Positionen und – gegebenenfalls – das Feststellen von Veränderungen gegenüber dem Status Quo Ante.

Sowohl die Positionen der Kernwaffenstaaten als auch die des bedeutenden Nichtkernwaffenstaates Deutschland zeugen von einer bemerkenswerten Ambivalenz. In den Kernwaffenstaaten überwiegt deutlich der Wunsch, den eigenen Status festzuhalten. Er wird aber überlagert vom wachsenden Bewußtsein, daß Kernwaffen nicht mehr als nationale Angelegenheit tabuisiert werden können, und daß Abrüstung paradoxerweise Teil der transitorischen Legitimation für den Fortbestand des Kernwaffenstatus ist. Diese paradoxe Lage führt dazu, daß sich die Kernwaffenstaaten, wenn auch mit wahrnehmbarem Widerstreben, Regelungen unterwerfen, die zwar nicht die hinreichende, aber die notwendige Bedingung nuklearer Abrüstung sind: schrittweise wachsender Transparenz und Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit. Die Ambivalenz bleibt jedoch erhalten: der Prozeß ist labil und durchaus umkehrbar; andererseits weisen hoffähig gewordene Diskussionen in der inneramerikanischen Diskussion auf die Möglichkeit hin, daß ein Kernwaffenstaat seine langfristigen Interessen in einer kernwaffenfreien Welt besser gewahrt sehen könnte.

Für Deutschland stellt sich die Frage, wie es sich als bedeutender Nichtkernwaffenstaat zu dieser Debatte verhält. Eine klare Linie ist gegenwärtig nicht auszumachen, auch ist die Diskussion ausgesprochen unterentwickelt. Zwischen der Nibelungentreue zur überholten Ersteinsatzoption des westlichen Bündnisses und einem couragierten Ringen um höhere Transparenz der Kernwaffenkomplexe der Atommächte findet sich eine Palette von Stellungnahmen und Positionen, deren gemeinsamer Nenner unklar bleibt. Dies ist um so bedauerlicher, als die deutsche Stimme gerade in dieser Debatte hohes Gewicht hat, ihr Ausbleiben von den Kernwaffenbefürwortern in verbündeten Ländern immer wieder genutzt wird, um auf die Notwendigkeit ihrer bestehenden Arsenale zu verweisen, da andernfalls – so ihre Behauptung – das verunsicherte Deutschland womöglich eine eigene Nuklearoption verwirklichen könne.

Die Eröffnung einer Diskussion über den deutschen Sicherheitsbedarf und den Beitrag, den Kernwaffen dazu leisten oder nicht leisten, ist unumgänglich. Sie wird im Grunde bereits durch das französische Angebot einer „erweiterten Abschreckung“ erzwungen. Man sollte ihr nicht ausweichen.

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Die Verlängerung des NV-Vertrags - eine politische Wasserscheide?	4
2.1. Die Vorgeschichte	4
2.2. Abrüstungsfrage und Verlängerung des NV-Vertrags	6
2.2.1. Der Vorbereitungsausschuß zur 1995er Konferenz	6
2.2.2. Der Stellenwert der Abrüstung während der Verlängerungskonferenz	7
2.3. Zusammenfassung: Die Ausgangslage im Mai 1995	11
3. Die internationale Debatte über Kernwaffen seit der NVV-Verlängerungskonferenz	13
3.1. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York	14
3.2. Verhandlungen in der Genfer Abrüstungskonferenz	15
3.3. Teststopp-Verhandlungen und nukleare Abrüstung	18
3.4. Die Einrichtung Kernwaffenfreier Zonen	22
3.5. Der Internationale Gerichtshof in Den Haag	25
3.6. Die Canberra-Kommission	28
4. Die Abrüstungsdebatten in ausgewählten Staaten	30
4.1. USA	30
4.2. Rußland	35
4.3. China	37
4.4. Frankreich	40
4.5. Großbritannien	42
4.6. Deutschland	44
5. Bewertung und Ausblick	49
Abkürzungen	52

1. Einleitung

Die kernwaffenfreie Welt – eine bloße Utopie? Träumerei weltferner Idealisten, die die harte Wirklichkeit internationaler Machtkämpfe nicht verstehen? Unmöglich, weil die Kernwaffenstaaten (KWS), aber auch ihre Verbündeten, keinerlei Interesse an einer so fundamentalen Veränderung haben? Während der langen Jahre des Ost-West-Konflikts wäre die Antwort auf diese drei Fragen wohl eindeutig mit Ja ausgefallen. Die zentrale Rolle der Atomwaffen in der Abschreckungsstrategie des westlichen Bündnisses, ihre Bedeutung für die Machtposition und die politische Paritätsforderung der Sowjetunion, ihre Unverzichtbarkeit für China in seiner doppelten Frontstellung gegen die kommunistischen Rivalen in Moskau und die bedrohliche imperialistische Macht USA ließen einen ernsthaften Diskurs über die völlige nukleare Abrüstung in der internationalen Politik-Arena gar nicht erst aufkommen.

Dennoch ist die Forderung nach vollständiger nuklearer Abrüstung so alt wie das Atomzeitalter selbst. Sie war seit Gründung der Vereinten Nationen Gegenstand heftiger, zumeist rhetorischer Auseinandersetzungen; zunächst in der Atomenergiekommission der Vereinten Nationen (VN), die schnell an den unvereinbaren Positionen der USA und der Sowjetunion zum Baruch-Plan scheiterten; später in den polarisierten Auseinandersetzungen zwischen den beiden Supermächten in New York und Genf, wobei die Sowjetunion mit heftiger Abrüstungsrhetorik über ihre eigene nukleare Aufrüstung und ihre mangelnde Bereitwilligkeit, in Europa ein konventionelles Gleichgewicht zuzulassen, hinwegzutäuschen versuchte. Die Forderung nach völliger nuklearer Abrüstung wurde von Anbeginn eine identitätsstiftende Grundsatzposition der blockfreien Bewegung und ist es bis heute geblieben. Die Abrüstungskommission der Vereinten Nationen, ihr erster Ausschuß, die drei Sondergeneralversammlungen zur Abrüstung und die Abrüstungskonferenz in Genf sowie ihre Vorgänger – sie alle haben mit ermüdender Regelmäßigkeit den rituellen Abtausch über sich ergehen lassen: Die Blockfreien fordern Schritte zur völligen nuklearen Abrüstung; die Sowjetunion und ihre Verbündeten sowie China unterstützen sie; die USA und ihre Partnerstaaten verneinen nicht das Endziel, lehnen aber etwaige dramatische Schritte ab.¹ Die Genfer Abrüstungskonferenz führt in ihrem Tagesordnungs-Dekalog seit Jahren den Punkt „Vollständige nukleare Abrüstung und darauf bezogene Maßnahmen“ mit. Getan hat sich nichts.²

Warum also bei soviel *déjà vu* die Frage nach der tagespolitischen Aktualität der Frage? Der Grund liegt natürlich in den drastisch veränderten Gegebenheiten internationaler

¹ Vgl. Jozef Goldblat: *Arms Control. A Guide to Negotiations and Agreements*, London, 1994, Kapitel 3; Dimitris Bourantonis: *The United Nations and the Quest for Nuclear Disarmament*, Aldershot, 1993.

² Vgl. Thomas Bernauer: *Nuclear Issues on the Agenda of the Conference on Disarmament*, New York, United Nations 1991.

Politik. Das nukleare Abschreckungssystem war in die politischen Parameter des Ost-West-Konflikts eingespannt gewesen. Die wechselseitige Verschränkung der konventionellen Überlegenheit des Warschauer Vertrages, der kompensatorischen Rolle taktischer Kernwaffen der USA in Europa und Ostasien, die Ankoppelung der europäischen und südkoreanisch/japanischen Sicherheit an die strategischen Kernwaffen der USA, der daraus folgende Wunsch Washingtons, eine große Bandbreite strategischer Einsatzoptionen zur Verfügung zu haben, was zu einem immer weiter ausgefächerten und differenzierten Arsenal führte, das ständige Bestreben Moskaus, diese Optionen zu neutralisieren, wenn nicht sogar überzukompensieren – dieser komplexe Mechanismus hielt die beiden Blöcke und ihre Vormächte in einem eisernen Griff. Die nukleare Rüstungskontrolle konnte hier allenfalls dämpfen und besonders destabilisierenden Konstellationen vorzubeugen versuchen. Grundsätzlich ändern konnte sie das System nicht.³

Diese Rahmenbedingungen sind weggefallen. Die NATO sieht sich heute keiner konventionellen Bedrohung mehr gegenüber. Das westlich-russische Verhältnis ist, wenn nicht durch eine Sicherheitsgemeinschaft, so auch gewiß nicht mehr durch Feindschaft gekennzeichnet. Folgerichtig schrumpfen die nuklearen Arsenale beider Seiten: mehr als ein Drittel der strategischen Sprengkopffzahl der achtziger Jahre ist abgebaut, nach den Zielvorgaben des START-II-Vertrages werden die Bestände Mitte des nächsten Jahrzehnts noch ca. ein Viertel ihrer historischen Höchstzahlen umfassen. Die Typenzahl der taktischen Kernwaffen ist drastisch verringert worden, mehr als 90% sind deaktiviert, eine beträchtliche Zahl demontiert worden. Auch Großbritannien und Frankreich haben seit 1990, wenn auch in weitaus bescheidenerem Maßstab, ihre Kernwaffenbestände vermindert. Großbritannien wird bald nur noch über einen, Frankreich über zwei Typen von Kernwaffen verfügen. Die Flexibilität der Arsenale ist durch diese Verminderung der Variation deutlich eingeschränkt worden.⁴

Ist die nukleare Konfrontation zwischen den atomaren Supermächten als zentraler Bezugspunkt globaler Sicherheitspolitik in den Hintergrund getreten, so gilt allgemein die Weiterverbreitung von Kernwaffen als größte verbleibende militärische Bedrohung. Der Zusammenhang zwischen Nichtverbreitung und Abrüstung – von den Kernwaffenstaaten über Jahrzehnte heruntergespielt – kann daher in der internationalen Diskussion eine bedeutendere Rolle spielen. Befinden wir uns einerseits in einem realen Prozeß nuklearer Rüstungsminderung, dessen Endpunkt nicht abzusehen ist, so gibt andererseits die politische Aufwertung der Nichtverbreitungsfrage der Forderung nach nuklearer Abrüstung eine Arena im Zentrum der Weltpolitik, wohingegen sie zuvor nur als Randgebiet galt. Zugleich unterminiert der Wegfall der früheren Rechtfertigung – die Rolle der Kernwaffen im westlichen und östlichen Abschreckungsdispositiv – die Argumentationskette der Kernwaffen-Befürworter.

Angesichts dieser veränderten Grundlagen der internationalen Politik spaltet sich die Suche nach dem Realitätsgehalt des Traums von der atomwaffenfreien Welt in drei Fragen auf:

³ Vgl. Lawrence Freedman: *The Evolution of Nuclear Strategy*, Basingstoke, ²1989.

⁴ Vgl. Constanze Eisenbart/Harald Müller/Annette Schaper: *Erfolge und Mühsal nuklearer Abrüstung und Nichtweiterverbreitung*, in: Bruno Schoch, Friedhelm Solms, Reinhard Mutz (Hg.): *Friedensgutachten 1996*, Münster, 1996, S. 269-285.

- Ist ein solcher Zustand der internationalen Militärordnung machbar (und auch wünschenswert)?
- Gibt es überhaupt eine ernsthafte internationale Debatte zu diesem Thema, die darauf schließen ließe, daß hier ein möglicher Zukunftspfad internationaler Politik liegt?
- Deuten die gegenwärtigen Entwicklungen internationaler Abrüstungspolitik und Rüstungskontrolle in diese Richtung?

Der ersten und der dritten Frage wird in der vorliegenden Studie **nicht** nachgegangen. Die erste ist Gegenstand eines größeren Projekts der HSFK, das von der Volkswagen-Stiftung unterstützt wird.⁵ Die dritte Frage wird in einem parallel entstehenden HSFK-Report untersucht.⁶

Wir befassen uns hier mit dem internationalen Diskurs über nukleare Abrüstung. Dabei setzen wir uns von einer Auffassung ab, die Politik nur als den machtpolitischen Schlagabtausch „handfester Interessen“ betrachtet, bei der die begleitende Rhetorik lediglich ideologische und legitimatorische Rauchschleier über diesen „harten Kern“ legen soll. Politik ist **auch** Machtkampf, und Interessen spielen selbstverständlich eine bedeutende Rolle. Politik ist aber mehr als das. Sie beinhaltet auch das Ringen um die allgemein anerkannte Agenda, das „Besetzen der Begriffe“, das Schaffen und Verändern des Legitimationsrahmens, ohne dessen Unterstützung Politik, zumal in demokratischen Systemen, immer stärker unter Reformdruck gerät. Politischer Diskurs und Machtkampf verhalten sich nicht wie Überbau und Basis, d. h. im Sinne einseitiger Abhängigkeit. Sie sind vielmehr zwei eigenständige, miteinander verzahnte Elemente der Politik, deren Wechselwirkung erst das Gesamtbild ergibt. Die im Diskurs geschaffenen Referenzsysteme engen den Handlungsspielraum der Machtpolitik ein, kanalisieren sie in bestimmte Richtungen, schließen andere aus. Regierungen, die aus diesen Legitimationsmustern auszubrechen versuchen, geraten unter einen hohen Rechtfertigungsdruck, dem politischer Druck oft genug folgt.

Ob für die vollständige nukleare Abrüstung eine Verwirklichungschance besteht, zeigt sich daher zuerst – wenn auch nicht ausschließlich und vollständig – an der Art und Weise, wie in der internationalen Politik darüber gesprochen wird. Dieser Diskussion gehen wir im folgenden nach. Dabei geht es zum einen darum festzustellen, wie die Existenzberechtigung und die militärische und politische Rolle der Kernwaffen in verschiedenen internationalen Foren, in den Kernwaffenstaaten selbst und in unserem eigenen Lande

⁵ Vgl. auch Joseph Rotblat et al. (Hg.), *A Nuclear-Weapons Free World: Desirable? Feasible?* Boulder, 1993; Regina Cowen Karp, *Security Without Nuclear Weapons? Different Perspectives in Non-Nuclear Security*, Oxford, 1992; The Henry L. Stimson Center: *Beyond the Nuclear Peril: The Year in Review and the Years Ahead*, Report of the Steering Committee, Project on Eliminating Weapons of Mass Destruction, Report No. 15, Washington, D.C., Januar 1995; The Henry L. Stimson Center: *An Evolving US Nuclear Posture*, Second Report of the Steering Committee, Project on Eliminating Weapons of Mass Destruction, Report No. 19, Washington, D.C., Dezember 1995.

⁶ Vgl. Bernd W. Kubbig/Harald Müller/Annette Schaper: *Stand und Perspektiven der nuklearen Abrüstung zwischen den USA und Rußland*, HSFK-Report, Frankfurt/M 1996 (i.V.).

behandelt werden. Zum anderen versuchen wir auszuloten, ob sich in diesen Debatten Veränderungen feststellen lassen, die eine Art Trenddiagnose und -prognose erlauben.

Die Verlängerungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV oder NV-Vertrag) bildet dabei eine Scheidelinie. Die Vertragsgemeinschaft selbst war sich von Anbeginn über die Wichtigkeit der nuklearen Abrüstung uneinig. Die Entwicklungslinie dieses Disputs wird daher in knappster Form nachgezeichnet, bevor die NVV-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz im Frühjahr 1995 im einzelnen analysiert wird. Sie hatte für das „Agenda-Setting“ der globalen Kernwaffen-Diskussion größte Bedeutung. Nachfolgende Debatten im Rahmen der Vereinten Nationen und der Abrüstungskonferenz in Genf werden anschließend behandelt.

Große Aufmerksamkeit ist den Auswirkungen zu schenken, die die Vermehrung der Kernwaffenfreien Zonen nach sich zieht. Zwei wichtige internationale Institutionen, die von einer westlich orientierten Regierung, nämlich Australien, ins Leben gerufene Canberra-Kommission für nukleare Abrüstung, und der mit der Legalität von Kernwaffen befaßte Internationale Gerichtshof in Den Haag, stellen neue Foren für die Thematik dar. Schließlich geben wir einen knappen Überblick über die nationalen Politiken und Diskurse wichtiger Akteure. Dabei geht es nicht um eine vollständige Tiefenanalyse der nationalen Debatten, sondern um das schlaglichtartige Festhalten der wesentlichen Positionen und -gegebenenfalls – das Feststellen von Veränderungen gegenüber dem Status quo ante.

2. Die Verlängerung des NV-Vertrags – eine politische Wasserscheide?

2.1. Die Vorgeschichte

Der NV-Vertrag, mit 182 Parteien der universalste multilaterale Rüstungskontrollvertrag, ist das einzige internationale Rechtsinstrument, das ein Abrüstungsgebot für die Atomkräfte enthält. Dessen Aufnahme in den Vertragstext entsprach nicht den Interessen der KWS. Die ersten Vertragsentwürfe der beiden Supermächte enthielten lediglich die aktive und passive Nichtverbreitungs-Verpflichtung in den Artikeln I und II. Die schließlich in Artikel VI von allen Vertragsparteien eingegangene Pflicht, „in redlicher Absicht“ Verhandlungen über die Beendigung des Wettrüstens und über nukleare sowie allgemeine und vollständige Abrüstung aufzunehmen, mußten die Nichtkernwaffenstaaten (NKWS) den KWS in zähen Verhandlungen abtrotzen.⁷ Dabei verpflichten sich die KWS lediglich, in den Prozeß der Abrüstung einzutreten – nicht aber, das Ziel der vollständigen nuklearen Abrüstung auch zu erreichen. Ein zeitlicher Rahmen für die nukleare Abrüstung wurde nicht vorgegeben.

⁷ Vgl. zum Verhandlungsverlauf M.I. Shaker: *The Non-Proliferation Treaty*, London, 1980.

Neben Artikel VI wird auch in der Präambel die Frage der nuklearen Abrüstung aufgegriffen. In einem Punkt geht die Präambel über den eigentlichen Vertragstext hinaus: sie rekurriert auf die Präambel des Partiellen Teststopp-Abkommens von 1963, in der die Einstellung von nuklearen Testexplosionen „für alle Zeiten“ gefordert wird. Dieser Passus wurde seither mit der Forderung nach einem umfassenden Teststoppvertrag (comprehensive test ban treaty, CTBT) gleichgesetzt.

Nur zwei der vier Überprüfungskonferenzen seit Inkrafttreten des NVV konnten ein konsensuales Abschlußdokument zur Vertragsimplementation verabschieden, das als Maßstab für den Konferenzernfolg gilt: 1975 und 1985. Doch auch diese beiden Konferenzen bestimmten handfeste Auseinandersetzungen über die Abrüstung.

So wurden bereits während der ersten Überprüfungskonferenz 1975 fehlende Abrüstungsschritte sowie die Stagnation bei der Aushandlung eines umfassenden Teststopps von der Gruppe der Blockfreien Staaten kritisiert. Aus ihren Reihen wurden sogar zwei Protokollentwürfe zur Ergänzung des NVV eingebracht. Der erste sah ein zehnjähriges Testmoratorium vor, das in Kraft treten sollte, sobald die Zahl der NVV-Mitglieder 100 erreichen würde. Für jeweils fünf zusätzliche Vertragsparteien sollte sich das Moratorium um drei Jahre verlängern. Das Test-Moratorium sollte automatisch in einen CTBT umgewandelt werden, sobald die nicht dem NVV beigetretenen KWS (China und Frankreich) ihre Bereitschaft zu diesem Schritt bekanntgeben würden.

Entsprechend dem zweiten Protokollentwurf sollte die Reduktion der nuklearen Arsenale der beiden Supermächte von der Anzahl der NVV-Vertragsparteien abhängig gemacht werden. Danach hätte die Hinterlegung des einhundertsten Ratifikationsinstruments bei einem der Depositärstaaten die fünfzigprozentige Reduktion der in Wladiwostok zwischen den USA und der Sowjetunion vereinbarten 2.400 Trägersysteme für ihre strategischen Nuklearwaffen zur Folge gehabt. Die Zahl der 1.320 mit Mehrfachsprengköpfen (multiple independently targetable re-entry vehicle, MIRV) bestückten Trägersysteme hätte ebenfalls halbiert werden müssen. Eine Reduktion in diesen beiden Kategorien um weitere zehn Prozent wäre durch den Beitritt von jeweils zehn weiteren Staaten zum NVV ausgelöst worden.

Erwartungsgemäß lehnten sowohl die USA als auch die Sowjetunion die Vorschläge kategorisch ab. So konnte die Schlußklärung die KWS lediglich dazu auffordern, einen CTBT zu erreichen und die Zahl ihrer strategischen Nuklearwaffen zu begrenzen.⁸

Auf der zweiten Überprüfungskonferenz im Jahre 1980 lobten die Westliche und die Östliche Gruppe zwar die mit dem SALT-II-Vertrag erreichten Fortschritte. Diese „Fortschritte“ standen jedoch in einem krassen Gegensatz zum Aufwuchs der Nuklearwaffenarsenale der beiden Supermächte in der Zeit von 1975 bis 1979: mehr als 4000 neue Sprengköpfe waren hinzugekommen und die Zahl der jährlich durchgeführten Nukleartests hatte sich verdoppelt. Folglich vermochte das „Weiter so!“ der KWS und ihrer Verbün-

⁸ Vgl. The Implementation of Agreements Related to Disarmament, in: SIPRI: World Armaments and Disarmament: SIPRI Yearbook 1976, London, 1976, S. 363-392, hier S. 379-383.

deten die Kritik der Mehrzahl der Vertragsparteien nicht zu beschwichtigen. Entsprechend kam es nicht zur Verabschiedung einer gemeinsamen Schlußerklärung.⁹

1985 ermöglichte nur ein ingeniöser Trick die Verabschiedung einer Schlußerklärung der dritten Überprüfungskonferenz. Man nahm „bestimmte Staaten“ vom allgemeinen „tiefen Bedauern“ über das Ausbleiben eines Teststopps aus. Zwar erkannten diese Staaten – gemeint waren Großbritannien und die Vereinigten Staaten – in einer anderen Passage des Schlußdokuments das Ziel eines verifizierbaren CTBT an, maßen der weiteren Reduktion der Nuklearwaffenarsenale aber eine höhere Priorität bei der Umsetzung von Artikel VI des NVV bei. Man kam also überein, nicht übereinzustimmen. Möglich wurde dieser Formelkompromiß durch das verbesserte politische Klima, insbesondere die Wiederaufnahme des Rüstungskontrollprozesses zwischen Moskau und Washington.¹⁰

Während der vierten Überprüfungskonferenz 1990 entwickelte sich der Streit um den CTBT zum „show stopper“. Die USA und Großbritannien beharrten auf der Position, daß nukleare Tests erforderlich seien, solange Sicherheit auf nuklearer Abschreckung basiere. Sie anerkannten einen Teststopp als langfristiges Ziel, verweigerten aber die Aufnahme von Verhandlungen. Statt dessen favorisierten die USA bilaterale Gespräche zur schrittweisen Eingrenzung der amerikanischen und sowjetischen Testprogramme. Im Gegensatz dazu argumentierte eine von Mexiko angeführte Staatengruppe, daß der Rüstungswettlauf fortschreiten würde, bis ein CTBT abgeschlossen worden sei. Damit wurde der CTBT zur alleinigen Meßlatte bei der Bewertung der Abrüstungserfolge – der Abschluß des INF-Vertrages und die START-Verhandlungen spielten in dieser Sicht keine Rolle. Dieser Antagonismus konnte nicht überwunden werden.¹¹

2.2. Abrüstungsfrage und Verlängerung des NV-Vertrags

2.2.1 Der Vorbereitungsausschuß zur 1995er Konferenz

Die ersten beiden Treffen des Vorbereitungsausschusses (PrepCom) für die NVV-Verlängerungskonferenz fanden im Mai 1993 und im Januar 1994 in New York statt, wobei in der Hauptsache Verfahrensfragen geklärt wurden. Daneben wurde je ein Tag inhaltlichen Fragen gewidmet. Diese Gelegenheit nutzten mehr als 20 Delegationen, um

⁹ Vgl. The Second NPT Review Conference, in: SIPRI: World Armaments and Disarmament: SIPRI Yearbook 1981, London, 1981, S. 297-338, hier S. 324-329.

¹⁰ Vgl. M.I. Shaker.: The legacy of the 1985 Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference: the president's reflections, in: John Simpson (Hg.): Nuclear Non-Proliferation. An Agenda for the 1990s, Cambridge, 1987, S.9-23; Jozef Goldblat: The Third Review of the Non-Proliferation Treaty, in: SIPRI: World Armaments and Disarmament: SIPRI Yearbook 1986, Oxford, 1986, S. 469-480.

¹¹ Vgl. David Fischer/Harald Müller: The Fourth Review of the Non-Proliferation Treaty, in: SIPRI: World Armaments and Disarmament: SIPRI Yearbook 1991, Oxford, 1991, S. 555-584; Harald Müller: Gescheiterte Prüfung. Der Vertrag zur Nichtverbreitung von Kernwaffen nach der Genfer Überprüfungskonferenz, in: Europa Archiv, 45. Jahr, 22. Folge, 1990, S. 671-678.

schon zu diesem frühen Zeitpunkt inhaltlich Position zu beziehen. In mehreren Papieren forderten die Blockfreien, die Konferenz 1995 solle die Vertragsimplemmentation während der **gesamten** 25jährigen Laufzeit überprüfen und legten einen „Aktionsplan“ vor, ohne dessen Umsetzung die Verlängerung des Vertrages blockiert werden solle. Der Plan sah unter anderem ein Verbot nuklearer Testexplosionen, des Ersteinsatzes von Nuklearwaffen und der Stationierung von Nuklearwaffen außerhalb des Territoriums des Eigentümers vor. Auch forderten sie den Abschluß eines CTBT vor Beginn der Verlängerungskonferenz, also bis April 1995.

Zum dritten Treffen im September 1994 fanden sich 89 Mitgliedsstaaten in Genf ein. Abgesehen von Verfahrensfragen wurde auch die Frage nach der Implementation von Artikel VI diskutiert.¹² Erneut war der Abschluß eines CTBT einer der zentralen Punkte in den Erklärungen verschiedener Delegationen. Während die Mitglieder der Westlichen Gruppe wie auch einige osteuropäische Staaten die Fortschritte der Genfer CD-Verhandlungen betonten, forderte Nigeria den Abschluß eines CTBT bis zum April 1995 und der Iran schlug vor, den PTBT aus dem Jahr 1963 dahingehend zu ergänzen, daß er ein vollständiges Testverbot darstellen würde. Auch hinsichtlich der Bewertung der erzielten Abrüstungsfortschritte zeigten sich differierende Einschätzungen, wobei die USA und Rußland auf die beiden START-Verträge verwiesen. Dennoch forderten Redner der Blockfreien Bewegung weitere Abrüstungsschritte innerhalb eines verbindlichen Zeitrahmens.¹³

Während des vierten Treffens der PrepCom im Januar 1995 in New York, an dem 142 Parteien teilnahmen, zeigte sich die Verknüpfung der Abrüstungsfrage mit einer positiven Verlängerungsentscheidung – und zwar nicht nur bei den Blockfreien Staaten. Der mexikanische Delegierte führte aus, daß die Verlängerung des Vertrages viel weniger Anlaß zu Debatten gäbe, wenn ein CTBT, ein Cut-Off-Vertrag und über START II hinausgehende Abrüstungsschritte implementiert seien sowie verbindliche Sicherheitsgarantien von den KWS ausgesprochen würden. Ergänzend regte der ukrainische Botschafter die Schaffung weiterer nuklearwaffenfreier Zonen (NWFZ). Norwegen forderte die KWS auf, sich zum Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt zu bekennen und das aus der Abrüstung freiwerdende Spaltmaterial internationaler Kontrolle zu unterstellen.¹⁴

2.2.2. Der Stellenwert der Abrüstung während der Verlängerungskonferenz

Bereits in der Generaldebatte der Konferenz priesen die KWS (mit Ausnahme Chinas) ihre Abrüstungserfolge sowie die weiteren -planungen. Diese Bilanz demonstrierte deutlich die Ernsthaftigkeit und den guten Willen, mit dem die KWS versuchten, ihren Verpflichtungen

¹² Daneben fanden die Fragen der Vertragsverlängerung, der Gewährleistung von Sicherheitsgarantien sowie die Implementation der Artikel IV (friedliche Nutzung der Kernenergie) und III (Safeguards) des NVV besondere Aufmerksamkeit.

¹³ Vgl. PPNN Newsbrief Nr. 27, 3rd Quarter 1994, S. 7f.; Rebecca Johnson: Strengthening the Non-Proliferation Treaty: Decisions Made, Decisions Deferred, ACRONYM No. 4, Genf, September 1994, S. 12f.

¹⁴ Vgl. PPNN Newsbrief Nr. 29, 1st Quarter 1995, S. 1f.; Rebecca Johnson: Extending the Non-Proliferation Treaty: The Endgame, ACRONYM No. 5, Genf, Februar 1995, S. 8-10.

aus Art. VI NVV nachzukommen. Im einzelnen nannten sowohl U.S.-Vizepräsident Gore als auch der russische Außenminister Kosirew neben dem INF-Vertrag und den beiden START-Abkommen die vorzeitige Deaktivierung der unter START II zu reduzierenden Waffensysteme, die „Aufhebung der Zielplanung“ bei ihren strategischen Nuklearwaffen und die Absicht, Verhandlungen zur Reduktion der strategischen Arsenale deutlich unter die START-II-Limits aufzunehmen. Auch bewerteten beide die Anfang April erneuerten Sicherheitsgarantien, ihre Bemühungen, die Verhandlungen zu einem CTBT bis spätestens 1996 abzuschließen und die Bereitschaft, Verhandlungen über die Einstellung der Produktion von Spaltmaterial für Waffenzwecke aufzunehmen, als Beleg ihres Abrüstungswillens. Darüber hinaus wies Vizepräsident Gore auf den bereits erfolgten unilateralen amerikanischen Produktionsstopp von waffenfähigem Spaltmaterial sowie die Unterstellung von 200 Tonnen dieses Materials aus vormals militärischer Verwendung unter IAEA-Safeguards hin.¹⁵

Der britische Außenminister Hurd betonte, daß auch sein Land die im NVV enthaltene Aufforderung zur nuklearen Abrüstung ernst nehme. Entsprechend stelle die Zahl der Ende des Jahrzehnts noch stationierten britischen Nuklearsprengköpfe eine Reduktion von 21% gegenüber den 70er Jahren dar. Die Sprengkraft der verbleibenden Waffensysteme liege gar 59% unter der von vor 20 Jahren. Vergleiche man das britische Arsenal mit dem der USA oder Rußlands nach der Umsetzung der im START-II-Vertrag vereinbarten Reduktionen, so mache das britische Arsenal weniger als 10% der Bestände einer der beiden Großmächte aus.¹⁶ Diesen Größenunterschied zwischen den Arsenalen der „europäischen Nuklearwaffenstaaten“ und denen der USA und Rußlands betonte auch der französische Außenminister Juppé in seiner Rede für die Mitgliedsstaaten der EU. Vor diesem Hintergrund, so Juppé, seien die unilateralen Reduktionen Großbritanniens und Frankreichs um so bemerkenswerter.¹⁷

Von dieser Argumentationslinie wich die Rede des chinesischen Außenministers erheblich ab. Er stellte das Interesse seines Landes an der völligen Abschaffung der Nuklearwaffen besonders heraus. Zu diesem Zweck solle eine internationale Konvention abgeschlossen werden, die auch die Verifikation einer kernwaffenfreien Welt (KWW) regeln solle. Als Schritte auf dem Weg zu einer solchen KWW empfahl er ein Nicht-Ersteinsatz-

¹⁵ Vgl. Statement by Vice President Al Gore before the NPT Review and Extension Conference, 19. April 1995, Press Release USUN #68-(95), United States Mission to the United Nations; Statement by H.E. Andrey V. Kozyrev, Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, 24. April 1995, Press Release, Russian Federation, Permanent Mission to the United Nations, New York.

¹⁶ Vgl. Statement by the Rt Hon Douglas Hurd CBE MP, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Press Release 038/95, 18. April 1995, United Kingdom Mission to the United Nations, New York. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang eine Berechnung der britischen Sprengkopffzahlen, die das Verification Technology Information Centre (Vertic) während der Überprüfungskonferenz in Umlauf brachte. Diese Berechnung stützt zwar die Zahlen des Verteidigungsministeriums, zeigt aber deutlich, daß die Talsohle der britischen Sprengkopffanzahl 1991/1992 durchschritten wurde und bis zum Ende des Jahrzehnts eine erneute Zunahme zu verzeichnen ist. Vgl. Trust and Verify, No. 56, April 1995, S. 2.

¹⁷ Vgl. Statement by H.E. M. Alain Juppé, Minister of Foreign Affairs of the French Republic on Behalf of the European Union, New York, 18. April 1995.

Abkommen der KWS sowie die Gewährung von nicht qualifizierten Sicherheitsgarantien. Auch befürwortete der chinesische Außenminister den Abschluß eines CTBT „nicht später als 1996“ – freilich ohne auf das eigene derzeitige Nukleartestprogramm einzugehen.¹⁸

Die Beurteilung der erreichten Abrüstungsschritte durch die Nichtkernwaffenstaaten wies ein breites Spektrum auf, das von prinzipieller Unterstützung der „etablierten“ KWS-Positionen bis zur völligen Negation der im Abrüstungsbereich erzielten Erfolge reichte. Der ersten Gruppe ist das deutsche Statement zuzurechnen. Außenminister Kinkel wich lediglich mit seiner Forderung, das durch die Abrüstung freiwerdende waffenfähige Spaltmaterial solle nicht mehr zum erneuten Bombenbau verwendet werden dürfen, von der KWS-Linie ab. In diesem Zusammenhang wiederholte Kinkel den erstmals in seiner 10-Punkte-Initiative vom Dezember 1993 propagierten Plan zur Etablierung eines Internationalen Plutonium-Regimes zur Überwachung des bei der Abrüstung freiwerdenden Plutoniums.¹⁹

Radikaler präsentierten sich die traditionell den „White Angels“ zugerechneten Staaten. So bezeichnete der irische Außenminister Dick Spring die völlige nukleare Abrüstung als die einzige für sein Land akzeptable Lösung. Auf dem Weg dorthin reiche ein CTBT alleine nicht aus; dieser müsse vielmehr ergänzt werden von einem generellen Verbot der Entwicklung neuer Waffentypen.²⁰

Der Hauptunterschied zwischen Vertretern dieser Gruppe und der Mehrheit der Blockfreien Staaten lag in der Beurteilung der bisherigen Vertragsimplementierung.²¹ Während die White Angels die bisherige Umsetzung von Artikel VI des Vertrages prinzipiell positiv beurteilten, überwog bei den Blockfreien die negative. Exemplarisch hierfür ist das Statement des nigerianischen Außenministers Ikimi. Er kritisierte die mangelhaften Erfolge des Vertrages bei der Begrenzung der vertikalen Proliferation aufs schärfste. Im Vergleich zu den späten 60er Jahren seien die Arsenale der KWS nicht nur quantitativ angewachsen, sondern auch qualitativ ständig verbessert worden, die wichtigsten Abrüstungsziele – CTBT und Cut-Off – noch immer nicht verwirklicht. Zwar begrüßte Ikimi die UNSC Resolution 984 (95) von Anfang April zu negativen Sicherheitsgarantien, doch bleibe das Dokument – auf Grund seines unverbindlichen Charakters – weit hinter den Erwartungen der Mehrheit der Staaten zurück.²² Entlang dieser Linie argumentierte auch der indonesische Botschafter Ibrahim stellvertretend für die Gruppe der Blockfreien Staaten. Als Nachweis der Ernsthaftigkeit des Abrüstungswillens der KWS forderte er an einen konkreten Zeitplan gebundene Verhandlungen zur drastischen Reduktion der strategischen

¹⁸ Vgl. Statement by H.E. Mr Qian Qichen, Vice Premier and Foreign Minister and Head of Delegation of the People's Republic of China, New York, 18. April 1995.

¹⁹ Vgl. Statement by Dr. Klaus Kinkel, Federal Minister of Foreign Affairs, New York, 18. April 1995, S.4.

²⁰ Vgl. Address by Mr. Dick Spring, T.D., Tanaiste and Minister for Foreign Affairs of Ireland, New York, 18. April 1995.

²¹ Vgl. dazu auch das kanadische und australische Statement vom 18. April 1995.

²² Vgl. Statement by H.E. Chief Tom Ikimi, Minister of Foreign Affairs of the Federal Republic of Nigeria, New York, 18. April, 1995.

Nuklearwaffenarsenale der USA und Rußlands über das in START II vereinbarte Maß hinaus.²³

Im weiteren Verlauf der Konferenz wurden nur noch wenige neue inhaltliche Positionen offenbar. Die Arbeit im ersten Hauptausschuß, der sich mit der Beurteilung der Artikel I, II und VI befaßte, war von einem polarisierenden Vorsitzenden bestimmt, dessen Anliegen es offensichtlich war, den Ausschuß zu paralisieren, um somit die Verabschiedung eines Schlußdokumentes zu vereiteln. Zu diesem Zweck zerpfückte er Artikel VI des NV-Vertrages in seine Einzelteile und forderte die Mitglieder des Hauptausschusses auf, darüber zu diskutieren, ob die Vertragsparteien „in redlicher Absicht“ Verhandlungen zur nuklearen Abrüstung geführt hätten, ob diese Verhandlungen zu einem „frühen Zeitpunkt“ geführt worden seien und welche konkreten Maßnahmen überhaupt unter dem Begriff der Abrüstung zu fassen seien. Darüber hinaus insistierte der nigerianische Vorsitzende des Ausschusses auf der Klärung der Frage, ob der nukleare Rüstungswetlauf tatsächlich beendet sei oder sich nur abgeflacht habe.²⁴

Entsprechend den unvereinbaren Interpretationen der Implementation von Artikel VI war der weitaus größte Teil des Ausschußberichtes nicht konsensfähig. Auch der Redaktionsausschuß vermochte die Positionsdifferenzen nicht zu überbrücken. Selbst der Rettungsversuch des Konferenzpräsidenten, durch seinen persönlichen Einsatz am letzten Tag der Konferenz doch noch einen Konsens zu erzielen, blieb erfolglos, so daß ein Schlußdokument nicht verabschiedet werden konnte.

Dennoch gelang es der Konferenz, im Zusammenhang mit der Verlängerungsentscheidung substantielle Aussagen zur Abrüstung einvernehmlich zu verabschieden. Dies geschah durch die Annahme einer Liste von „Prinzipien und Zielen“ die der Konferenzpräsident in Konsultationen mit einer kleinen, aber repräsentativen Gruppe von etwa 20 Delegationen aushandelte.

Dabei diente das bereits während der Generaldebatte vom südafrikanischen Außenminister vorgestellte Konzept solcher Prinzipien und Ziele als die Basis für die Paketlösung, zu der neben den „Prinzipien und Zielen“ das Dokument über den erweiterten Überprüfungsprozeß und die Verlängerungsresolution selbst gehörten.²⁵ Über die sechs inhaltlichen Schwerpunkte des südafrikanischen Vorschlags kam es in der Debatte um die nukleare Abrüstung zu den heftigsten Auseinandersetzungen im Rahmen der präsidentiellen Konsultationen.²⁶ So versuchten die Hardliner im Lager der Blockfreien, die KWS auf möglichst weitgehende sowie zeitlich präzise vorgeschriebene Rüstungskontroll- und Abrüstungsschritte zu verpflichten, wogegen die KWS bestrebt waren, die Formulierungen

²³ Vgl. Statement by Ambassador Izhar Ibrahim, Deputy Head of Delegation, New York, 19. April 1995.

²⁴ Vgl. Rebecca Johnson: Indefinite Extension of the Non-Proliferation Treaty: Risks and Reckonings, ACRONYM No. 7, September 1995, S. 38-40.

²⁵ Vgl. Jayantha Dhanapala: The Outcome of the Conference, in: Disarmament: A periodic review by the United Nations, Jg. 18, Nr. 3, 1995, S. 1-14.

²⁶ Bei den anderen inhaltlichen Schwerpunkten handelte es sich um Nichtverbreitung, Universalität, Safeguards, friedliche Nutzung der Kernenergie und Kernwaffenfreie Zonen.

der südafrikanischen Vorlage ihren Bedürfnissen entsprechend zu verwässern. Im Fall der Nukleartests bis zum Abschluß eines CTBT gelang es z. B. China und Frankreich, die Beibehaltung der Test-Moratoria abzuwenden und statt dessen „äußerste Zurückhaltung“ bei der Durchführung von Nukleartests als Handlungsmaßstab zu vereinbaren. Im Gegenzug mußte sich Frankreich aber erstmalig auf ein Datum für den Abschluß eines CTBT festlegen lassen. Die Kernwaffenstaaten mußten in der Summe mehr Zugeständnisse machen, als sie ursprünglich bereit waren – was zu wiederholten Konsultationen der Delegationen mit ihren Hauptstädten führte.²⁷ Zu diesen Zugeständnissen zählt die zweimalige eindeutige Bekräftigung der vollständigen Eliminierung aller Kernwaffen als gemeinsames Ziel aller Vertragsparteien; dies kam erst nach hitzigsten Verhandlungen zustande und auch nur dadurch, daß die Kernwaffenstaaten hierbei auch von ihren eigenen Verbündeten gedrängt wurden, diese Formel zu akzeptieren. Gleiches gilt für den Einbau eines „Aktionsprogramms für nukleare Abrüstung“. Die dynamischen Implikationen des Begriffs „Aktionsprogramm“ wollten den Kernwaffenstaaten zunächst überhaupt nicht schmecken, wieder wurden sie erst durch die überwältigende Mehrheitskoalition zur Annahme veranlaßt.

Im Ergebnis behandeln zwei der verabschiedeten „Prinzipien und Ziele“ ausdrücklich die Frage der nuklearen Abrüstung, vier weitere stehen in mittelbarem Bezug dazu (NWFZ und Sicherheitsgarantien).²⁸ Das erste der beiden Prinzipien stellt nukleare Abrüstung in den Zusammenhang der Entspannung nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes. Damit werde die nukleare Abrüstung erleichtert und folglich seien die im Vertragstext erwähnten Abrüstungsmaßnahmen mit Entschlossenheit zu realisieren. Das zweite Prinzip in Zusammenhang mit nuklearer Abrüstung enthält den erwähnten Aktionsplan, der den Abschluß eines CTBT im Jahr 1996, die unverzügliche Aufnahme und den baldigen Abschluß von Verhandlungen über einen Cut-Off-Vertrag sowie die energische Vorbereitung weiterer Schritte hin zur völligen Elimination aller Nuklearwaffen fordert.

2.3. Zusammenfassung: Die Ausgangslage im Mai 1995

Was hat die Verlängerungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages für die nukleare Abrüstung bewirkt? Zwei Interpretationen standen sich gegenüber. Einige Blockfreie Länder und viele abrüstungsengagierte Nichtregierungsorganisationen hielten den Ausgang für ein Desaster: Der Wegfall der Befristung habe den NKWS den einzigen Hebel aus der Hand geschlagen, mit dem sie Druck auf die Atommächte hätten ausüben können. Mit der

²⁷ Vgl. Rebecca Johnson: Indefinite Extension of the Non-Proliferation Treaty: Risks and Reckonings, Acronym No. 7, September 1995, S. 26-28.

²⁸ Vgl. das Konferenzdokument NPT/CONF.1995/L5, abgedruckt in: PPNN Newsbrief Nr.30, 2nd Quarter 1995, S. 23f.

nuklearen Abrüstung werde es nun nichts, da der diskriminierende Charakter des NVV den Kernwaffenbesitz der fünf Privilegierten nun auf ewig legalisiere.²⁹

Die Gegenposition sah in der Verlängerungsentscheidung den Beginn einer neuen Ära auch in der Debatte über nukleare Abrüstung.³⁰ In diesem Sinne stellte Australien in seiner abschließenden Stellungnahme klar, daß die Abrüstungsverpflichtung der Kernwaffenstaaten nirgendwo anders niedergelegt ist als im NVV; nur die vollständige nukleare Abrüstung erbringe die volle Vertragserfüllung. Konnte bisher der etwas schillernde Wortlaut des Artikels VI den Eindruck erwecken, die Atommächte seien nur zu Verhandlungen, aber nicht zu Ergebnissen verpflichtet und Abrüstung sei ein Prozeß, aber nicht zwangsläufig auch ein Endstadium, so haben die Prinzipien diese Interpretation blockiert: dort ist unmißverständlich von der vollständigen Beseitigung der Atomwaffen die Rede.

Die Verwendung des Begriffs „Aktionsprogramm“ machte überdies klar, daß konkrete Schritte gefordert sind. Mit der Terminierung des Teststopps für 1996 haben die Kernwaffenstaaten zum erstenmal ein Datum für eine Rüstungskontroll-Maßnahme akzeptiert; die Forderung nach einer sofortigen Aufnahme von Verhandlungen über einen „Cut-Off“ kommt einer weiteren Terminierung nahe. Der dritte Schritt des „Aktionsprogramms“ fordert „die entschlossene Verfolgung systematischer und progressiver Schritte zur globalen Verminderung von Kernwaffen“; dies ist präziser als die vage Forderung, „in gutem Glauben in Verhandlungen einzutreten“, wie sie der Art. VI des NVV enthält. In seiner letzten Äußerung vor der Konferenz erkannte der amerikanische Vertreter diese Tatsache an: Ziel sei eine kernwaffenfreie Welt. Nun sind die Prinzipien zwar politisch, nicht aber rechtlich bindend. Wo sie sich jedoch, wie in diesem Falle, auf konkrete Vertragsinhalte beziehen, stellen sie eine gemeinsame Vertragsinterpretation aller Parteien her.³¹ Davon können die Kernwaffenstaaten nicht abweichen.

Freilich nennen die Prinzipien keinen Zeithorizont. Insoweit bleibt es dem Druck der Weltöffentlichkeit und der Resonanz darauf in den Kernwaffenstaaten überlassen, in welchem Tempo die Entwicklung fortschreiten wird. Daß nach der Verlängerungskonferenz das Ziel der kernwaffenfreien Welt ernster genommen werden muß, daran bestand an ihrem Ende bei der Mehrheit der Konferenzteilnehmer kein Zweifel.³²

²⁹ William Epstein: Indefinite Extension - with increased accountability, in: Bulletin of the Atomic Scientists, Juli/August 1995, S. 27-30, hier S. 28/29; vgl. auch Wolfgang Liebert: Wege zur atomwaffenfreien Welt nach Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages, in: Sicherheit und Frieden, 3/1995, S. 176-183; Lieberts Optimismus, ein Verhandlungsmandat für eine Kernwaffenkonvention ließe sich in der CD bald verhandeln, stellt angesichts seiner düsteren Interpretation des Vertrages und dessen unbegrenzte Verlängerung freilich eine unerklärliche mentale Volte dar.

³⁰ John Simpson: The Birth of a New Era? The 1995 NPT Conference and the Politics of Nuclear Disarmament, in: Security Dialogue, Jg. 26, Nr. 3, 1995, S. 247-256; Harald Müller: Historische Entscheidung? Zur Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages, Frankfurt, HSFK-Standpunkte, Juni 1995.

³¹ Vgl. Lewis A. Dunn, High Noon for the NPT, in: Arms Control Today, Jg.25, Nr.6, 1995, S.3-9, hier S. 4/5.

³² Das ging vor allem aus den Erklärungen nach dem Verlängerungsbeschluß sowie aus den Schlußerklärungen der überwiegenden Mehrzahl der sich äußernden Delegationen hervor. Eigene

Der Eindruck, die Abrüstungsdebatte könne aus ihrem sterilen Fahrwasser in eine produktivere Phase eintreten, wird auch durch Veränderungen in der blockfreien Bewegung gestützt. Als einheitliche Bewegung, die sich im Gegensatz zu den Supermächten definiert, hat sie ihr Ziel verfehlt: Ihre Führer wollten die befristete Verlängerung, die Gefolgschaft ging trotz Übereinstimmung in vielen Kritikpunkten von der Fahne. Als neue Leitfigur der Dritten Welt trat der erste Atomstaat der Welt hervor, der sein Arsenal vollständig abgerüstet hat, Südafrika; viele Staaten Schwarzafrikas, Lateinamerikas, der Karibik und des Pazifik waren bereit zu folgen.³³ Der Konferenzerfolg der Entwicklungsländer gelang nicht durch die herkömmliche Strategie der Blockfreien, das Beharren auf prinzipiellen und moralistischen Positionen, sondern durch den pragmatischen Austausch moderat definierter Interessen – hier könnte sich ein Weg aus dem klassischen, fruchtlosen Nord-Süd-Konflikt anzeigen. In den Worten John Simpsons: „Zum erstenmal könnte die multilaterale nukleare Abrüstungsdebatte eine reale statt einer rhetorischen Debatte werden.“³⁴ Inwieweit diese Erwartung sich erfüllt, hängt natürlich von dem Umgang der Staaten mit den Abrüstungsprinzipien und -zielen des Konferenzdokuments ab. Hier schienen die chinesischen und französischen Tests zunächst den Skeptikern und Zynikern Recht zu geben. Der Ton der Diskussion verschärfte sich dementsprechend, der Graben zwischen der Blockfreien Bewegung und den Kernwaffenstaaten brach erneut in voller Schärfe auf. Allerdings erhielten die Blockfreien jetzt wesentlich lautstärkere Unterstützung aus dem Lager der Verbündeten der westlichen Kernwaffenstaaten, wie Japan, Australien oder Dänemark.

3. Die internationale Debatte über Kernwaffen seit der NVV-Verlängerungskonferenz

Konnte über das Endziel der vollständigen nuklearen Abrüstung nach der Verlängerungskonferenz nicht mehr gestritten werden, so verbissen sich die Kontrahenten in New York und Genf nunmehr in die Fragen des „wie“ und des „wie schnell“. Hierbei nahmen die Kernwaffenstaaten und die nicht dem NVV angehörigen Schwellenländer die Extrempositionen ein, die nicht atomar bewaffneten Industrieländer und die Blockfreien füllten mit ihren politischen Varianten den Raum zwischen den Extremen.

Aufzeichnungen; vgl. auch Tariq Rauf/Rebecca Johnson: After the NPT's Indefinite Extension: The Future of the Global Nonproliferation Regime, in: The Nonproliferation Review, Jg. 3, Nr. 1, 1995, S. 28-42.

³³ Vgl. Tom Zamora Collina: South Africa bridges the gap, in: Bulletin of the Atomic Scientists, Jg. 51, Nr.4, 1995, S.30/31.

³⁴ Vgl. John Simpson: The Birth of a New Era, S. 249, 251.

3.1. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York

Die Multilateralisierung nuklearer Abrüstungsbemühungen ist ein alter Wunsch auf der Agenda der Blockfreien. Mit dem Argument, Kernwaffen gefährdeten die Sicherheit der gesamten Weltbevölkerung und nicht nur jene der KWS, forderten sie bereits während der vergangenen Jahrzehnte ein Mitspracherecht der internationalen Staatengemeinschaft am nuklearen Abrüstungsprozeß. Auch die geplante Vorgehensweise ist kein Novum. Das Schlußprogramm der Ersten Abrüstungs-sonderkonferenz der Vereinten Nationen des Jahres 1978 hatte festgeschrieben, daß Anstrengungen zur umfassenden Eliminierung von Kernwaffen und ihren Trägermitteln unternommen werden sollten. Dazu sollte ein Stufenprogramm entwickelt werden, welches über einen vereinbarten Zeitrahmen verfügt.³⁵

Die Blockfreien legten 1995 mit Unterstützung Chinas in der Generalversammlung der VN einen Resolutionsentwurf vor, der u. a. die CD aufruft, ein Programm auszuarbeiten, mittels dessen in einer bestimmten zeitlichen Perspektive stufenweise nuklear abgerüstet werden kann. Die Resolution wurde verabschiedet. Damit hatte sich die Generalversammlung erstmals in ihrer Geschichte mehrheitlich dafür ausgesprochen, alle Kernwaffen in einem festzulegenden Zeitrahmen zu eliminieren. Im Abstimmungsergebnis zeigten sich die verschiedenen Positionen deutlich: Die Gegner solcher Maßnahmen sind die drei westlichen KWS USA, Großbritannien und Frankreich. Ebenso lehnten die EU-Staaten, die meisten osteuropäischen Staaten sowie Kanada die Forderungen ab. Rußland und Japan enthielten sich der Stimme.³⁶

Eine maßvollere japanische Resolution forderte entschlossene Maßnahmen zur Reduzierung und späteren Eliminierung von Kernwaffen. Die KWS wurden aufgerufen, den Verpflichtungen nachzukommen, die sie mit den NVV-Vereinbarungen übernommen hätten. Die Resolution wandte sich besonders an die Nicht-Mitgliedsstaaten des NVV mit der Aufforderung, dem Vertrag beizutreten. Diese Resolution wurde ohne Gegenstimmen angenommen. Der Stimme enthielten sich u.a. die de-facto-Kernwaffenstaaten Indien, Israel und Pakistan sowie China.³⁷

Die Debatte bewegte sich also in New York auf der Stelle, wobei sich die wahrnehmbare Polarisierung vergrößert hat. Zwischen den Hardlinern beider Gruppen kommt es immer öfter zu verbalen Angriffen und Verweigerungshaltungen. So greifen die Mißstimmigkeiten, die aus den Beratungen über die nukleare Abrüstung stammen, längst auf andere Themengebiete über, etwa auf die Transparenz bei konventionellen Waffen.³⁸

³⁵ Vgl. Abschlußdokument der Ersten Abrüstungs-sonderkonferenz der Vereinten Nationen 1978, Paragraph 50, in: Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Band XVI, 1978, Sankt Augustin, 1980, S. 274-290, hier S. 280.

³⁶ Vgl. Resolution GA/DIS/3043, 16. November 1995. Das Abstimmungsergebnis lag bei 99 (Ja-Stimmen)/ 39 (Nein-Stimmen)/ 15 (Enthaltungen).

³⁷ Vgl. Resolution GA/DIS/3045, 17. November 1995; Stimmverhalten: 144/0/13.

³⁸ Z.B. auf Resolutionen zum CTB oder zu einer möglichen neuen Sonderabrüstungskonferenz der Vereinten Nationen in den folgenden Jahren. Die Delegationen arbeiten mit sog. „Killer-

In der Blockfreien Gruppe versucht Indien – wichtigster politischer Gegner des NVV – immer wieder, das Vertrauen seiner Partnerstaaten in die Vereinbarungen der Verlängerungskonferenz zu erschüttern. Es scheint, als sollte der Wert des vereinbarten neuen Überprüfungsprozesses negiert werden, bevor überhaupt das erste Treffen des Vorbereitungsausschusses stattgefunden hat. Es gibt jedoch auch moderatere Stimmen innerhalb der blockfreien Gruppe. Ägypten und Brasilien befürworten z. B. die multilaterale Variante als **Ergänzung** zu den Ergebnissen der NVV-Konferenz. In diesem Sinne scheint in jüngster Zeit auch die Bereitschaft einiger westlicher Staaten (mit Ausnahme der KWS) zu wachsen, über eine zusätzliche Form multilateraler Gespräche nachzudenken.

Ohne sichtbare Fortschritte in der nuklearen Abrüstung wird sich die Polarisierung in der Generalversammlung verschärfen, wobei die indische Position dann in den Augen der meisten Blockfreien an Überzeugungskraft gewinnen wird. Von einer solchen Entwicklung würde eine negative Wirkung auf die Vertragsgemeinschaft des NVV ausgehen, mit dem Risiko einer späteren Spaltung. Dies wiederum hätte mit Sicherheit nachteilige Konsequenzen für den Abrüstungswillen der Atommächte. Die Atmosphäre in der Generalversammlung dient daher als ein recht verlässlicher Seismograph für die labile Lage, in der die nukleare Abrüstungsdebatte sich befindet.

3.2. Verhandlungen in der Genfer Abrüstungskonferenz

Die Genfer Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament, CD) arbeitet traditionell mit einer zehn Punkte umfassenden Agenda („Dekalog“). Hieraus werden jährlich die wichtigsten Themen mit Verhandlungsmandaten versehen, sofern sich die Mitglieder der Konferenz im Konsens darauf einigen können. Nach Abschluß der Verlängerungskonferenz des NVV hatte man sich in Genf, wie in den „Prinzipien und Zielen“ festgelegt, auf den CTBT konzentriert. Des weiteren will man einem zukünftigen Übereinkommen über ein Produktionsverbot für spaltbares Material zu militärischen Zwecken (Cut-Off) hohe Priorität einräumen. Hinsichtlich weiterer Reduzierungen von Kernwaffen ist in den Prinzipien und Zielen nicht auf die Genfer Abrüstungskonferenz verwiesen worden.

Man findet das Thema „nukleare Abrüstung“ zwar im Dekalog, aber es gelang der Blockfreien Gruppe (G-21) bislang nicht, ein Verhandlungsmandat durchzusetzen. Während des Ost-West-Konfliktes waren die Blockfreien trotz Unterstützung der sozialistischen Staaten immer wieder am Widerstand der westlichen Mitgliedsstaaten in der CD gescheitert.

Viele blockfreie Staaten tendieren dazu, aus den Ereignissen nach Abschluß der NVV-Verlängerung zu folgern, daß die KWS auch fortan ihre Nuklearpolitik gestalten wollen, ohne sich vom Drängen nach Abrüstungsschritten beeinflussen zu lassen. Die unbegrenzte Verlängerung habe kein Klima geschaffen, in dem nukleare Abrüstung von den KWS kon-

Ergänzungsanträgen“, die die Resolutionsentwürfe der jeweils anderen Gruppe ad absurdum führen sollen.

sequent geplant und vollzogen wird. Deshalb fordern die Blockfreien Staaten, wie beim Gipfeltreffen der Blockfreien 1995 beschlossen und per Resolution der Generalversammlung der VN bestätigt, einen Ausschuß innerhalb der CD zu beauftragen, einen abgestuften und zeitlich festgelegten Rahmen zur vollständigen Vernichtung aller Kernwaffen zu erarbeiten. Wieder stehen sich die Ansprüche der Westlichen und der Blockfreien Gruppe gegenüber

Damit könnte man z. B. die Implementierung des NVV-Artikels VI sowie die Prinzipien und Ziele der Abschlußklärung überwachen.³⁹ Auch Nicht-NVV-Mitgliedsstaaten erhielten eine Teilhabemöglichkeit am multilateralen Abrüstungsgeschehen, wenn das Thema innerhalb der CD behandelt würde.⁴⁰ Letztlich könnte man auf diesem Wege eine einheitliche und gesamtheitliche Vorgehensweise erreichen, die von manchen Staaten gegenüber der regionalen oder partiellen Herangehensweise an nukleare Abrüstungsthemen bevorzugt wird.⁴¹

Die westliche Gruppe und innerhalb dieser insbesondere die drei KWS Großbritannien, Frankreich und USA verweigern sich diesen Forderungen. Mit der Einigung auf die Konsenssprache der NVV-Konferenz scheint es für sie beschlossen, daß nukleare Abrüstungsthemen multilateral ausschließlich auf den zukünftigen Überprüfungs-konferenzen des Vertrages thematisiert werden. Eine zusätzliche Behandlung im Rahmen der CD erscheint daher als überflüssig.

Die Arbeit in der CD war aufgrund dieser Konfrontation bislang sehr beschwerlich. Beide Gruppen nutzten die Tatsache, daß Ausschüsse (mit oder ohne Verhandlungsmandat) sowie Koordinatoren nur im Konsens einberufen werden können.⁴²

Die Fertigstellung des CTBT genießt höchste Priorität innerhalb der gesamten CD. Ein Cut-off dagegen wird vorwiegend vom Westen als wichtiger nuklearer Abrüstungsbeitrag bewertet. Innerhalb der Blockfreien Gruppe hält vor allem Pakistan einen solchen Vertrag für zweitrangig, weil die KWS faktisch bereits einen Produktionsstopp haben. Für die G-21 schließlich ist ein Ausschuß zur nuklearen Abrüstung von größter Bedeutung.

Vor diesen Hintergründen wurde in den beiden vergangenen Jahren versucht, ad-hoc-Ausschüsse einzuberufen, um die CD arbeitsfähig zu erhalten. Das Resultat dieser Bemühungen war die Einberufung der ad-hoc-Ausschüsse zur Verhandlung des CTBT in den Jahren 1995 und 1996. Alle anderen Vorschläge wurden Opfer der Verhandlungsblockade der Blockfreien und der Westlichen Gruppe. Die G-21, insbesondere Indien und Pakistan, schnürten ein Verhandlungspaket: Sollten die westlichen Staaten auf die Wünsche der Blockfreien eingehen, so würde man sich

³⁹ So z.B. der ägyptische Botschafter Mounir Zahran vor dem Plenum der CD am 24. August 1995. Vgl. Nuclear Proliferation News, Nr. 32, 8. September 1995, S. 3.

⁴⁰ So der brasilianische Botschafter Celso Lafer vor dem Plenum der CD am 28. März 1996. Vgl. Disarmament Diplomacy, Nr. 3, März 1996, S. 16.

⁴¹ Der ganzheitliche Ansatz wird unbedingt von Indien gefordert, vgl. Nuclear Proliferation News, Nr. 37, 15. Dezember 1996, S. 2.

⁴² Dabei handelt es sich um: Transparency in Armaments „TIA“; Prevention of an Arms Race in Outer Space „PAROS“; Negative Security Assurances „NSA“.

bereiterklären, deren Prioritäten mitzutragen. Es gab verschiedene Lösungsvorschläge, die sich im Kern darauf bezogen, daß die Blockfreien einem Cut-off nur dann zustimmen, wenn die westlichen KWS nukleare Abrüstung zu einem CD-Verhandlungsthema erklären. Letztlich wurde keines der beiden Themen verhandelt, obwohl zum Cut-off bereits ein Mandat zur Errichtung eines Ausschusses (nicht aber zu Verhandlungen) besteht.

Frankreich, die USA und Großbritannien erprobten eine Gegenstrategie: Es wurde angeregt, zusammen mit der nuklearen Rüstung die konventionellen Rüstungen zu verhandeln. Auch dieser Vorschlag wurde abgelehnt.

Vermittlungsversuche der jeweiligen CD-Präsidenten scheiterten. Die drei westlichen KWS verweigerten sich auch den sogenannten „weichen“ Lösungen, z. B. der Einberufung eines Koordinators zur nuklearen Abrüstung oder einer offenen Arbeitsgruppe zum Thema als Zwischenmaßnahme.

Die Verhandlungen zum CTBT konnten weitergeführt werden, weil man sie aus dem Taktieren um Ausschüsse heraushalten konnte. Dennoch hatte die Debatte auch hier ihren Niederschlag: Indien versuchte beispielsweise, im Teststoppvertrag ein Bekenntnis der KWS zu Abrüstungsverpflichtungen in einem festzulegenden Zeitrahmen festzuschreiben (s.u.). Über das Mandat für einen Teststopp hinaus gab es keine neuen Verhandlungsausschüsse. Auch die Arbeit der Ausschüsse aus dem Jahr 1994 konnte bislang nicht wieder aufgenommen werden.

Die Debatten um nukleare Abrüstung innerhalb der CD provozieren die Frage, in welchem Rahmen nukleare Abrüstung in der Zukunft verhandelt werden sollte. Der nukleare Abrüstungsprozeß könnte über die Überprüfungskonferenzen des NVV seine Richtung erhalten. Jedoch haben diese Konferenzen kein Verhandlungsmandat. Sie sind daher nicht der geeignete Rahmen für das Aushandeln komplexer Abrüstungsvereinbarungen. So wäre eher ein Zusammenspiel von Überprüfungskonferenzen und CD vorstellbar: Erstere erarbeiten Empfehlungen, die von der Abrüstungskonferenz schließlich in Betracht gezogen und verhandelt werden.⁴³ Die CD ist das einzige globale Forum, das ermächtigt ist, über Abrüstungsbelange zu verhandeln.

Bislang ist noch ungeklärt, welche Inhalte die CD bearbeiten wird, wenn der CTBT zu Ende verhandelt ist. Sollten die Verhältnisse innerhalb der CD weiter derart unversöhnlich bleiben, besteht die Gefahr, daß kein Verhandlungsmandat mehr ausgesprochen wird. Die CD könnte dann zur Bedeutungslosigkeit verkommen. Ein spezieller Koordinator arbeitet an der Revision der Agenda. Sie kann nur dann erneuert werden, wenn sich die Mitgliedsstaaten über die Zielsetzungen des Forums einigen können: Noch ist unklar, ob die CD primär zu nuklearen oder nicht-nuklearen Themen arbeiten soll oder beides gleichberechtigt in ihrer zukünftigen Agenda berücksichtigen wird.

⁴³ Vgl. Harald Müller: Reforming The CD Agenda, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 5. Mai 1996, S. 2-4, hier: S. 4.

3.3. Teststopp-Verhandlungen und nukleare Abrüstung

Eines der wichtigsten Symbole für die nukleare Abrüstung, ein Vollständiger Teststoppvertrag, wurde seit Anfang 1994 in der Genfer Abrüstungskonferenz verhandelt. Die politische Bedeutung dieses Vertrags reicht weit über seine realen Wirkungen, insbesondere die Eindämmung eines weiteren qualitativen Rüstungswettlaufs, hinaus: Im Laufe der Jahrzehnte hat er sich zu einem der wichtigsten Abrüstungssymbole entwickelt, vor allem in den Augen der Blockfreien Länder.⁴⁴ Auch in den von der NVV-Verlängerungskonferenz verabschiedeten „Prinzipien und Ziele“ wurde der CTBT in einen Wirkungszusammenhang mit vollständiger nuklearer Abrüstung gesetzt und das weite Spektrum möglicher Interpretationen der Präambel des NVV, das bisher beobachtet werden konnte, erheblich verengt. Durch die Setzung einer Frist hat sich der Druck auf die CD außerdem beträchtlich verstärkt.

Die CD setzte sich das ehrgeizige Ziel, sich bis Ende Juni 1996 auf einen klammerfreien Vertragstext zu einigen, der dann der Generalversammlung der Vereinten Nationen vorgelegt werden sollte.⁴⁵ Es gab jedoch substantielle Meinungsverschiedenheiten, von denen einige ausgeräumt werden konnten, andere erwiesen sich allerdings als so hartnäckig, daß das Ziel zu diesem Zeitpunkt nicht erreicht werden konnte. Gescheitert ist der Konsens vor allem an unvereinbaren Positionen zum Inkrafttreten: Rußland besteht auf einer Klausel, die den Vertrag nur in Kraft treten läßt, wenn er auch von Indien, Pakistan und Israel ratifiziert ist. Die Haltung Chinas hierzu ist noch unklar, die anderen drei Kernwaffenstaaten würden den Vertrag notfalls auch ohne Indien und Pakistan in Kraft treten lassen. Indien hat jedoch angekündigt, daß es den Vertrag nicht nur nicht unterzeichnen würde, es würde auch den Konsens blockieren, wenn es durch eine solche Klausel unter Druck gesetzt werden würde.⁴⁶ Die meisten Kernwaffenstaaten scheinen aber einen Vertrag sinnlos zu finden, wenn die Nichtverbreitungskomponente nicht genug erfüllt wird. Weitere unaufgelöste Differenzen betreffen die Zulässigkeit von nationalen Aufklärungsmitteln, die Auslösung von Vor-Ort-Inspektionen und die Präambel. Andere Streitigkeiten wie zum Beispiel die Rechtmäßigkeit von sogenannten „friedlichen Kernexplosionen“ (peaceful nuclear explosions, PNE), die organisatorische Struktur des zukünftigen Regimes, die Verifikation, der Umgang mit den aus der Verifikation

⁴⁴ Vgl. die Prinzipien und Ziele für die Nukleare Nonproliferation und Abrüstung, New York, 9. Mai 1995.

⁴⁵ Die von der CD angewandte konsensuale Vorgehensweise sieht vor, daß alle Textteile, über die keine Einigkeit besteht, in eckige Klammern gesetzt werden. Der erste Entwurf des CTBT umfaßte 95 Seiten und mehrere Tausend Klammern. Im Laufe der Verhandlungen wurden diese Texte mehrfach überarbeitet, mit dem Ziel, die Zahl der Klammern zu reduzieren. Eine Reduktion ist aber nur dann möglich, wenn über den Inhalt bereits prinzipielle Einigkeit besteht.

⁴⁶ Die Verhandlungen sollen nach Drucklegung dieses Reports, am 29. Juli 1996 fortgesetzt werden.

resultierenden Daten, und weitere Transparenzmaßnahmen konnten erfolgreich beigelegt werden.⁴⁷

Hinter den Streitigkeiten stehen vor allem unterschiedlich starke Interessen an den beiden Zielen nukleare Nichtverbreitung und nukleare Abrüstung. Diejenigen, die an der Abrüstungskomponente interessiert sind, wollen einen Vertrag, der die qualitative Weiterentwicklung von Sprengköpfen sowohl in Kernwaffenstaaten (KWS) als auch in Staaten außerhalb des NV-Regimes (SAN) zuverlässig verhindert und damit dem qualitativen nuklearen Rüstungswettlauf ein Ende setzt. Das Interesse der KWS hingegen ist, diesen Aspekt möglichst wenig zu betonen, um sich Optionen offen zu halten. Ihr wichtigstes Ziel ist, auch die SAN in das NV-Regime miteinzubeziehen. Die SAN sind insbesondere Indien, Pakistan und Israel, nach allgemeiner Überzeugung alle im Besitz von Kernspaltungssprengköpfen, nicht jedoch von Wasserstoffbomben, die die nächste qualitative Stufe darstellen und ohne umfangreiche Testserien nicht zu beschaffen wären. Die KWS sehen nur diesen Nichtverbreitungsaspekt, nicht jedoch die Abrüstungskomponente. Deshalb sind einige von ihnen offenbar eher bereit, auf den Vertrag zu verzichten, als ihn ohne einen oder mehrere der SAN abzuschließen.

Entsprechend diesen unterschiedlichen Prioritäten wird über den Text der Präambel gestritten, die den Sinn und Zweck des Vertrages ausdrücken soll. Während Indien sich für eine Sprache einsetzte, die als *Hauptziel* das Ende der qualitativen Verbesserung von Kernwaffen formulierte⁴⁸, beschränkt sich die Sprache im letzten und immer noch umstrittenen Vertragsentwurf darauf, daß das Ende der qualitativen Verbesserung eine *Folge* des Teststopps sei, mit anderen Worten, wenn eine qualitative Verbesserung wider Erwarten doch erfolgen sollte, wäre nicht gegen ein Ziel des Vertrags verstoßen.⁴⁹

Die unterschiedlichen Schwerpunkte hatten auch unterschiedliche Vorstellungen über den Verbotstatbestand zur Folge: Das Ziel der Abrüstung verlangt ja nach einem möglichst umfassenden Verbotstatbestand, der alle technischen Aktivitäten verhindert, die der weiteren Waffenentwicklung dienen könnten. Dem entgegen steht das Interesse der KWS, SAN und auch der NATO-Mitglieder, auch in Zukunft die Zuverlässigkeit und Sicherheit der noch existierenden Sprengköpfe weiterhin garantieren zu können und die dafür nötigen

⁴⁷ Die Entwicklungen in der CD sind ausführlich und sorgfältig beschrieben in den Reports des Acronym Consortiums und in den Periodika Nuclear Proliferation News (bis Ende 1995) und Disarmament Diplomacy (ab 1996)

⁴⁸ Vgl. ACRONYM No. 9, April 1996, S.9 (CD/NTB/WP.295): „Emphasising that the principle objective of this Treaty is to end the qualitative improvement and development of nuclear weapon systems.“

⁴⁹ Vgl. CD/NTB/WP.330/Rev.1, 28 June 1996: „...Recognizing that the cessation of all nuclear weapon test explosions and all other nuclear explosions, by constraining the development and qualitative improvement of nuclear weapons and ending the development of advanced new types of nuclear weapons, constitutes an effective measure of nuclear disarmament and non-proliferation in all its aspects, ...“

technischen Aktivitäten auch in Zukunft zu erlauben.⁵⁰ Auch die Option zukünftiger Modernisierung soll möglichst offengehalten werden, selbst wenn sie zur Zeit nicht aktuell ist. In den KWS und den SAN gibt es einflußreiche Nuklearkomplexe, die ihre bisherigen Tätigkeiten so wenig wie möglich beschränkt sehen wollen. In vielen NKWS hingegen überwiegt das Mißtrauen, daß die KWS mit Hilfe anderer Technologien das, was sie als das eigentliche Ziel des Teststopps erachten, untergraben wollen. Die unterschiedlichen Vorstellungen über den Verbotstatbestand reichten demgemäß vom Verbot auch ziviler Forschungsfelder einschließlich Computersimulationen (Indonesien) bis zur Erlaubnis von Nuklearversuchen mit einer Testschwelle von immerhin noch vielen hundert Kilogramm TNT, wofür Frankreich und auch Rußland lange eintraten. China bestand geraume Zeit auf PNE, was für die anderen Verhandlungspartner unakzeptabel war. Die Einigung auf die sogenannte „Nulloption“, die jede Kernsprengung auch mit einer noch so kleinen Schwelle verbietet, war eine erfreuliche Überraschung, die vor allem durch eine öffentliche Ankündigung Frankreichs zustande kam. Diese Ankündigung zog die anderen KWS nach sich. Der Grund für diesen Schritt Frankreichs war vor allem der Druck, unter den es wegen seiner Testserie geraten war.⁵¹ Der Konsens über die Null-Schwelle bedeutet in jedem Fall eine beträchtliche Hürde für die qualitative Weiterentwicklung der bestehenden Kernwaffenarsenale.

Über das Verhältnis zwischen dem Teststopp und der nuklearen Abrüstung gibt es noch eine weitere Kontroverse: Indien ist das Ziel des CTBT, den qualitativen nuklearen Rüstungswettlauf einzudämmen, nicht genug, bis zuletzt bestand das Land auf der Forderung, in die Präambel einen Zeitplan für die vollständige nukleare Abrüstung einzuführen.⁵² Da der Teststopp traditionell als Abrüstungssymbol gilt und ein CTBT häufig im Zusammenhang mit vollständiger nuklearer Abrüstung gefordert wurde, war die Vorstellung, das Ziel dieses Vertrages entsprechend auszuweiten, attraktiv für viele NKWS. Trotzdem war fast allen Verhandlungspartnern klar, daß eine Umdefinition des Vertragsziels für die KWS unannehmbar war. Indien fand deshalb nicht sehr viele Mitstreiter bei dieser Maximalforderung. Viele CD-Mitglieder argwöhnten, daß Neu-Delhi hinter dem hehren Mantel seiner Abrüstungsplädoyers nur die Offenhaltung der eigenen militärischen Nuklearoption absichern wollte.

Die Verifikation des Teststoppvertrags, insbesondere die Bestimmungen für Verdachtsinspektionen, erhöht die Transparenz in den Kernwaffenstaaten und unterwirft sie in präzedenzlosem Maße den Regeln internationaler Kontrollen. Das CTBT-Verifikationssystem kann daher als weiterer Schritt verstanden werden, mit dem Voraussetzungen für alle Kernwaffenstaaten umfassende Abrüstungsschritte geschaffen werden.

⁵⁰ Zu den umstrittenen Technologien und ihrem Potential siehe: Annette Schaper: The Problem of definition: just what is a nuclear weapon test?, in: Eric Arnett (Hg.): Implementing the Comprehensive Test Ban, SIPRI Research Report No. 8, Oxford, 1994, S. 26-47.

⁵¹ Zum Thema französische Nukleartests siehe: Annette Schaper/Harald Müller (Hg.): Fatale Versuche. Zur Wiederaufnahme der französischen Kernwaffentests, Bonn, 1995.

⁵² Vgl. dazu Jasjit Singh: India Wants Nuclear Disarmament, Not Just a Ban on Tests, in: International Herald Tribune, 26. Juni 1996.

Neben einem umfangreichen technischen Verifikationsapparat sind weitere Maßnahmen wie Vor-Ort-Inspektionen und zugehörige Klärungsprozesse vorgesehen. Trotzdem sind einige Lücken geblieben. Wie in jedem Vertrag reicht auch im CTBT der Verbotstatbestand über das hinaus, was mit den technischen Methoden verifizierbar ist: Tests mit sehr kleiner Energiefreisetzung können nur durch Vor-Ort-Inspektionen nachträglich als solche identifiziert werden. Einige Staaten haben sich daher für die Schließung ehemaliger Testgelände eingesetzt. Dies wäre die überzeugendste Lösung gewesen, da auch sehr kleine Kernexplosionen aus Sicherheitsgründen nur unterirdisch durchgeführt werden können.⁵³ Das Problem ist nun, daß im Vertrag spezielle Transparenzmaßnahmen auf den ehemaligen Testgeländen nicht vorgesehen sind und während der Verhandlungen gegen den Willen der KWS nicht durchgesetzt werden konnten. Es ist also kaum zu kontrollieren, ob es sich bei diesen Aktivitäten nur um harmlose Experimente handelt – die Welt muß auf Treu und Glauben die Zusicherungen hinnehmen, daß der Vertrag eingehalten werde. Die von den USA 1997 geplanten unterkritischen Tests haben bereits das Mißtrauen vieler NKWS geweckt.⁵⁴ Darüber darf jedoch nicht vergessen werden, daß der CTBT durch seinen überraschend weitgehenden Verbotstatbestand seinem Ziel wirksamer näherkommt, als Verhandlungsparteien und Beobachter es 1995 noch zu hoffen wagten.

Die Zusammenschau der multilateralen Foren, die sich mit multilateraler nuklearer Abrüstung befassen, weist eine eigenartige Ambivalenz aus. Einerseits bestreiten die Kernwaffenstaaten das Ziel der vollständigen Abrüstung nicht, andererseits scheuen sie jedes auch nur verbale Zugeständnis, das sie zu unvorgesehenen und unerwünschten Schritten drängen könnte. Damit geben sie jedoch zugleich kund, daß sie mittlerweile für derartigen – diplomatischen oder von der Weltöffentlichkeit ausgehenden – Druck durchaus empfindlich sind. Die ostentative Hartleibigkeit ist daher mindestens ebenso sehr ein Ausdruck politischer Unsicherheit und Verwundbarkeit wie aus der Macht des Faktischen erwachsender Stärke. Wo dieser Druck sehr stark wird und unzweideutig auf ihre eigenen Verbündeten übergreift – wie beim Teststopp –, dort ergeben sich Chancen für zunächst für unmöglich gehaltene Zugeständnisse, wie etwa den Verbotstatbestand der „Null-Schwelle“. Die Blockfreien zeigen nach wie vor die Schwäche, einen überkommenen Abrüstungspurismus, der dem Zusammenhalt der ansonsten disparaten Bewegung dient, häufig anstelle realpolitischer Forderungen zu setzen, die die nukleare Abrüstung weiter bringen würde als die rhetorische Selbstbefriedigung der fünfziger oder sechziger Jahre. Allerdings zeichnet sich – Beispiel Südafrika – eine neue Position der Mitte ab, die für die

⁵³ Dies wurde jedoch von den USA und Rußland abgelehnt, da sie die Anlagen für Experimente, z.B. sogenannte „unterkritische Tests“, nutzen wollen. Unterkritische Tests sind zwar Experimente zur Physik von Kernwaffen, jedoch kaum von Nutzen für ihre qualitative Weiterentwicklung, sie stehen daher im Prinzip dem Ziel des Vertrages nicht im Wege. Der technischen Einfachheit halber werden auch sie häufig unterirdisch durchgeführt, unbedingt nötig wäre dies jedoch nicht. Ohne Überprüfung vor Ort können unterirdische Experimente leicht mit verbotenen kleinen Kernsprengungen (auch unter dem Namen „hydronukleare Tests“ bekannt), verwechselt werden.

⁵⁴ Dieses Mißtrauen wird noch geschürt durch falsche Behauptungen mancher NGOs, die den unterkritischen Tests technische Möglichkeiten zuschreiben, die diese nicht haben. Tatsächlich sind solche Entwicklungen jedoch ohne umfangreiche und höherenergetische Testserien ausgeschlossen.

nuklearen „Betonköpfe“ in den KWS langfristig wesentlich gefährlicher werden kann als die realitätsfernen Beschwörungen à la Neu Delhi.

3.4. Die Einrichtung Kernwaffenfreier Zonen

Auf regionaler Ebene sind kernwaffenfreie Zonen ein wichtiges Instrument der nuklearen Abrüstung. Die Einrichtung einer KWFZ geht über die Verpflichtungen, die der NVV für NKWS festlegt, hinaus; sie verbietet auch die Stationierung von Kernwaffen und bedeutet damit die vollständige Denuklearisierung der jeweiligen Region. Der NVV verbietet den NKWS dagegen nur die Herstellung, den Besitz und die Kontrolle über die Sprengköpfe, nicht jedoch die Stationierung auf ihrem Territorium. Zudem verpflichten sich die Kernwaffenstaaten dazu, nukleare Drohungen und Angriffe gegen die Mitgliedsländer der jeweiligen Zone zu unterlassen.

Die Wirkung einer KWFZ auf nukleare Abrüstung ist dreifach: erstens wird eine Nuklearisierung in einer bereits eingerichteten Zone erschwert oder, wie im Falle Südafrikas, die Abschaffung von Kernwaffen wird rechtlich festgeschrieben, zweitens wird die Motivation für nukleare Proliferation durch die Abwesenheit stationierter Kernwaffen vermindert, und drittens könnte ein Verhandlungsprozeß über eine KWFZ gleichzeitig das Forum für einen nuklearen Abrüstungsprozeß eines oder mehrerer beteiligter Staaten darstellen, wie es z. B. häufig für den Nahen Osten vorgeschlagen worden ist.⁵⁵ Der Vorteil von Verträgen über KWFZ gegenüber dem NVV besteht darin, daß sie nichtdiskriminierend gestaltet werden können, was die Verhandlungsbereitschaft beträchtlich erhöht.

In den *Prinzipien und Zielen* sind den KWFZ drei Absätze gewidmet, in denen ausdrücklich betont wird, daß ihre Einrichtung gefördert werden soll. Sogar ein Datum wird explizit genannt: zusätzliche Zonen bis zur Überprüfungskonferenz im Jahr 2000 seien „begrüßenswert“. Die KWS werden außerdem explizit zur Unterstützung aufgefordert. Die Prinzipien und Ziele gehen damit auch in bezug auf KWFZ über den NVV hinaus.

Die erste KWFZ wurde mit dem *Antarktis-Vertrag*, der 1961 in Kraft trat, eingerichtet. 1967 wurde der *Tlatelolco-Vertrag* abgeschlossen, der Lateinamerika atomwaffenfrei machen sollte. Erst 1996 konnte er für die gesamte Region in Kraft treten, da bis dahin wichtige Länder – zuletzt Kuba – mit dem Beitritt zögerten. Allerdings erlaubte es der Vertragstext jedem beitretenden Staat, individuell allen Verpflichtungen Geltung zu verleihen. Der Durchbruch für Tlatelolco erfolgte durch die fundamentalen Veränderungen in Argentinien und Brasilien, den beiden Schwellenländern Lateinamerikas.

⁵⁵ So z.B. in Präsident Bushs „Middle East Arms Control Initiative“, 29. Mai 1991, siehe Zachary Davis: A Nuclear-Weapons-Free Zone in the Middle East: Background and Issues, CRS Issue Brief, March 13, 1992. Auch die Vereinten Nationen haben sich mit KWFZ im Nahen Osten beschäftigt: Vgl. U.N. General Assembly: Establishment of a Nuclear-Weapon-Free Zone in the Region of the Middle East, A/45/435, 10 October 1990. Siehe auch Avner Cohen: Toward a New Middle East: Rethinking the Nuclear Question, DACS Working Paper, November 1994.

1986 wurde mit dem *Rarotonga-Vertrag*, eine *Südpazifische KWFZ* eingerichtet.⁵⁶ Aber erst am 25. März 1996 haben Frankreich, die USA und Großbritannien die dazugehörigen Protokolle unterzeichnet. China und Rußland waren ihnen bereits zuvor beigetreten. Frankreich hatte sich geweigert, diesem Vertrag beizutreten, da sein ehemaliges Testgelände in dem betroffenen Territorium liegt, die Gründe der USA und Großbritanniens für ihre frühere Weigerung sind zum Teil in der Solidarität mit Frankreich, zum Teil in einer noch aus dem Kalten Krieg stammenden Antipathie gegen KWFZ zu suchen.⁵⁷ Frankreichs Ankündigung, seine Testgelände zu schließen, ist die unvermeidliche Folge des Beitritts. Damit ist Frankreich der erste der fünf Kernwaffenstaaten, der diese Konsequenz zu ziehen hat.⁵⁸ Damit ist dem Konzept zu einer weitaus stärkeren Anerkennung verholfen, und eine bedeutendere Rolle von KWFZ bei zukünftigen nuklearen Abrüstungsbemühungen ist wahrscheinlicher geworden.

Seit der New Yorker Konferenz sind bereits zwei weitere Verträge abgeschlossen worden: zu einer *KWFZ Afrika (Pelindaba-Vertrag)* und zu einer KWFZ in Südostasien. Am 28. Juni 1995 billigten die Staats- und Regierungschefs der Organisation für Afrikanische Einheit den Vertragsentwurf über den Pelindaba-Vertrag, der am 11. April 1996 unterzeichnet wurde. Dieser Vertrag hat einen äußerst umfassenden Verbotstatbestand und ist in mehrerer Hinsicht vorbildlich: Er verbietet nicht nur die Beschaffung von Kernwaffen, sondern auch jede militärische Kernforschung und Entwicklung. Auch Verpflichtungen zu Exportkontrollen und zum physischem Schutz sind enthalten und damit völkerrechtlich festgeschrieben, die den neuesten Reformen und Absichtserklärungen in den Lieferländern entsprechen.⁵⁹ Rußland hat noch Probleme, die begleitenden Protokolle zu unterzeichnen, da der Status des amerikanischen Stützpunktes auf der britischen Insel Diego Garcia im Indischen Ozean ungeklärt ist und Rußland keine Sicherheitsgarantien für dieses Territorium aussprechen möchte. Einiger Optimismus, daß diese Probleme auf diplomatischem Wege noch gelöst werden könnten, erscheint nicht abwegig, da sie im Vergleich zur Substanz des Vertrages als nebenrangig erscheinen. Der Pelindaba-Vertrag könnte sich zum Vorbild für weitere Verträge zu KWFZ und regionaler nuklearer Abrüstung entwickeln.

Im Dezember 1995 haben die ASEAN-Staaten einen Vertragsentwurf zu einer *KWFZ in Südostasien* fertiggestellt, der von den Staaten der Region, nicht jedoch von den Kernwaffenstaaten unterzeichnet wurde.⁶⁰ Dieser Vertrag enthält einige Unklarheiten und Elemente, die wahrscheinlich zu seiner Ablehnung seitens der KWS führen werden: Es ist nicht klar, ob auch PNE verboten sind, ein Protokoll, das den KWS negative Sicherheitsgarantien abverlangt, ermöglicht es auch denjenigen Staaten der Region, die den Vertrag nicht ratifiziert haben, von diesen Garantien zu profitieren. China wird vermutlich

⁵⁶ abgedruckt in PPNN Newsbrief, 1st Quarter 1996.

⁵⁷ Vgl. Disarmament Diplomacy, Nr. 3, März 1996, S. 22.

⁵⁸ Großbritannien hat seine Kernwaffenversuche seit den sechziger Jahren auf dem amerikanischen Testgelände in Nevada unternommen und verfügt über keinen nationalen Standort für die Durchführung von Kernexplosionen.

⁵⁹ Zu den Einzelheiten vgl. Friedensgutachten 1996, S. 279f.

⁶⁰ Die Texte beider Verträge sind dokumentiert in PPNN Newsbrief Nr.32, 4th Quarter 1995, S. 19-28.

mit der geographischen Festlegung der Zone nicht einverstanden sein. Außerdem behandelt das Dokument den Festlandssockel – abweichend vom Seerecht – wie territoriale Gewässer. Die USA bemühen sich zur Zeit darum, die Parteien zu veranlassen, den Vertrag noch einmal zu ändern. Dies zeigt wiederum, daß nicht – wie noch vor wenigen Jahren – das Konzept einer KWFZ in Südostasien als solches abgelehnt wird, sondern daß im Gegenteil die Schaffung weiterer KWFZ ein wichtiger Teil der zukünftigen Entwicklung des NV-Regimes geworden ist.

Während der NVV-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz hat Weißrußland die Forderung nach einer *KWFZ in Mitteleuropa* als Element der Prinzipien und Ziele verlangt.⁶¹ Dies wurde nicht nur von den NATO-Staaten abgelehnt, sondern vor allem auch von den ostmitteleuropäischen NATO-Anwärtern Ungarn, Polen und Tschechien. In abgewandelter Form wird diese Forderung von Rußland im Zusammenhang mit der geplanten NATO-Erweiterung wiederholt: Kernwaffen sollen nur auf den Territorien der Kernwaffenstaaten stationiert werden, dies wäre gleichbedeutend mit einer Denuklearisierung Deutschlands. Obwohl für eine solche Stationierung heute keine strategische Notwendigkeit mehr besteht und das klassische Problem der „Ankoppelung“ Europas an die Vereinigten Staaten durch eine Art Geiselnahme amerikanischer Kernwaffen auf europäischem Boden jede politische Aktualität eingebüßt hat, scheint für die NATO-Staaten diese Forderung derzeit nicht akzeptierbar. Die Frage jedoch, ob auf dem Territorium der neuen Mitglieder Kernwaffen stationiert werden sollen, ist eines der zentralen Themen der Diskussion über die NATO-Erweiterung, sowohl unter den Akteuren als auch unter den Beobachtern.⁶² Während der Verhandlungen zum 2+4-Vertrag war eine der wichtigsten Bedingungen der damaligen Sowjetunion, eine Stationierung auf dem ehemaligen Territorium der DDR zu verhindern, dem wurde im Vertrag Rechnung getragen.⁶³ Abwesend sind Kernwaffen während des Kalten Krieges auch in Skandinavien, Österreich, der Schweiz und Jugoslawien gewesen. Kernwaffenfrei ist jetzt auch die Ukraine, und der Abzug der letzten Sprengköpfe aus Weißrußland ist spätestens 1997 zu erwarten. Die Idee, eine breite Region in Ostmitteleuropa und Osteuropa von der ehemaligen innerdeutschen Grenze bis hinter den Ural zu einer KWFZ zu machen, könnte für beide Seiten an Attraktivität gewinnen, zumal im westlichen Bündnis keinerlei Pläne für eine tatsächliche Stationierung bestehen.⁶⁴

⁶¹ Vgl. NPT/CONF.1995/SR. 3, para 10.

⁶² Vgl. Berthold Meyer/Harald Müller/Hans-Joachim Schmidt: NATO 96: Bündnis im Widerspruch, HSFK-Report, 3/1996, Frankfurt, März 1996.

⁶³ Im Artikel 5 (3) heißt es zum Gebiet der ehemaligen DDR: „...Ausländische Streitkräfte und Atomwaffen oder deren Träger werden in diesem Teil Deutschlands weder stationiert noch dorthin verlegt.“ Trotz der damit völkerrechtlich verbindlich festgelegten Abwesenheit von Kernwaffen fehlt noch das Charakteristikum der internationalen Verifikation, um die VN-Definition einer KWFZ von 1975 zu erfüllen.

⁶⁴ Vgl. Jan Prawitz: A Nuclear-Weapon-Free Zone from the Black Sea to the Baltic Sea, Working Paper, Pugwash Meeting No. 213, Moscow 1996: sein Vorschlag umfaßt die ehemaligen Warschauer Pakt-Staaten einschließlich des Territoriums der ehemaligen DDR, die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und von russischem Territorium nur die Kaliningrad-Enklave.

Die Vermehrung kernwaffenfreier Zonen bedeutet eine Einschränkung der Handlungsfreiheit der KWS hinsichtlich ihrer Bewegungsfreiheit auf den Weltmeeren und der Möglichkeit, Kernwaffen außerhalb ihres Territoriums zu stationieren. Dies kann perspektivisch die Legitimität des Kernwaffenbesitzes immer weiter untergraben. Die Zeichnung der Protokolle durch die KWS hat in den letzten beiden Jahren dazu geführt, daß eine immer größere Zahl von Staaten in den Genuß verbindlicher Sicherheitsgarantien durch die KWS kommt. Der geographische Bereich, in dem die Drohung mit und der Einsatz von Kernwaffen überhaupt rechtlich zulässig wäre, schrumpft damit beträchtlich.

3.5. Der Internationale Gerichtshof in Den Haag

Die Frage nach der Legalität von Kernwaffen ist fast so alt wie die Kernwaffen selbst. Erste Versuche einer völkerrechtlichen Bewertung fanden schon Ende der 50er Jahre statt.⁶⁵ Es dauerte jedoch noch über 20 Jahre, bis das internationale Recht systematisch auf seine Aussagen zur Rechtmäßigkeit bzw. Rechtswidrigkeit von Kernwaffen untersucht wurde, und erst Anfang der 90er Jahre wurde der Versuch unternommen, ein richterliches Gutachten zu erwirken. Die internationale Gemeinschaft ist über die Frage gespalten. Insbesondere die Kernwaffenstaaten versuchten, schon im Vorfeld die Erstellung eines Gutachtens durch den Internationalen Gerichtshof (IGH) zu verhindern. Die ersten Ansätze der Generalversammlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) (1992) bzw. der Vereinten Nationen (1993), entsprechende Resolutionen zu verabschieden, scheiterten. Erst im zweiten Anlauf konnte sich die Fraktion der Kernwaffengegner durchsetzen. Im Mai 1993 nahm die WHO Resolution WHA46.40 an, in der gefordert wurde, dem IGH als dem obersten Rechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen die Frage nach der Legalität von Kernwaffen zur gutachterlichen Stellungnahme vorzulegen. Ein Jahr später bat die Generalversammlung der Vereinten Nationen um ein Gutachten zur gleichen Frage.⁶⁶ Das internationale Interesse an der Entscheidung der Richter ist extrem hoch. 45 Staaten haben schriftliche Stellungnahmen abgeliefert oder an der mündlichen Anhörung teilgenommen.

Nach der erfolgreichen Annahme der Resolutionen versuchten die Kernwaffenbefürworter erneut, die Abgabe einer juristische Meinung zur Sache zu verhindern.⁶⁷ Sie sprachen in ihren Stellungnahmen vor dem IGH der WHO die Kompetenz zur Vorlage der Rechtsfrage ab. Die Organisation dürfe laut Art. 96 der Charta der Vereinten Nationen nur Gutachten über Themen anfordern, die sich aus dem Zusammenhang ihres Tätigkeitsgebiets, also dem Gesundheitsbereich, stellen. Diese Anforderung sei im vorliegenden Fall, der sich mit

⁶⁵ Siehe z.B. Nagendra Singh: Nuclear Weapons and International Law, London, 1959.

⁶⁶ Beide Anfragen zielen grundsätzlich auf die Frage der Legalität von Kernwaffen, sind aber aus formal-juristischen Gründen von unterschiedlichem Wortlaut.

⁶⁷ Die Argumente der Kernwaffenbefürworter stammen fast ausschließlich von den Kernwaffenstaaten USA, Rußland, Frankreich und Großbritannien. Die NATO-Mitglieder Deutschland, Italien und die Niederlande schlossen sich ihnen an. China nahm nicht an den Anhörungen teil. Auf der Seite der Kernwaffengegner waren Neuseeland und Australien besonders aktiv.

Fragen des Kriegsrechts befasse, nicht erfüllt.⁶⁸ Die Kernwaffengegner argumentierten dagegen, daß ein Nuklearkrieg eine der größten Katastrophen für die Gesundheit der Weltbevölkerung darstelle und deshalb ohne Zweifel im Zuständigkeitsbereich der WHO liege. Was die Gutachtenanfrage der Generalversammlung betrifft, die zweifelsfrei formal zulässig ist, drängten die Kernwaffenbefürworter den Gerichtshof, kein Gutachten zu erstellen, da ein solches der Generalversammlung der Vereinten Nationen bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten in keiner Weise von Nutzen sei und zum anderen zukünftige Abrüstungsbemühungen behindern könne.⁶⁹

Während der mündlichen Anhörung im Oktober 1995 traten die gegensätzlichen Positionen der beiden Seiten nochmals deutlich hervor. Die Kernwaffenbefürworter führten an, daß, anders als für chemische und biologische Waffen, kein Vertrag existiert, der den Kernwaffenstaaten die Anwendung von Kernwaffen verbiete. Der einzige multilaterale Vertrag, der sich mit Kernwaffen befasse, so die Vertreter der USA, sei der Nichtverbreitungsvertrag. Da dieser den Besitz von Kernwaffen für einige Staaten legitimiere, könne konsequenterweise auch die Nutzung nicht per se rechtswidrig sein. Die Gegenseite argumentierte hingegen, daß aus der Gesamtheit des humanitären Kriegsvölkerrechts Prinzipien ableitbar seien, die auf die Illegalität der Anwendung von Kernwaffen schließen lassen. Diese Prinzipien sind aus verschiedenen internationalen Abkommen herausgearbeitet worden. Dazu zählen z. B. die Deklaration von St. Petersburg (1868), die Haager Abkommen (1899 und 1907), das Genfer Protokoll (1925), die Genfer Konvention (1949) und Protokoll I der Genfer Konvention (1977). Verboten ist demnach vor allem die Anwendung von Waffen, die unnötiges Leiden verursachen, und solcher Waffen, die aufgrund ihres hohen Wirkungsradius bei ihrer Anwendung keine Unterscheidung zwischen Zivilisten und Militärpersonal mehr zulassen. Geächtet sind auch diejenigen Kampfmittel, die großflächige, schwerwiegende und langanhaltende Schäden in der natürlichen Umwelt verursachen. Schließlich ist es verboten, Kampfmittel mit giftiger Wirkung zu verwenden.⁷⁰

Aufgrund ihrer enormen Zerstörungskraft, des beträchtlichen, unkontrollierbaren radioaktiven Niederschlags und der damit in Verbindung stehenden langfristig auftretenden genetischen Effekte erfüllen Kernwaffen nach Ansicht ihrer Gegner alle Kriterien, die ein Verbot als Kampfmittel rechtfertigen. Schließlich müsse auch ein Akt der Selbstverteidigung mit den Prinzipien des humanitären Völkerrechts konform gehen. Die Kernwaffenbefürworter versuchten, diese Argumente zu widerlegen. Moderne Kernwaffen, so die Vertreter der USA, seien heutzutage so präzise in ihrer Treffgenauigkeit, daß sie gegen militärische Ziele eingesetzt werden könnten, ohne übermäßige Opfer in der Zivilbevölkerung zu fordern. Das Gebot, unnötige Leiden zu vermeiden, verbiete nicht per se die Anwendung von Waffen mit großer Schlagkraft zur Erreichung militärischer Ziele.

⁶⁸ So z.B. die USA in ihrer Stellungnahme vom 20. Juni 1995.

⁶⁹ So z.B. Großbritannien in seiner Stellungnahme vom 16. Juni 1995. Vgl. auch Saul Mendlovitz/ Peter Weiss: Judging the Illegality of Nuclear Weapons: Arms Control Moves to the World Court, in: Arms Control Today, Jg. 26, Nr. 1, S. 10-14.

⁷⁰ Vgl. Burnes Weston: Nuclear Weapons Versus International Law: A Contextual Reassessment, in: McGill Law Journal, Jg. 28, 1982/83, S. 542-590.

Das Verbot des Einsatzes von Kampfmitteln mit giftiger Wirkung, das dem Genfer Protokoll von 1925 entnommen ist, sei ebenfalls nicht auf Kernwaffen anwendbar, da deren Wirkung nicht in erster Linie auf den (giftigen) radiologischen Effekten beruhe, sondern auf der entstehenden Druck- und Hitzewelle. Die Kernwaffenbefürworter ziehen die Schlußfolgerung, daß die Prinzipien des humanitären Völkerrechts entweder nicht auf alle Nuklearwaffentypen oder nicht unter allen Umständen anwendbar seien. Aus diesem Grund könne keine generelle Illegalität dieser Waffen festgestellt werden.⁷¹ Von der rechtlichen Beweisführung heben die Befürworter schließlich auf die politische Ebene ab, indem sie der Existenz von Kernwaffen die jahrzehntelange erfolgreiche Aufrechterhaltung des Friedens im internationalen System zuschreiben. Allein dieser Fakt genüge, um die Daseinsberechtigung für diese Waffengattung zu belegen.⁷² Die Behauptung wird von den Kernwaffengegnern mit dem Hinweis auf die zahlreichen Kriege während der letzten 50 Jahre zurückgewiesen.

Das Gutachten sollte ursprünglich Ende 1995, spätestens Anfang 1996 fertiggestellt sein. Diesen Zeitplan hat das Gericht weit überschritten, ein Zeichen dafür, daß die Entscheidungsfindung äußerst kompliziert war. Seine Entscheidung erwies sich als entsprechend komplex: Die Rechtmäßigkeit von Kernwaffendrohungen und -einsätzen wurde – mit der denkbar knappsten Entscheidungsmarge, nämlich durch das Votum des Vorsitzenden bei Stimmengleichheit im Gerichtshof – generell verneint. Eine Ausnahme könnte in Extremsituationen bestehen, in denen das Überleben des bedrohten Staates auf dem Spiel steht. Jedoch hat das Gericht die Frage nach dieser Ausnahmesituation nur aufgeworfen, ohne sich eindeutig zu äußern.⁷³

Die Nervosität der Kernwaffenstaaten, die sich aus ihrem vergeblichen Versuch ablesen läßt, die Erstellung eines Gutachtens ganz zu verhindern, scheint auf den ersten Blick unbegründet, da das Gutachten des IGH, anders als ein Urteil in einem Rechtsstreit zwischen Staaten, keine rechtliche Bindewirkung entfaltet. Allerdings ist das Verfahren der Rechtsfindung sowohl beim Gutachten als auch beim Urteil über einen Streitfall das gleiche. Das Ergebnis des Gutachtens stellt also die aufgrund gültigen Rechts entwickelte Beurteilung einer Rechtsfrage durch hochqualifizierte und unabhängige Richter dar. Ein Gutachten ist demnach eine quasi-juristische Beurteilung. Die formale Unverbindlichkeit eines Gutachtens beraubt dieses nicht der rechtlichen Grundlagen, aufgrund derer es erstellt wurde. Aus einem Gutachten könnten also in der Folge moralische, politische oder auch rechtliche Verpflichtungen für Staaten abgeleitet werden.⁷⁴

Da das Gutachten zwar die Illegalität der Kernwaffen nicht vollständig bejaht, den legalen Einsatz aber nur für Extremsituationen in Aussicht gestellt hat, entsteht nun zusätzlicher Rechtfertigungsdruck für die Kernwaffenstaaten: Wie steht es mit Bündnisgarantien? Wie mit den Überlegungen, Kernwaffenoptionen im Rahmen von „Counterproliferation“ zu

⁷¹ Vgl. Mendlovitz/Weiss: Judging the Illegality of Nuclear Weapons, S. 13.

⁷² So z.B. die USA und Großbritannien.

⁷³ Frankfurter Rundschau, 9.7.1996, S. 1

⁷⁴ Vgl. Shabtai Rosenne: The Law and Practice of the International Court, Dordrecht, ²1985, S. 744-757.

entwickeln? Welche Bemühungsverpflichtung ergibt sich aus dem Richterspruch, die genannte Extremsituation mit nichtnuklearen Mitteln auszuschließen? Durch den Anstoß dieser Fragen hat der Gerichtshof die Diskussion über die Zukunft der Kernwaffen ein Stück vorangetrieben.

3.6. Die Canberra-Kommission

Ein neues, politisch bedeutendes Forum zur Frage der Kernwaffen ist die im Herbst 1995 von der Regierung Australiens einberufene Canberra-Kommission. Diese Kommission besteht aus 17 prominenten Mitgliedern aus Politik und Wissenschaft, die nach dem Gesichtspunkt der regionalen und politischen (KWS/NKWS) Repräsentativität ausgewählt wurden.⁷⁵ Bedauerlicherweise nimmt an ihrer Arbeit kein deutscher Vertreter teil (hingegen zwei Franzosen, der bekannte Meeresforscher Cousteau und der frühere Premierminister Rocard).⁷⁶ Das Mandat der Kommission lautet auf die Entwicklung eines realistischen, konkreten und schrittweisen Weges zu einer Kernwaffenfreien Welt.⁷⁷ Dazu zählen die Gewährleistung stabiler Abschreckungsverhältnisse während des Übergangs, die Sicherung von Stabilität und internationaler Sicherheit in der Periode danach, die Ausarbeitung von verlässlichen Verifikations- und Kontrollmechanismen und von Optionen für den Umgang mit anderen Massenvernichtungswaffen. Besonderer Wert soll auf die Verhinderung eines „Ausbruchs“ und auf Rezepte gegen den nuklearen Terrorismus gelegt

⁷⁵ Mitglieder der Canberra-Kommission sind: Botschafter Celso Amorim (Brasilien), früher Außenminister, gegenwärtig Vertreter Brasiliens bei den VN; General George Butler (Vereinigte Staaten), Ehemaliger Kommandant des Strategic Command; Botschafter Richard Butler (Australien), Vertreter bei den VN, Vorsitzender; Feldmarschall Lord Carver (GB), früherer britischer Stabschef; Kapitän Jacques-Yves Cousteau (Frankreich), Meeresforscher; Botschafter Jayantha Dhanapala (Sri Lanka), Präsident der Verlängerungskonferenz des Atomwaffensperrvertrages; Botschafter Rolf Ekeus (Schweden), Vorsitzender der VN-Sonderkommission für den Irak; Botschafter Nabil Elaraby (Ägypten), Vertreter bei den Vereinten Nationen; Professor Ryukichi Imai (Japan), ehemaliger Vertreter bei der Genfer Abrüstungskonferenz; Dr. Ronald McCoy (Malaysia), Vizepräsident, Asiatisch-Pazifische Sektion der Internationalen Ärzte gegen den Atomkrieg; Robert McNamara (USA), ehemaliger Verteidigungsminister und Weltbankpräsident; Professor Robert O'Neill (Australien), ehemaliger Direktor, Internationales Institut für Strategische Studien; Botschafter Quan Jiadong (China), ehemaliger Vertreter bei den Vereinten Nationen; Michel Rocard (Frankreich), ehemaliger Premierminister; Professor Joseph Rotblat (GB), Präsident der Pugwash-Konferenz, Friedensnobelpreisträger 1995; Prof. Ronald Sagdeev, früherer Direktor des Sowjetischen Raumforschungsinstituts; Dr. Maj-Britt Teorin (Schweden), Mitglied des Europäischen Parlaments.

⁷⁶ Die Stimme Deutschlands wäre wichtig gewesen; es gilt als einer der zwei wichtigsten Nichtkernwaffenstaaten (außer Japan), und es muß oft als Strohmann herhalten, wenn Vertreter der Kernwaffenstaaten die Fortexistenz ihrer Arsenale rechtfertigen: Deutschland werde, wenn seine Verbündeten nuklear abrüsteten, sich veranlaßt sehen, Kernwaffen herzustellen.

⁷⁷ Vgl. Nuclear Proliferation News, Nr. 37, 15. Dezember 1995, S. 22.

werden.⁷⁸ Der Kommission wurde auch auferlegt, Argumente gegen die Beibehaltung oder den Erwerb von Kernwaffen zu entwickeln.⁷⁹

Die australische Regierung ließ keinen Zweifel daran, daß das Ziel der Kommission auf die völlige Eliminierung der Kernwaffen ausgerichtet sein muß. Sie bezog dieses Ziel ausdrücklich auf die Entscheidungen der NVV-Verlängerungskonferenz.⁸⁰ Sollen die Ziele des Nichtverbreitungsvertrages erreicht werden, so der ehemalige australische Außenminister Evans, so müssen die Kernwaffenstaaten sich an die dort eingegangenen Verpflichtungen und an Art. VI des Vertrages genau halten.⁸¹

Die Kommission traf sich im Januar und im April. Auf dem ersten Treffen wurde der Arbeitsplan fixiert und Aufträge für Einzelstudien vergeben.⁸² Die zweite Zusammenkunft debattierte – anscheinend kontrovers – bereits einzelne Maßnahmen auf dem Weg zur nuklearen Abrüstung.⁸³ Ein drittes Treffen ist für Juli, das letzte für August in Aussicht gestellt. Nach der ursprünglichen Planung sollte die Kommission ihren Bericht Ende August an die Regierung Australiens überstellen; diese will ihn dann im September in die Generalversammlung der Vereinten Nationen einbringen.⁸⁴

Wer gemeint hatte, die Ablösung der Labour-Regierung durch eine konservativere Nachfolgerin könnte das Ende der Kommission bedeuten, sah sich getäuscht. Die neue australische Regierung bekräftigte ausdrücklich ihr Engagement für eine kernwaffenfreie Welt im Sinne der „breiten Kontinuität australischer Nichtverbreitungs-, Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik“. Der Akzent wurde lediglich etwas stärker auf einen „realistischen, schrittweisen“ Ansatz verschoben: schließlich gehe es darum, die Entscheidungsträger und die öffentliche Meinung in etwas mehr als einem halben Dutzend Staaten zu gewinnen.⁸⁵

Die Bedeutung der Canberra-Kommission ist darin zu sehen, daß hier zum ersten Male eine Regierung den Versuch unternimmt, eine realistische und seriöse Agenda für die nukleare Abrüstung zu entwickeln.⁸⁶ Noch dazu handelt es sich um die Regierung eines „westlichen“ Landes, das mit den Vereinigten Staaten verbündet ist und auf seinem Territorium Einrichtungen der nuklearen Infrastruktur der USA beherbergt; Australien hat auch – im Unterschied zu Neuseeland – nie einen Zweifel daran gelassen, daß es sich als unter dem „nuklearen Schirm“ der USA befindlich fühlt, und es hat den allfälligen Demonstrationen dieser „Schirmherrschaft“, den Besuchen amerikanischer Flugzeugträger,

⁷⁸ Vgl. Disarmament Diplomacy, Nr. 1, Januar 1996, S. 19.

⁷⁹ Vgl. Disarmament Diplomacy, Nr. 2, Februar 1996, S. 19.

⁸⁰ Vgl. Disarmament Diplomacy, Nr. 1, Januar 1996, S. 20.

⁸¹ Vgl. Disarmament Diplomacy, Nr. 2, Februar 1996, S. 21.

⁸² Vgl. Disarmament Diplomacy, Nr. 2, Februar 1996, S. 18ff.

⁸³ Vgl. Disarmament Diplomacy, Nr. 5, Mai 1996, S. 33/34.

⁸⁴ Vgl. Disarmament Diplomacy, Nr. 1, Januar 1996, S. 19.

⁸⁵ Vgl. Disarmament Diplomacy, Nr. 5, Mai 1996, S. 33.

⁸⁶ So auch die Sicht der australischen Regierung selbst, vgl. die Bemerkungen des ehem. Premierministers Keating, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 1, Januar 1996, S. 20.

nie irgendwelchen Widerstand entgegengesetzt. Die Ergebnisse der Canberra-Kommission werden daher ein anderes Gewicht haben als die Resolutionen der Blockfreien Bewegung. Sie mögen sogar die Aufmerksamkeit übertreffen, die seinerzeit die Palme-Kommission im geteilten Europa erzielt hat. Jedenfalls wird es für die Kernwaffenstaaten schwer sein, die Arbeit der Kommission zu ignorieren, und es ist abzusehen, daß ihr Bericht ein Bezugspunkt für die Debatten in der Genfer Abrüstungskonferenz und im erweiterten Überprüfungsprozeß des NVV darstellen wird.

4. Die Abrüstungdebatten in ausgewählten Staaten

4.1. USA

Die unbegrenzte und unkonditionierte Verlängerung des NVV stellt nach Aussage des Sonderbeauftragten des U.S.-Präsidenten für Rüstungskontrolle, Non-Proliferation und Abrüstung, Botschafter Graham, die Grundlage für eine Vielzahl amerikanischer Initiativen dar.⁸⁷ So ist das U.S.-Engagement für den Abschluß eines CTBT bis Ende Juni wie auch die amerikanische Bereitschaft, einen Cut-Off für die Produktion von spaltbarem Material für Waffenzwecke zu verhandeln, nur vor diesem Hintergrund zu erklären.

Des weiteren haben die USA am 25. März 1996 die Protokolle zur Nuklearfreien Zone Südpazifik gezeichnet (Vertrag von Rarotonga). Danach dürfen sie im Vertragsgebiet u.a. keine Nuklearsprengkörper stationieren, keinen radioaktiven Müll entsorgen und anderen Vertragsparteien nicht mit dem Einsatz von Nuklearwaffen drohen, bzw. diese gegen Vertragsparteien einsetzen.⁸⁸ Am 11. April hat die U.S.-Administration auch die Protokolle der Nuklearwaffenfreien Zone Afrika unterzeichnet. Verhandlungen mit den ASEAN-Staaten über einen Beitritt der USA zu den Protokollen der Südostasiatischen Nuklearwaffenfreien Zone sind noch im Gange.

Ferner strebt die U.S.-Regierung die Universalität des nuklearen NV-Regimes an. Von den 9 Staaten, die den NVV noch nicht gezeichnet haben, werden nach Einschätzung der U.S.-Administration vier Staaten dem Vertrag bald beitreten. Von den fünf Ländern, die dann noch fehlen, haben zwei den Vertrag von Tlatelolco unterzeichnet, eine Selbstbindung, die der NVV-Mitgliedschaft sehr nahe kommt. Sollten diese beiden lateinamerikanischen Staaten zusätzlich dem NVV beitreten, würden nur noch Indien, Pakistan und Israel außerhalb des Einzugsbereiches des Vertrages bleiben. Dies bis zum Jahr 2000 zu erreichen, ist Ziel der U.S.-Regierung.⁸⁹

⁸⁷ Interview mit Botschafter Tom Graham, Norfolk (VA), 5. Juni 1996.

⁸⁸ Vgl. PPNN Newsbrief, Nr. 33, First Quarter 1996, S. 2.

⁸⁹ Vgl. Interview mit Botschafter Graham.

Die weitaus größte Aufmerksamkeit wird allerdings der bilateralen Rüstungskontrolle und Abrüstung mit Rußland zuteil. Dabei geht es einerseits um die Implementation bereits bestehender Abkommen, andererseits um die Realisierung weitergehender Abrüstungsschritte.

Bei der Implementation bestehender Abrüstungsabkommen dienen sowohl die Vorgaben des START-I-Abkommens, welches in Kraft ist, und der in START II, dessen Ratifizierung durch Rußland noch aussteht, formulierten Abrüstungsziele als auch die unilateralen Abrüstungsverpflichtungen im Bereich der taktischen Nuklearwaffen als Handlungsanleitung bei der Außerdienststellung von Nuklearwaffen und der Abrüstung ihrer Trägersysteme. Wird die Abrüstung planmäßig vollzogen, werden die USA im Jahr 2003 noch über 4.000 stationierte nukleare Gefechtsköpfe verfügen – gegenüber ca. 24.000 Mitte der 80er Jahre. Allerdings ist auf Grund der verschleppten Ratifizierung von START II durch Rußland mit einer Verzögerung des Abrüstungsfahrplanes zu rechnen.⁹⁰

Parallel dazu unterstützen die USA Abrüstungsmaßnahmen in der ehemaligen Sowjetunion finanziell. Mittel des Nunn-Lugar- oder Cooperative Threat Reduction-Programmes (CTR) wurden erstmals im Haushaltsjahr 1992 in Höhe von US\$ 400 Mio. bereitgestellt. Sie sollen für den Transport, die Lagerung und die Zerstörung nuklearer und chemischer Waffen und deren Trägersysteme sowie für die Nichtweiterverbreitung ebendieser Waffen verwendet werden. Allerdings wurden von den bislang insgesamt bereitgestellten Mitteln in Höhe von 1,25 Mrd. Dollar nur ca. 920 Mio. vergeben, davon wiederum lediglich 357 Mio. Dollar ausgegeben. Die Ursachen für den schleppenden Verlauf des CTR liegen auf amerikanischer Seite größtenteils in den Vergabeprozeduren und -richtlinien, auf Seite der Empfängerstaaten hauptsächlich in der restriktiven Informations- und Zugangspolitik zu sensiblen Anlagen (insbesondere auf russischer Seite). So wuchsen sowohl in den USA wie in den GUS-Staaten die Frustrationen und Widerstände gegen das CTR-Programm und seine unbefriedigende Umsetzung. Verstärkt wurden diese Frustrationen auf amerikanischer Seite durch die ab Herbst 1994 veränderten Mehrheitsverhältnisse im Kongreß. Damit gesellte sich eine aus der „America first“-Haltung vieler Republikaner resultierende Ablehnung von Auslandshilfe sowie eine antirussische Stimmung zu den substantiellen und in der Kooperation selbst begründeten Problemen.

Zur Kompensation dieser Probleme und Verzögerungen hat die Administration bereits 1994 begonnen, bestehende Kontakte zwischen den dem Energieministerium (DoE) unterstehenden Nuklearlabors und dem russischen MINATOM zu nutzen, um die Sicherheit nuklearen Materials in Rußland zu diskutieren und wenn möglich zu verbessern. Damit geht das Bestreben der amerikanischen Regierung einher, durch die Errichtung von Material- und Bilanzierungssystemen in russischen Einrichtungen, in denen mit Spaltmaterial umgegangen wird, nicht nur die Sicherheit dieses Materials zu erhöhen, sondern auch das Dickicht des Informationsdefizites, welches den russischen Nuklearkomplex umgibt, zu lichten und zumindest etwas Transparenz zu schaffen. Diesem Ziel dient ebenfalls die Bekanntgabe von Ein- und Ausfuhren sowie der Bestände von

⁹⁰ Vgl. dazu wie auch zu weiteren Unsicherheiten der Implementation dieser Abrüstungsvorhaben Matthias Dembinski: Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung: Positionen der Regierung Clinton, SWP-S 409, Ebenhausen, Mai 1996, S. 49-52.

amerikanischem Spaltmaterial durch das DoE: Im Januar 1996 wurde eine Übersicht für Plutonium veröffentlicht. Ein entsprechender Bericht für hochangereichertes Uran (HEU) ist für 1997 angekündigt. Damit wird die Hoffnung verbunden, auch in Rußland vergleichbare Schritte zu „provozieren“.⁹¹

Neben Sicherheit und Transparenz ist die Gewährleistung der Irreversibilität des Abrüstungsprozesses ein drittes wichtiges Ziel der bilateralen Abrüstungsbemühungen der Clinton-Administration. Zu diesem Zweck vereinbarten die Präsidenten der USA und Rußlands während eines Treffens im Januar 1994 die Einrichtung von drei Arbeitsgruppen. Deren Aufgabe bestand darin, Verfahren zu entwickeln, mit deren Hilfe sichergestellt werden kann, daß aus der Abrüstung freiwerdendes Material nicht mehr für Waffenzwecke verwendet werden kann, daß ein Produktionsstopp von Spaltmaterial für die Gegenseite überprüfbar ist und daß langfristig die Sicherheit bei der Entsorgung des aus der Abrüstung stammenden Spaltmaterials gewährleistet ist. Doch auch in diesem Bereich sind keine wesentlichen Erfolge zu verzeichnen, so daß zusammenfassend die Umsetzung bestehender bilateraler Abrüstungsabkommen wie auch die Konkretisierung von Rahmenvereinbarungen größtenteils auf der Stelle tritt.⁹²

Als Ideengeber für die Abrüstungspolitik der Regierung fungiert eine breit gefächertes Spektrum von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der Form von Forschungsinstituten, Think Tanks, grassroots-Organisationen und dergleichen mehr. Stellvertretend für die große Zahl der NGOs soll ein Blick auf die Arbeiten des Committee on International Security and Arms Control (CISAC) der National Academy of Sciences, des Henry L. Stimson Centers und des Atlantic Councils gerichtet werden. Sie zeichnen sich durch eine kontinuierliche Beschäftigung mit Fragen der zukünftigen Bedeutung von Nuklearwaffen und der nuklearen Abrüstung aus.

Das CISAC veröffentlichte zwei einflußreiche Studien, von denen sich die erste mit der Zukunft der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen auf militärisch-nuklearem Gebiet beschäftigte, wogegen die zweite Studie die Frage nach dem Management und der Entsorgung von überschüssigem Waffenplutonium aufwarf.⁹³ Die erstgenannte Studie empfahl die weitere Reduktion der strategischen Nuklearwaffen der USA auf ein Niveau von 3.000 bis 4.000 Sprengköpfe – in START II wurde Anfang 1993 eine Obergrenze von 3.500 vereinbart. Parallel dazu sollten die taktischen Nuklearwaffen in Europa drastisch

⁹¹ Vgl. Constanze Eisenbart/Harald Müller/Annette Schaper: Erfolge und Mühsal nuklearer Abrüstung und Nichtweiterverbreitung, in: Friedensgutachten 1996, Münster, 1996, S. 269-285, hier S. 270-273, S. 275f.; Dembinski: Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung, S. 52-58.

⁹² Vgl. zu der Übereinkunft vom Januar 1994 Arms Control Today, Jg. 24, Nr. 1, 1994, S. 22f.; eine erste Einschätzung bei Jonathan Dean: The Final Stage of Nuclear Arms Control, in: The Washington Quarterly, Jg. 17, Nr. 4, S. 31-52, hier S. 36, 38; detaillierter Dembinski: Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung, S. 60-66; Richard A. Falkenrath: The United States, the Former Soviet Republics and Nuclear Weapons: Problems and Policies of Denuclearization, in: Theodore Couloumbis/Thanos Dokos (Hg.): Arms Control and Security in the Middle East and the CIS Republics, Athen, 1995, S. 259-339, hier S. 302-322.

⁹³ Vgl. NAS: The Future of the U.S.-Soviet Nuclear Relationship, Washington, D.C., 1991; dies.: Management and Disposition of Excess Weapons Plutonium, Washington, D.C., 1994.

reduziert oder aber völlig abgezogen werden; auch diese Empfehlung wurde zwischenzeitlich von der U.S.-Administration umgesetzt. Die Realisierung weitergehender Empfehlungen, wie etwa auf den nuklearen Ersteinsatz zu verzichten, oder Prozeduren zur Zerstörung der Sprengköpfe aus abgerüsteten Nuklearwaffen zu vereinbaren, steht noch aus. In einer neuen Studie, deren Veröffentlichung für Anfang 1997 angekündigt ist, sollen die Voraussetzungen geklärt werden, unter denen die USA über START II hinausgehende Abrüstungsschritte vornehmen können, wie auch damit einhergehende Veränderungen in der Struktur des Nuklearwaffenarsenals, in der Militärdoktrin und der Zielplanung. Ausgehend von der Ende 1994 vom U.S.-Verteidigungsministerium veröffentlichten *Nuclear Posture Review* will die neue CISAC-Studie die Spannungen und potentiellen Widersprüche zwischen der amerikanischen NV-Politik einerseits und der Abschreckungsfunktion des U.S.-Nuklearwaffenarsenals andererseits identifizieren und Vorschläge zur Verminderung der aus den Nuklearwaffen resultierenden Risiken machen. Noch unklar sind dabei die Rolle, die Nuklearwaffen bei der Abschreckung des Einsatzes von biologischen und chemischen Waffen zugewiesen wird, und das anzustrebende Endstadium des Abrüstungsprozesses.⁹⁴

Demgegenüber zielt das Projekt des Stimson Centers ausdrücklich auf die Abschaffung aller Massenvernichtungswaffen. Im Februar 1995 wurde der erste Report – eine Art Bestandsaufnahme des nuklearen Rüstungskontroll- und Abrüstungsprozesses – vorgelegt. Darin wird eine nationale amerikanische, darüber hinaus aber auch eine internationale Debatte über die langfristigen Ziele der Abrüstung gefordert.⁹⁵ Auf Grund der fehlenden langfristigen Perspektive in der *Nuclear Posture Review* der Clinton-Administration nahm sich die zweite Publikation des Stimson-Projektes genau dieser Frage an.⁹⁶ Darin wird ein „evolutionärer“ Ansatz zur phasenweisen Reduktion des U.S.-Nuklearwaffenarsenals vorgeschlagen. Allerdings solle sich die U.S.-Regierung am Beginn eines solchen Prozesses auf das Ziel der weltweiten Eliminierung aller Massenvernichtungswaffen verpflichten.

Entlang einer ähnlichen Linie argumentieren die Publikationen des vom *Atlantic Council* durchgeführten *Further Reins on Nuclear Arms Project*.⁹⁷ Als nächsten Schritt über die in START II vereinbarte Höchstgrenze von strategischen Nuklearwaffen solle eine

⁹⁴ Hintergrundgespräche in Washington, Juni 1996; vgl. auch NAS: Project Summary. Committee on International Security and Arms Control, Washington, D.C., 1996, mimeo.

⁹⁵ Vgl. The Henry L. Stimson Center: Beyond the Nuclear Peril: The Year in Review and the Years Ahead, Report of the Steering Committee, Project on Eliminating Weapons of Mass Destruction, Report No. 15, Washington, D.C., Januar 1995.

⁹⁶ Vgl. The Henry L. Stimson Center: An Evolving US Nuclear Posture, Second Report of the Steering Committee, Project on Eliminating Weapons of Mass Destruction, Report No. 19, Washington, D.C., Dezember 1995.

⁹⁷ Vgl. Andrew J. Goodpaster: Tighter Limits on Nuclear Arms: Issues and Opportunities for a New Era, Consultation Paper, The Atlantic Council of the United States, Washington, D.C., Mai 1992; ders.: Further Reins on Nuclear Arms: Next Steps for the Major Nuclear Powers, Consultation Paper, The Atlantic Council of the United States, Washington, D.C., August 1993; ders./C. Richard Nelson/Steven Philip Kramer: Nuclear Weapons and European Security, Policy Paper, The Atlantic Council of the United States, Washington, D.C., April 1996.

Obergrenze von 1.500 bis 2.000 stationierten Sprengköpfen bilateral zwischen den USA und Rußland vereinbart werden. Daran anschließend sei die Reduktion der Arsenale aller Nuklearwaffenstaaten auf 100 bis 200 Sprengköpfe vorzunehmen. Diese Reduktion ist durch flankierende Maßnahmen, wie eine *No-First-Use*-Erklärung der KWS oder verstärkte Nonproliferationsanstrengungen, zu ergänzen. Unter bestimmten Voraussetzungen – zusätzlichen KWFZ, vorheriger Abschluß eines CTBT und Cut-Off-Vertrages, einem Verbot aller landgestützten ballistischen Raketen – kann zu einem nicht spezifizierten Zeitpunkt in einem dritten Schritt die völlige nukleare Abrüstung angestrebt werden.

Gemeinsam ist diesen drei Projekten der Versuch, die Reduktion der Nuklearwaffen in ein sinnvolles Verhältnis zur zukünftigen U.S.-Nuklearstrategie zu setzen. Genau diese Verbindung ist derzeit der Schwachpunkt in der Sicherheitspolitik der Clinton-Administration. Hier gewinnt man eher den Eindruck, daß die Formulierung des *U.S. Nuclear Postures* erfolgt, ohne dessen Konsequenzen für die nichtverbreitungs- und abrüstungspolitischen Ziele der amerikanischen Sicherheitspolitik zu berücksichtigen. Die bereits erwähnte positive Rezeption früherer Studien, z. B. der National Academy of Sciences, gibt jedoch Anlaß zu der Hoffnung, daß die hier beschriebenen Projekte einen vergleichbaren Effekt erzielen werden. Dafür spricht auch die bereits in Regierungskreisen festzustellende Bereitschaft, die Elimination aller Nuklearwaffen als ein mögliches Endziel des Abrüstungsprozesses in Betracht zu ziehen. Dies hätte noch vor drei Jahren als völlig utopisch gegolten.

Die Widerstände auf diesem Weg dürfen allerdings nicht unterschätzt werden. Der Grundsatz der *Nuclear Posture Review*, eine nukleare „Versicherung“ gegen einen etwaigen Rückfall Rußlands in eine totalitäre Phase vorzuhalten, genießt in der Strategic Community ebenso breite Unterstützung wie die Auffassung, dazu sei die Aufrechterhaltung der klassischen „Triade“, d. h. der landgestützten Interkontinentalraketen, der nuklearen U-Boot-Flotte sowie der strategischen Bombengeschwader notwendig.⁹⁸ Da jede dieser Einheiten eine Mindest-Infrastruktur braucht, begrenzt das Festhalten an diesem Dogma das Ausmaß künftiger Reduktionen. Hinzu kommt, daß die Forderung lauter geworden ist, die angebliche Lehre aus dem Golfkrieg zu ziehen und den Nuklearwaffen auch einen festen Platz als Abschreckungsmittel für Counterproliferations-Zwecke zu geben, und zwar gegen alle Massenvernichtungswaffen, nicht nur gegen nukleare.⁹⁹ Diese neue Aufgabe steht einer völligen Eliminierung des amerikanischen Nukleararsenals natürlich im Wege, da eine Proliferationsgefahr nie mit völliger Sicherheit und für alle Zeiten auszuschließen ist. Zwischen diesen Polen – der zielstrebigen Ausarbeitung von Denuklearisierungs-Strategien und einer erweiterten Rolle für die Kernwaffen – bewegt sich die amerikanische Diskussion.

⁹⁸ So Verteidigungsminister Perry in: Considerations of Ratification of the Treaty Between the U.S. and the Russian Federation On Further Reduction and Limitations of Strategic Offensive Arms (The START Treaty) Treaty Doc. 103-1, Hearings, U.S. Congress 104/1, Senate, Committee on Foreign Relations, Washington, D.C. 1995, S. 84.

⁹⁹ National Defense University, Institute for National Strategic Studies: Strategic Assessment 1996. Instruments of U.S. Power, Washington, D.C. 1996, Kap. 16.

4.2. Rußland

Rußland – als Nachfolgestaat der Sowjetunion – ist vermutlich derjenige Kernwaffenstaat, in dem die politische Bedeutung der nuklearen Bewaffnung in den letzten Jahren am stärksten gestiegen ist. Ende der achtziger Jahre vertrat Michail Gorbatschow als einziger Staatslenker unter den KWS eine glaubwürdige Politik der nuklearen Abrüstung, die sich nicht nur in rhetorischen Phrasen erschöpfte, sondern in praktische Schritte einmündete. Gorbatschows Vorschlag von 1986, die Kernwaffen bis zum Jahre 2000 schrittweise zu eliminieren, war – entgegen der Skepsis zeitgenössischer westlicher Beobachter wahrscheinlich ernst gemeint, wenn auch praktisch nicht durchführbar.¹⁰⁰

Zwar ist das Ziel der völligen nuklearen Abrüstung von der russischen Regierung offiziell nicht dementiert worden, doch spielt es weder in der politischen Rhetorik noch in der Praxis die dominierende Rolle der Gorbatschow-Jahre. Im Gegenteil, Rußland ist ein eher passiver Teilnehmer der internationalen Rüstungskontrollverhandlungen, und die Moskauer Positionen leiden unter den erheblichen Meinungsverschiedenheiten in der russischen Regierung. Die zögerliche Übernahme des Ziels der Null-Schwelle für den Teststoppvertrag ist hierfür ebenso ein Zeichen wie die Einflußnahme russischer Wissenschaftler auf ihre chinesischen Kollegen, um die Forderung Pekings nach einer Ausnahme für „friedliche Kernsprengungen“ zu unterstützen.¹⁰¹

Entscheidender Faktor für die veränderte Einstellung Rußlands ist die fundamentale Umwälzung der politischen und der militärisch-strategischen Lage zu den eigenen Ungunsten. Nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums, dem Niedergang der russischen Wirtschaft, dem Verlust des geopolitischen Einflusses außerhalb der GUS und der Instabilität und gewaltsamen Konflikte im eigenen Land ist es nur der Status als nukleare Supermacht, der Rußland eine außergewöhnliche Stellung auf der Weltbühne und die Position eines privilegierten Partners der Vereinigten Staaten verschafft. Die russischen Kernwaffen haben damit eine neue politische Bedeutung erhalten, die es um so schwerer macht, ihre Abschaffung zügig anzustreben.¹⁰²

Militärisch sieht sich Rußland in einer Lage, die der der NATO aus den Zeiten des Kalten Krieges spiegelbildlich gleicht: Die NATO ist den russischen Streitkräften im Verhältnis von nahezu 3:1 überlegen; im Unterschied zur NATO im Ost-West-Konflikt sind die Truppen Moskaus allerdings kaum als einsatzfähig und kampfbereit zu bezeichnen. Im Gegenteil, ihr Zustand ist in punkto Ausbildung, Moral, Instandhaltung des Geräts und

¹⁰⁰ Raymond L. Garthoff: *Deterrence and the Revolution in Soviet Military Doctrine*, Washington, D.C. 1990, S. 127-148.

¹⁰¹ Eric Arnett: *Nuclear Club Gets Clubbier*, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, Jg. 52, Nr. 3, 1996, S. 12/13, hier S. 13.

¹⁰² Vgl. Sergei Karaganov u.a.: *Strategy for Russia. Key Points for a Report of the Council for Foreign and Defense Policies*, zitiert nach Yuri Fyodorov: *Prospects and Conflicts of Russian Nuclear Deterrence*, in: *Yaderni Kontrol*, No. 1, Frühjahr 1996, S. 12-15, hier S. 12.

Versorgung äußerst beklagenswert.¹⁰³ In dieser Lage gewinnen Kernwaffen – besonders taktische Kernwaffen – eine Rolle als „Gleichmacher“: So wie die NATO die konventionelle Überlegenheit des Warschauer Pakts durch den Ersteinsatz von Kernwaffen wettmachen wollte, so sieht sich nunmehr der russische Generalstab in der Lage, nur über die nukleare Drohung die Sicherheit Rußlands gegen einen – wie unwahrscheinlich auch immer – Angriff der NATO gewährleisten zu können. Auch als Antwort auf die nukleare Proliferation an der Peripherie Rußlands wird der Einsatz taktischer Kernwaffen diskutiert. Die amerikanische Hinwendung zu konventionellen Präzisionswaffen nachzuvollziehen, sieht sich Rußland aus technischen und finanziellen Gründen nicht in der Lage.¹⁰⁴

Die Erweiterungspläne der NATO haben diese Zwangslage aus russischer Sicht nur noch verschärft. Die zahlenmäßige Überlegenheit der NATO würde sich weiter erhöhen, zudem hat das westliche Bündnis – ohne jede strategische Not – nicht auf die Option einer Kernwaffenstationierung in den Beitrittsländern verzichtet, wenn auch hierfür gegenwärtig keine Planungen bestehen. Als Folge gewinnen taktische Kernwaffen für die russische militärische Planung noch größere Bedeutung; selbst vom Austritt aus dem INF-Vertrag über nuklear bewaffnete Mittelstreckenraketen ist gelegentlich die Rede.¹⁰⁵

Was die strategische Bewaffnung angeht, so ist die Ratifizierung des START-II-Vertrages, der die Grundlage aller weiteren Abrüstungsschritte darstellen müßte, weiter in der Schwebe. Neben der NATO-Erweiterung schlagen hier vor allem zwei Faktoren nachteilig zu Buche.¹⁰⁶ Zum einen die Asymmetrien in diesem Vertrag, die den Vereinigten Staaten eine weitaus bessere Position für die Rekonstituierung der abgerüsteten Streitkräfte bietet, sollte sich Washington zum Bruch des Vertrages versteigen (eine worst-case-Annahme der russischen Militärplaner): In kurzer Zeit könnten dann bis zu 4.500 Sprengköpfe wieder stationiert werden; dem steht auf russischer Seite ein „Ausbruchspotential“ von lediglich 900 Sprengköpfen gegenüber, wenn die Bestimmungen von START II einmal ausgeführt sein werden.¹⁰⁷

Ließe sich diese Asymmetrie noch durch schnelle weitere Abrüstungsschritte (START III) korrigieren, so trifft dies für das zweite wesentliche russische Bedenken, die amerikanischen Anstrengungen in der Raketenabwehr, nicht mehr zu. Die USA werden

¹⁰³ Stephen M. Meyer: The Devolution of Russian Military Power, in: Current History, Jg. 94, Nr. 594, Oktober 1995, S. 322-328.

¹⁰⁴ Vgl. Vladimir Belous: Tactical Nuclear Weapons in the New Geopolitical Situation, in: Yaderni Kontrol, No. 1, Frühjahr 1996, S. 9-12.

¹⁰⁵ Vgl. Harald Müller/ Berthold Meyer/Hans-Joachim Schmidt: NATO 96: Bündnis im Widerspruch, Frankfurt, HSFK-Report 3/1996; Alexej Arbatov: Waking Up To A Post-Euphoric World. Untangling the Security Knots of Post-Cold War Years of Mismanaging Russian-Western Relations, Paper Prepared for the Conference „Rethinking Russian-American Relations“, Carnegie Moscow Center, May 10/11, 1996.

¹⁰⁶ Vgl. Foreign Broadcast Information Service: Arms Control and Proliferation Issues, 20. März 1996, S.37, 39, 41.

¹⁰⁷ Vgl. Yuriy Lebedev/Aleksey Podberezkin: Three Years of Expectation and Arguments: Will the Russian Federation State Duma Ratify the Russian-American START II Treaty?, in: Foreign Broadcast Information Service: Arms Control and Proliferation Issues, 20. März 1996, S.43-48.

sich im Jahre 2003 das Potential erarbeitet haben, binnen drei Jahren ein landesweit wirksames ABM-System zu installieren, das sich anschließend schrittweise auch gegen massive Angriffe weiter verdichten wird. Rußland wird dann – laut START II – nicht mehr über die schweren Mehrfachsprengkopf-Raketen verfügen, mit denen eine wirksame Raketenabwehr unterlaufen werden könnte.¹⁰⁸

Erschwerend tritt hinzu, daß der innerbürokratische Widerstand gegen weitreichende Transparenzmaßnahmen nach wie vor – dem sowjetischen Erbe gemäß – sehr hoch ist. Er residiert im Atom- sowie im Verteidigungsministerium. Dort wird zäher Widerstand gegen die Umsetzung amerikanisch-russischer Vereinbarungen zur Verifikation des Abrüstungsprozesses und zur wechselseitigen Inspektion wichtiger Anlagen des Nuklearkomplexes geleistet.¹⁰⁹ Daher ist auch die erfreuliche Ankündigung Präsident Jelzins auf dem Moskauer Nukleargipfel im April 1996, man werde die Internationale Atom-Energie-Organisation (IAEO) das künftige Lager für abgerüstetes Waffenmaterial in Tomsk überwachen lassen, mit Vorsicht zu genießen: es wird abzuwarten sein, ob auch diese Deklaration nicht wieder von den unteren Ebenen konterkariert wird. Gerade diese Schritte sind aber unverzichtbar, soll das erforderliche Vertrauen für eine weitere Reduzierung und schließliche Beseitigung der Kernwaffen hergestellt werden.

Aus dieser Vielfalt von Gründen ist der Ruf nach nuklearer Abrüstung nahezu verstummt, während die Stimmen, die sich einer Minderung der Wichtigkeit der nuklearen Bewaffnung in der russischen Sicherheitspolitik entgegenstemmen, zugenommen haben. Man wird von Rußland daher kaum Initiativen erwarten dürfen, die energische Abrüstungsschritte verlangen. Allenfalls wird das Land ein zurückhaltender und widerstrebender Partner in der Verhandlung solcher Schritte sein.

4.3. China

Das chinesische Herrschaftssystem erlaubt es kaum, von einer „Debatte“ über die nukleare Abrüstung zu sprechen. In Fragen nationaler Sicherheit läßt die chinesische Führung Meinungsvielfalt nicht zu. Dennoch gibt es gelegentlich Anzeichen für eine innerchinesische Diskussion. Das gilt etwa für die Frage der „friedlichen Kernsprengungen“, die China bis vor kurzem vom Verbotstatbestand eines Teststopps ausnehmen wollte. Es gibt Anzeichen, daß diese chinesische Position auf Betreiben von Wissenschaftlern formuliert wurde und daß es einige interne Debatten gab, bevor der Genfer Verhandlungsführer Kompromißbereitschaft signalisieren durfte.¹¹⁰

¹⁰⁸ Vgl. Alexej Arbatov, a.a.O.; Nikolai N. Sokov: Russia's Approach to Deep Reductions of Nuclear Weapons: Opportunities and Problems, Henry L. Stimson Center Occasional Paper No. 27, Washington, D.C. 1990.

¹⁰⁹ Vgl. Constanze Eisenbart/Harald Müller/Annette Schaper: Erfolge und Mühsal nuklearer Abrüstung und Nichtweiterverbreitung, in: Friedensgutachten 1996, Münster, 1996, S. 269-285.

¹¹⁰ Vgl. Eric Arnett: Nuclear club gets clubbier, in: Bulletin of the Atomic Scientists, Jg. 52, Nr. 3, 1996, S. 12/13.

Als einziger Kernwaffenstaat bekennt sich China vorbehaltlos zur Abschaffung von Kernwaffen – „*the complete prohibition and thorough destruction of nuclear weapons*“. Allerdings steht diese deklaratorische Politik im Gegensatz zu der Scheu Chinas, sich auf konkrete Rüstungskontroll- und Abrüstungsschritte einzulassen, die die eigene Handlungsfreiheit einschränken. Nicht von ungefähr ist die chinesische Delegation der schwierigste Verhandlungspartner unter den fünf KWS in Genf und verweigert sich dem Konsens der Neunergruppe in Wien, wonach alles abgerüstete Waffenplutonium und abgetrennte zivile Plutonium – auch das in Kernwaffenstaaten – unter IAEA-Sicherungsmaßnahmen gestellt werden soll.¹¹¹

China hat den Abschluß einer Kernwaffenkonvention nach dem Muster der Chemie- und Biologiewaffenkonventionen angeregt. Freilich erscheint eine solche Konvention nicht verhandelbar, da die Voraussetzungen erst in einem schrittweisen Vertrauensbildungs- und Einhegungsprozeß geschaffen werden müssen. China ist sich natürlich bewußt, daß die übrigen KWS diese Maßnahme ablehnen. Damit wird das Land zunächst von der Notwendigkeit freigestellt, für die Konsequenzen des Vorschlags einstehen zu müssen. An eigenen Konzepten für die nukleare Abrüstung hat China ansonsten nur einen Verzicht auf den Ersteinsatz von Kernwaffen sowie eine absolute Nichteinsatzgarantie für NKWS vorgebracht, d. h. Maßnahmen, die sich der Verifikation entziehen und nicht zwangsläufig Einschränkungen oder Änderungen bei der Streitkräftestruktur nach sich ziehen.¹¹² Gegenüber weitreichenden Transparenzmaßnahmen verhält sich China ablehnend; seine restriktive Verhandlungsposition hinsichtlich der Verifikationsfragen bei den Teststoppverhandlungen sind hierfür bezeichnend.¹¹³

Für sich selbst sieht Peking keine Notwendigkeit, sich gegenwärtig in den Prozeß der nuklearen Rüstungskontrolle einzuklinken, der zu überwachten Beschränkungen seines eigenen Arsenal führen könnte. Es verlangt vielmehr von den beiden nuklearen Supermächten, auf das chinesische Niveau herunterzurüsten, bevor China an derartigen Maßnahmen teilnehmen könnte.¹¹⁴ Zugleich betreibt Peking eine Modernisierung und qualitative Verbesserung seines nuklearen Dispositives, ohne allerdings die Welt über seine Pläne zu informieren. Hierzu soll auch die Entwicklung von Mehrfachsprengköpfen für die land- und seegestützten Interkontinentalwaffen zählen. Die Stationierung von landgestützten MIRVs würde das entsprechende Verbot im amerikanisch-russischen START-II-Vertrag unterlaufen. China wäre dann der einzige Kernwaffenstaat, der über

¹¹¹ Vgl. Ann Pettersson/Camille Grand: *La Chine, l'arme nucléaire et le désarmement*, in: *Relations international et stratégiques*, Nr. 21, Frühjahr 1996, S.50-59; Banning N. Garret/Bonnie S. Glaser, *Chinese Perspectives on Nuclear Arms Control*, in: *International Security*, Jg.19, Nr.1, Winter 1995/96, S.43-78.

¹¹² Zur chinesischen Abrüstungsposition vgl. Sha Zukang: *China and the NPT*, in: *Disarmament*, Jg.18, Nr.1, 1995, S.18-23; sowie die Stellungnahme von Pan Zhenquiang, in: *Oxford Research Group: Global Security. The View from China, Current Decisions Report Nr. 16*, Dezember 1995, S.34-36; Qian Jiadong: *China's Efforts and Expectations*, in: *Vereinte Nationen: Disarmament in the last half Century and its future Prospects*, *Disarmament Topical Papers* 21, 1995, S.99-103.

¹¹³ Vgl. Rebecca Johnson: *CTB Negotiations - Geneva Update No. 28*, in: *Disarmament Diplomacy*, Nr.5, Mai 1996, S.14-24, hier S.22/23.

¹¹⁴ Vgl. Sha, a.a.O.

diesen Waffentyp verfügt (so wie es nach Beseitigung der französischen landgestützten Waffen einziger Kernwaffenstaat mit vom INF-Vertrag verbotenen Raketentypen sein wird).¹¹⁵

China nennt als Zweck seiner Kernwaffen ausschließlich die Selbstverteidigung.¹¹⁶ Der Einsatz von nuklearfähigen Raketen zu politischen Demonstrationszwecken während der Manöver in der Taiwan-Straße wirft auf diese Politik jedoch einen Schatten des Zweifels. Auch die plumpe Drohung eines hohen chinesischen Militärs gegenüber dem amerikanischen Botschafter während der Taiwan-Krise, die amerikanische Flotteneinmischung könnte schlimmstenfalls einen Nuklearangriff auf kalifornische Städte nach sich ziehen, paßt nicht recht zum minimalistischen Schein der erklärten chinesischen Nukleardoktrin; sie blieb allerdings ein Einzelfall.

Die Volksrepublik sieht sich selbst mit minimalen, noch dazu technisch unterlegenen nuklearen Streitkräften versehen, die den beiden potentiellen Feinden kaum Paroli bieten können und deren Wirksamkeit durch eine etwaige Raketenabwehr vollends in Frage gestellt werden könnte.¹¹⁷ Da das quantitative und qualitative Ziel der gegenwärtigen Modernisierungsanstrengungen im Dunkeln bleibt, ist auch die künftige chinesische Verhandlungsposition für einen Cut-Off kaum zu prognostizieren.¹¹⁸

In Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung ist China immer noch nicht voll integriert, der Zeitraum seiner Mitwirkung an solchen Verhandlungen ist noch verhältnismäßig kurz. Im Unterschied zu allen übrigen Kernwaffenstaaten ist es in keinen bi- oder multilateralen Vertrag eingebunden, der seine Streitkräfte – konventionell oder nuklear – Beschränkungen oder durchgreifenden Transparenzmaßnahmen unterwerfen würde. Entsprechende Ansätze im ASEAN-Regionalforum oder in der neuen zentralasiatischen Vereinbarung stehen noch ganz am Anfang. Sein außerordentliches Mißtrauen gegenüber den weltpolitischen Ambitionen der USA und die Tradition der Rivalität mit Rußland (bzw. dessen Vorgängerstaat Sowjetunion) machen die gegenwärtige chinesische Rüstungskontrollpolitik mit der der Sowjetunion der sechziger Jahre vergleichbar: eine ausufernde Abrüstungsrhetorik, aber geringe Bereitschaft zu denjenigen Schritten, die die Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der weitreichenden Abrüstungsziele überhaupt erst schaffen könnten. China stellt daher den lebhaften Kontrast zu Frankreich dar, das am wenigsten geneigt ist, sich der vollständigen nuklearen Abrüstung zu verschreiben, jedoch durchaus bereit zu sein scheint, Maßnahmen mitzutragen, die reale Schritte auf dem Weg zu diesem Ziel darstellen könnten.

¹¹⁵ Vgl. Michel Duval, *Enquête sur une énigme: L'arme nucléaire chinoise*, in: *Défense nationale*, Jg.50, Nr.9, 1994, S. 103.

¹¹⁶ Vgl. Alastair Johnson: *China's New „Old Thinking“: The Concept of Limited Deterrence*, in: *International Security*, Jg.19, Nr.1, 1995/96, S.5-42.

¹¹⁷ Patrick E. Tyler, *Chinese Denounce Big Nuclear Powers*, *International Herald Tribune*, 17. November 1995, S.1, 6.

¹¹⁸ Lisbeth Gronlund/David Wright/Yong Liu: *China and a Fissile Material Production Cut-Off*, in: *Survival*, Jg. 37, Nr. 4, 1996, S. 147-167.

4.4. Frankreich

In Frankreich hat sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts eine bemerkenswerte Öffnung der militärisch-nuklearen Diskussion vollzogen.¹¹⁹ Der Stand der Debatte läßt sich wie folgt umreißen:

- Grundsätzlich halten die großen Parteien Frankreichs sowie die politischen Eliten an der Notwendigkeit der nuklearen Abschreckung fest. Lediglich Grüne und Kommunisten weichen von dieser Linie ab.
- Die Aufgaben der Kernwaffen werden in der Garantie der territorialen Integrität, dem Beitrag zur Sicherheit Europas und – neuerdings und noch undeutlich – in einem „nuklearen Manöver“ *out of area* gesehen, falls dort die vitalen Interessen Frankreichs auf dem Spiel stehen. Eine ausgesprochene nukleare „Counterproliferation-Doktrin“ ist allerdings nicht entwickelt worden.¹²⁰
- Entgegen Tendenzen, das taktische Nukleararsenal Frankreichs in Richtung auf Kriegführungsfähigkeit aufzufächern, bleiben heute nur die Einsatzformen „letzte Warnung“ und „massiver Schlag“ erhalten. Wie sich diese restriktive Doktrin zu der vagen Idee eines „nuklearen Manövers“ außerhalb der europäischen Sicherheitszone verhält, bleibt vorerst unbestimmt.
- Dem entspricht ein Arsenal, dessen landgestützte Komponente gänzlich beseitigt wird, dessen luftgestützter Teil sich auf 60 AMSP (Marschflugkörper mittlerer Reichweite, auf Flugzeugen stationiert) beschränkt und dessen seegestützte Komponente gegenüber den ursprünglichen Planungen um fast 40% gekürzt worden ist. Frankreich hat damit seine Sprengkopfzahl um 15% verringert.¹²¹

Liegen diese Befunde noch nahe an der klassischen Position Frankreichs vor 1990, so lassen sich doch auch deutlich innovative Aspekte ausmachen:

- Im klaren Unterschied zur klassischen gaullistischen Doktrin sieht die politische Klasse Frankreichs heute, daß eine Legitimation der eigenen Kernwaffen nicht aus ihrer Leistung für die französische Nation selbst abgeleitet werden kann. Dieser Perspektivwandel spiegelt die Anerkennung einer Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht gegenüber der internationalen Gemeinschaft wider, die dem großen General fremd gewesen wäre. Frankreich fühlt sich genötigt, seine Positionen und Handlungen auf dem Gebiet der Kernwaffen beständig zu rechtfertigen und der

¹¹⁹ Vgl. David S. Yost: Nuclear Debates in France, in: Survival, Jg.36, Nr.4, 1994/95, S.113-139; sowie das Dossier „La France, La Dissuasion et L’Europe, in: Relations Internationales et Stratégiques, Nr. 21, 1996, S.79-160.

¹²⁰ Vgl. Livre Blanc sur la Défense 1994. La Documentation française, Collection des rapports officiels, Paris 1994; Pascal Boniface: Contre le révisionnisme nucléaire, Paris, 1994.

¹²¹ Vgl. Camille Grand/Philippe Richard: France, in: Harald Müller (Hg.): A Survey of European Nonproliferation Policy, 1993-1995, Brüssel 1996 (i.E.); Craig R. Whitney: Chirac Wins Applause for Nuclear Cutbacks, Internationale Herald Tribune, 24./25. Februar 1996, S. 1.

Weltmeinung, besonders aber den Wünschen seiner engeren Partner, Konzessionen zu machen;¹²² bezeichnend ist die Konsultation mit Bonn vor der Entscheidung, die HADES-Kurzstreckenraketen zu verschrotten.

- Auch das Angebot der „konzertierten Abschreckung“ sowie die Bereitschaft, nun innerhalb der NATO über nukleare Fragen zu sprechen, verrät diesen Doppelcharakter: Zum einen verbirgt sich dahinter der Versuch der neuen Legitimationsbeschaffung für den Kernwaffenbesitz Europas und der westlichen Allianz. Zum anderen spiegelt sich die Einsicht wieder, daß Nuklearpolitik nicht mehr ohne Resonanz und Mitwirkung der wichtigsten Partner zu machen ist.¹²³
- Deutlich ist die veränderte Haltung auch in der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik.¹²⁴ War hier die französische Haltung jahrelang durch sterile Abstinenz geprägt, so ist Frankreich heute ein aktiver, wenn auch nicht immer einfacher Teilnehmer an internationalen Verhandlungen. Die frühere Feindseligkeit gegenüber kernwaffenfreien Zonen ist der französischen Teilnahme an den Protokollen der drei existierenden Zonen (Lateinamerika, Südpazifik und Afrika) gewichen. Frankreich hat das Verdienst, mit der Einführung der „Null-Schwelle“ für einen umfassenden Teststopp den entscheidenden Durchbruch über den Verbotstatbestand bei den Genfer Verhandlungen eingeleitet zu haben, wenn auch diese Entscheidung nur auf den starken internationalen Druck während der französischen Testserie hin zustande kam. Die Spaltstoffproduktion für Waffenzwecke hat man einseitig beendet. Paris hat auch seine Bereitschaft erklärt, an multilateralen Abrüstungsverhandlungen mit den übrigen Kernwaffenstaaten jenseits von START II teilzunehmen.¹²⁵ Es ist deutlich, daß Paris die aus den „Prinzipien und Zielen“ abgeleiteten Verhaltenspflichten durchaus ernst nimmt und in dieser Haltung durch die unerwartet massiven Proteste auf seine Testserie hin noch bestärkt worden ist.¹²⁶

Das Fazit ist klar: Frankreich hält zwar an seinem Selbstverständnis als Kernwaffenstaat fest, definiert diese Position aber heute in internationaler Perspektive, die eine Rechenschaftspflicht gegenüber der Staatengemeinschaft und eine Mitwirkungspflicht an Abrüstungsaktivitäten beinhaltet. Dabei ist Frankreich bereit, auch gewisse Einschränkungen seiner geschätzten Handlungsfreiheit in Kauf zu nehmen. Die Frage nach der

¹²² Vgl. Frédéric Bozo, *Dissuasion concertée: le sens de la formule*, in: *Relations Internationales et Stratégiques*, Nr. 21, Frühjahr 1996, S.92-100; Marc Perrin de Brichambaut: *La question de la licéité des armes nucléaires, une dimension nouvelle du débat sur la dissuasion*, in: *Relations Internationales et Stratégiques*, Nr. 21, Frühjahr 1996, S.126-129.

¹²³ Vgl. Alain Juppé, *Quel horizon pour la politique étrangère de la France?*, in: *Politique étrangère*, Nr.1, 1995, S.245-259; ders.: *Politique de défense et dissuasion nucléaire*, in: *Défense nationale*, Jg.51, Nr.11, November 1995, S. 7-18.

¹²⁴ Vgl. François Heisbourg: *Deterrence and Disarmament*, in: *Relations Internationales et Stratégiques*, Nr. 21, 1996, S.130-134.

¹²⁵ So Außenminister Hervé de Charette in einer Ansprache vor dem Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale im Oktober 1995.

¹²⁶ Vgl. William Drozdiak: *Nuclear Tests Over, Chirac Announces*, in: *International Herald Tribune*, 30. Januar 1996.

nuklearen Abrüstung wird negativ beantwortet; daß sie aber von Angehörigen der politischen Klasse überhaupt gestellt wird, bricht ein Tabu.¹²⁷ Obwohl die Vision von der kernwaffenfreien Welt gegenwärtig von den französischen Eliten nur in der in die weite Zukunft weisenden Form der „Prinzipien und Ziele“ akzeptiert wird, lassen sich mit Frankreich wahrscheinlich durchaus Schritte vollziehen, die zur Vorbereitung auf diese Vision dienen.

4.5. Großbritannien

Das Vereinigte Königreich hat in den vergangenen Jahren einschneidende Veränderungen in seinen nuklearen Planungen und seinem aktuellen Dispositiv vorgenommen. Als Folge wird die britische Nuklearstreitmacht als einzige unter den Kernwaffenstaaten am Ende des Jahrzehnts nur noch über ein einziges Waffensystem verfügen, nämlich über vier Victorious-Unterseeboote mit Trident-Raketen, die aus den USA gekauft werden. Pro Schiff werden nicht mehr als 96 Sprengköpfe, möglicherweise erheblich weniger, stationiert. Die taktischen Kernwaffen werden verschrottet bzw. – im Falle der W-177-Bombe – nicht mehr ersetzt. Der Plan, gemeinsam mit Frankreich einen weitreichenden Marschflugkörper zu entwickeln, ist aufgegeben worden. Daß Großbritannien damit auf eine Reihe von Einsatzoptionen verzichtet, liegt auf der Hand. Taktische Flexibilität soll durch die Qualität der Trident-Waffe gewonnen werden, aber das Risiko, daß ein U-Boot nach einer ersten Salve aufgespürt und zerstört wird, ist bekannt. Die Flexibilität der britischen Nuklearwaffen ist damit äußerst eingeschränkt.¹²⁸

Großbritannien hat auch der Versuchung widerstanden, die neue sicherheitspolitische Lage zu neuen Rechtfertigungen seines Kernwaffenbestandes zu nutzen. Ausdrücklich wird der Einsatz von Kernwaffen für die Abschreckung eines „nuklearen Proliferators“ oder gar einen präemptiven Einsatz ausgeschlossen. Entsprechende konventionelle Beschaffungsmaßnahmen machten deutlich, daß die britischen Streitkräfte auf eine militärische Option gegen „Proliferatoren“ zwar nicht verzichten, diese aber konventionellen Waffen anvertrauen wollen.¹²⁹

Die britische Regierung hat – im Vergleich zu Frankreich – deutlicher gemacht, daß sie sich ihrer Verpflichtung zur vollständigen nuklearen Abrüstung bewußt ist und dieses Fernziel, das nur als multilaterale, nicht als unilaterale Maßnahme denkbar sei, akzeptiert.¹³⁰ Freilich nennt das Weißbuch 1994 als Bedingung, daß die Sicherheit gegen einen „Breakout“ durch die klassischen Kernwaffenstaaten ebenso gewährleistet werden

¹²⁷ Vgl. Thierry de Montbrial: *Présentation*, in: *Défense nationale*, Jg. 52, Nr. 4, 1996, S. 14-16.

¹²⁸ Vgl. *Statement on the Defence Estimates 1995*, London, HMSO.

¹²⁹ Vgl. die Stellungnahmen des damaligen Verteidigungsminister Malcolm Rifkind, *The Role of Nuclear Weapons in UK Defence Strategy*, in: Michael Clarke (Hg.): *Brassey's Defence Year Book*, London, 1994, S. 22-31.

¹³⁰ Vgl. Sir Christopher Mallaby: *La dissuasion britannique et la défense d'Europe*, in: *Relations Internationales et Strategiques*, Nr. 21, 1996, S. 112-116.

muß wie die gegen einen „Proliferator“. Solange dies nicht der Fall sei, müsse die britische Sicherheit sich weiter auf Kernwaffen verlassen.¹³¹ Die Regierung ist jedenfalls nicht gewillt, nach Art der amerikanischen *Nuclear Posture Review* die Notwendigkeit der Kernwaffen wenigstens hypothetisch einer Prüfung zu unterziehen.¹³²

Großbritannien hat sich – nach einigem Zögern – der Forderung der USA nach einem atomaren Teststopp angeschlossen und seine ursprüngliche Forderung, gelegentlich und unter internationaler Kontrolle einzelne Versuchszündungen zuzulassen, im Frühjahr 1995 – rechtzeitig zur NVV-Verlängerungskonferenz – fallen lassen. Auch die Null-Option für die Testschwelle wurde mit einiger Verzögerung akzeptiert. London unterstützt ebenfalls, wenn auch mit sichtbarer Zurückhaltung, das Projekt eines Cut-Off-Vertrages. Seine eigene Spaltstoffproduktion für Waffenzwecke hat es eingestellt, möchte allerdings das aus der Verschrottung seiner alten Sprengköpfe freigesetzte Spaltmaterial rezyklieren.¹³³ Auf multilaterale Verhandlungen über die weitere Reduzierung der Kernwaffenarsenale (START III) will sich die britische Regierung allerdings erst dann einlassen, wenn die russischen und amerikanischen Sprengkopffzahlen „in den Hunderten statt in den Tausenden“ angekommen sind.¹³⁴

Die oppositionelle Labour-Partei hat unter der Führung Tony Blairs die Forderung nach einseitiger nuklearer Abrüstung Großbritanniens aufgegeben: eine Verschrottung des britischen Arsenalts käme nur in Frage, wenn alle Kernwaffenstaaten zu einer Null-Lösung bereit seien. Im Unterschied zu den Konservativen verlangt die Labour-Partei aber nach einer aktiven britischen Abrüstungspolitik, um diesen Prozeß voranzubringen. Diese Position wird in etwa auch von der zweiten Oppositionspartei, den Liberalen, vertreten.¹³⁵

In der Gesellschaft gibt es – im Unterschied zu Frankreich – ernstzunehmende und wohlartikulierte Kräfte, die eine Diskussion über die Zukunft der britischen Kernwaffen vorantreiben wollen. Hierbei ist weniger an die Abrüstungskampagne (CND) zu denken, um die es eher still geworden ist. Die Diskussion wird vielmehr von Organisationen wie BASIC und der britischen Pugwash-Gruppe geführt, deren Prestige durch die Auszeichnung ihres Mitglieds Joseph Rotblat mit dem Friedensnobelpreis ebenso gestiegen ist wie die öffentliche Aufmerksamkeit für ihre Diskussionsbeiträge.¹³⁶ Auch in der akademischen Welt gibt es ernstzunehmende Stimmen, die das Nachdenken über die völlige nukleare Abrüstung verlangen. Vor einem Jahrzehnt wäre es jedenfalls kaum denkbar gewesen, daß ein angesehenender Akademiker mit dem früheren britischen

¹³¹ Vgl. Statement of the Defence Estimates 1994, London, HMSO.

¹³² Vgl. Nicholas K.J. Witney: British Nuclear Policy After the Cold War, in: *Survival*, Jg. 36, Nr. 4, 1994/95, S. 96-112, hier S. 97, 100, 103.

¹³³ Vgl. Darryl Howlett/John Simpson: The United Kingdom, in: Harald Müller (Hg.): *A Survey of European Nonproliferation Policy, 1993-1995*, Brüssel 1996 (i.E.)

¹³⁴ Statement by the Foreign Secretary of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, NPT Review and Extension Conference, 18. April 1995, mimeo.

¹³⁵ Vgl. C.R. Hill/R.S. Pease/R.E. Peierls, J. Rotblat, *Does Britain Need Nuclear Weapons?*, British Pugwash Group, London, 1995, S. 22/23.

¹³⁶ Vgl. Hill u.a.: *Does Britain Need Nuclear Weapons?*

Verteidigungsminister eine Debatte zu diesem Thema in der wohl bekanntesten außenpolitischen Zeitschrift des Landes, „International Affairs“, führt.¹³⁷

Nach einem Regierungswechsel dürfte eine aktivere britische Rüstungskontrollpolitik zu erwarten sein, zumindest aber das Einschwenken auf die französische Linie, sich an Gesprächen über ein START III zu beteiligen. Das britische nuklear-militärische Establishment wird mangels neuer Sprengkopf- und Systementwicklungen einem Erosionsprozeß unterworfen werden. Zwar erzwingt in absehbarer Zeit die Ausgabenseite keine dramatische Entscheidung – die Investitionen für Trident sind getätigt, und die Operationskosten sind geringer, als es eine Verschrottung oder eine Umrüstung auf konventionelle Waffen wären. Spätestens mit der Nachfolge für Trident gesellt sich den Abrüstungsargumenten auch der finanzielle Druck einer Neuinvestition hinzu, die London zur Wahl zwischen seinen Kernwaffen, der Royal Navy und der Beteiligung Großbritanniens an den konventionellen Kräften der NATO stellen könnte. Bei einem Systemvorlauf von 10–15 Jahren könnte eine solche Diskussion um das Jahr 2010 beginnen – wenn die Entwicklung der internationalen Beziehungen eine Entscheidung nicht schon früher erzwingen sollte.¹³⁸

4.6. Deutschland

Einer der Marksteine deutscher Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik, der zwar bereits vor der Überprüfungs-konferenz des NVV gesetzt wurde, aber nach wie vor die Grundlage deutscher Politik darstellt, ist die im Dezember 1993 von Außenminister Kinkel vorgestellte 10-Punkte-Initiative zur Nichtverbreitungspolitik. Darin tritt die Bundesregierung für das Ziel der Universalität von NV-Vertrag, Biowaffen-Übereinkommen und Chemiewaffen-Übereinkommen ein. Im regionalen Kontext identifizierte Kinkel einen „freeze“ der militärischen Nuklearaktivitäten von verdächtigen Staaten als einen ersten Schritt, auf dessen Grundlage dann eine politische Lösung des regionalen Sicherheitsproblems angestrebt werden könne. Sobald dies erfolgt sei, gelte es, die bestehenden Kapazitäten im multilateralen Rahmen abzurüsten. Mit Blick auf Europa forderte Kinkel die Stärkung der OSZE, um die Organisation in die Lage zu versetzen, zur Lösung des „für die europäische Sicherheit zentralen Problems“ der nuklearen Nichtverbreitung auf politischer Ebene beizutragen.

Zur Sicherung des bei der nuklearen Abrüstung freiwerdenden Spaltmaterials schlug Kinkel die Errichtung eines internationalen Plutonium-Kontrollregimes vor. In diesem Zusammenhang unterstützte der Außenminister auch die baldige Verhandlung eines Cut-Off-Vertrages sowie des Abschlusses eines CTBT bis 1995 nachdrücklich.

¹³⁷ Vgl. Michael Quinlan, The future of nuclear weapons: policy for Western possessors, in: International Affairs, Jg.69, Nr.3, 1993, S.485-496; Michael McQuire: Is there a future for nuclear weapons?, in: International Affairs, Jg.70, Nr.2, 1994, S.211-228.

¹³⁸ Vgl. Howlett/Simpson: The United Kingdom.

Darüber hinaus propagierte die innovativste Idee der 10-Punkte-Initiative die Etablierung eines Kernwaffenregisters unter den Auspizien der Vereinten Nationen. Die damit erzielte größere Transparenz würde den Abschluß zukünftiger Rüstungskontrollabkommen und deren effektive Verifikation erheblich erleichtern. Der Vorschlag basiert auf der Überlegung, daß der Erfolg zukünftiger Abkommen nur konkret nachgewiesen werden kann wenn die tatsächlichen Kernwaffenbestände bekannt sind. Das Register käme praktisch einer Bestandsaufnahme gleich, gegen die zukünftige Reduktionen angerechnet werden können – eine Funktion, die mit der Annäherung an die vollständige Abrüstung der Nuklearwaffen eine immer größere Bedeutung gewinnt. Allerdings traf dieser Vorschlag Bonns auf eine harsche Kritik seitens der verbündeten KWS.¹³⁹

Dies ist mit als eine Ursache dafür anzusehen, daß die 10-Punkte-Initiative in der Folge keine entsprechende Umsetzung in den verschiedenen dafür geeigneten internationalen Institutionen erfuhr. Hier kehrte die deutsche Politik, selbst dort, wo sie eigene Positionen verfolgte, rasch ins Fahrwasser der westlichen Verbündeten, allen voran der Vereinigten Staaten, zurück. So schlug die deutsche Delegation bei den Genfer Verhandlungen über einen CTBT zunächst die Berücksichtigung von Vorbereitungshandlungen für Nukleartests unter dem Verbotstatbestand eines zukünftigen CTBT vor, ließ dieses Ansinnen in der Folge aber wieder fallen. Ebenso lassen sich in der deutschen Einlassung während der Generaldebatte der NVV-Verlängerungskonferenz mit Ausnahme eines Lippenbekenntnisses zum Kernwaffenregister keine über die vereinbarte westliche Verhandlungsposition hinausreichende Abrüstungs- oder Rüstungskontrollforderungen identifizieren.¹⁴⁰ Auch hier wurden also deutsche Interessen an weitergehenden Abrüstungsschritten der Allianzräsön und der Kohärenz der von den KWS dominierten EU-Position geopfert.

Auch hinsichtlich der französischen Nukleartests hielt sich die Bundesregierung mit ihren Kommentaren sehr bedeckt. So erklärten sowohl der Staatsminister im Auswärtigen Amt Schäfer als auch Außenminister Kinkel, die französische Entscheidung zur Wiederaufnahme der Nukleartests sei eine nationale französische Entscheidung, über die man zwar „nicht glücklich“ sei. Gleichzeitig betonten sie, daß die Kehrseite der französischen Politik eine sehr viel konstruktivere Haltung bei den Genfer Teststopp-Verhandlungen sei.¹⁴¹ Die deutsche Ablehnung der Nukleartests wurde nur hinter verschlossenen Türen mit der französischen Regierung erörtert – von einer öffentlichen Kritik wurde abgesehen, um die deutsch-französischen Beziehungen, denen in Bonn ein höherer Stellenwert beigemessen wurde als der Fortsetzung des französischen Testmoratoriums, nicht zu belasten. So vermied es die Bundesregierung in der Folge, sowohl zu der

¹³⁹ Vgl. die detaillierte Diskussion dieses Vorschlags in: Harald Müller: Transparency in Nuclear Arms: Toward a Nuclear Weapons Register, in: Arms Control Today, Jg. 24, Nr. 8, 1994, S. 3-7.

¹⁴⁰ Vgl. Statement by Dr. Klaus Kinkel, Federal Minister of Foreign Affairs, New York, 18. April 1995, S. 4.

¹⁴¹ Vgl. Interview von Außenminister Kinkel im Tagesspiegel, abgedruckt in: Harald Müller/Annette Schaper (Hg.): Fatale Versuche. Zur Wiederaufnahme der französischen Kernwaffentests, Bonn, 1995, S. 35; Interview von Staatsminister Schäfer im Deutschlandfunk, abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 7, Juli 1995, S. 51-54.

französischen Testserie als auch zu dem Angebot der „Europäisierung“ der französischen Nuklearabschreckung detailliert Position zu beziehen. In der Frage der Ausweitung der französischen Nukleargarantie zeigte lediglich der abrüstungspolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Friedbert Pflüger, ein gesteigertes Interesse und reiste nach Paris, um sich dort die Details des französischen Angebotes erläutern zu lassen. Obwohl er noch erheblichen Klärungsbedarf konstatierte, verwahrte sich Pflüger nach seinem Besuch gegen den „allgemeinen Aufschrei gegen unsere französischen Freunde“.¹⁴²

Daneben äußerte die Bundesregierung vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag zur Frage der Legalität des Einsatzes oder der Drohung des Einsatzes von Nuklearwaffen.¹⁴³ Dabei ruhte die deutsche Stellungnahme in der Hauptsache auf zwei Argumenten – einem formalen und einem substantiellen. Entsprechend dem formalen Argument sollte der IGH eine Position zur Legalität des Einsatzes von Nuklearwaffen ablehnen, da jedwede Stellungnahme im direkten Bezug zu essentiellen sicherheitspolitischen Überlegungen von Staaten stehen würde. Dies sei aber eine höchst politische Stellungnahme, die der IGH entsprechend seinem eigenen Selbstverständnis, demzufolge nur Fragen rechtlicher Natur in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, überhaupt nicht abgeben dürfe.¹⁴⁴

Das substantielle Argument gegen eine Stellungnahme des IGH hebt darauf ab, daß Nuklearwaffen von der internationalen Staatengemeinschaft nicht geächtet worden seien. Dies sei zwar im Falle von chemischen und biologischen Massenvernichtungswaffen geschehen, aber eben nicht in bezug auf Nuklearwaffen. Die Gründe hierfür sieht die Bundesregierung zum einen in dem nicht vorhandenen politischen Konsens, Nuklearwaffen abzuschaffen, zum anderen in der Gefahr, daß die „politisch erfolgreiche Strategie, internationale Rüstungskontrollvereinbarungen Schritt für Schritt zu verhandeln, von einem unrealistischen Alles-oder-Nichts-Ansatz“ unterminiert werden könnte.¹⁴⁵ Während das erste der beiden Argumente aus Sicht der Bundesregierung keiner weiteren Erläuterung bedarf, illustriert sie den von ihr favorisierten inkrementalistischen Rüstungskontrollansatz mit Rückgriff auf die Behandlung der Abrüstungsfrage im Kontext des NV-Vertrages. Dabei stellen die während der NVV-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz verabschiedeten „Prinzipien und Ziele“ lediglich die letzte Manifestation des gradualistischen Ansatzes dar, den die Staatengemeinschaft gewählt habe, um den aus den Nuklearwaffen resultierenden Gefahren zu begegnen.¹⁴⁶

Im deutschen Bundestag konkurrierte die Frage der nuklearen Abrüstung mit „konventionellen“ Themen wie Landminenverbot oder Überprüfung des KSE-Vertrages, so daß sich die Aktivitäten des Parlamentes im Nuklearbereich weitgehend auf den Abschluß eines CTBT beschränkten. Hierzu wurden mehrere Debatten geführt und Beschlüsse

¹⁴² Vgl. International Herald Tribune, 25. August und 12. September 1995.

¹⁴³ Vgl. zu dem Rechtsstreit an sich Abschnitt 3.6 weiter oben.

¹⁴⁴ Vgl. „Oral Statement of the Federal Republic of Germany at the Public Sitting of the International Court of Justice“, Den Haag, 2. November 1995, mimeo, S. 5.

¹⁴⁵ Vgl. Oral Statement of the Federal Republic of Germany, S. 9.

¹⁴⁶ Vgl. Oral Statement of the Federal Republic of Germany, S. 10.

gefaßt. Die letzte interfraktionelle Beschlußempfehlung des Auswärtigen Ausschusses aus dem Juni 1996 befürwortet den Abschluß und die zügige Implementation des CTBT, drängt auf die unverzügliche Aufnahme von Verhandlungen über einen Cut-Off nach Abschluß eines CTBT und formuliert erneut die Forderung nach einem Spaltstoffkontrollsystem, in dem das bei der Abrüstung freiwerdende Spaltmaterial aufgefangen werden soll. Begründet werden diese Forderungen mit dem Bestreben, neben quantitativen Aspekten der fortgesetzten Nuklearrüstung auch deren qualitative und ökologische Dimension angemessen in zukünftigen Rüstungskontrollmaßnahmen zu berücksichtigen.

In der akademischen Debatte zur nuklearen Abrüstung in Deutschland lassen sich konservative Rüstungskontrollpositionen genauso identifizieren wie Forderungen nach einer Minimalabschreckung mit den verbleibenden Nuklearwaffen unter internationaler Kontrolle und kooperativer Denuklearisierung.

Für Uwe Nerlich stellt nukleare Rüstungskontrolle oder gar Abrüstung eine nachgeordnete Möglichkeit dar, eine neue internationale Ordnung nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes zu errichten. Gefordert sei vielmehr ein neues Regime, das die Frage des „nuklearen Besitzes“ (im Sinne von Nuklearwaffenbesitz) und damit verbunden nuklearer Sicherheitsgarantien und Nichtverbreitungsanstrengungen zufriedenstellend löst. Das von Nerlich favorisierte Regime erlegt den Nuklearwaffenstaaten weitgehende Pflichten auf. Diese betreffen u.a. die Transparenz der Nuklearwaffenarsenale, die Möglichkeit der Modernisierung und des Testens von Kernsprengköpfen und die Stationierung von Nuklearwaffen. Der Verzicht auf den Ersteinsatz von Nuklearwaffen oder ein Konzept von minimierter nuklearer Abschreckung haben in dieser Konzeption freilich keinen Platz.¹⁴⁷

Erwin Häckel von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik sieht demgegenüber die Frage der nuklearen Abrüstung weit über die Abrüstung der nuklearen Sprengköpfe hinausreichend. Er beziffert die Zahl der Staaten mit einer „nuklearisierten“ Sicherheitspolitik auf etwa 30. Konsequenterweise betreffe nukleare Abrüstung auch die Sicherheitsinteressen all dieser Staaten. Darüber hinaus müsse nukleare Abrüstung die gesamte Infrastruktur der Nuklearwaffen umfassen und werde damit zwangsläufig zu einer Umgestaltung der Streitkräftestrukturen führen. Sinnvollerweise gehe nukleare mit konventioneller Abrüstung einher. Die Kosten der nuklearen Abrüstung seien also sehr viel höher als gemeinhin angenommen. Diese Kosten seien nur gerechtfertigt wenn mit der Abrüstung ein Stabilitätsgewinn verbunden sei und somit die Sicherheit der Staaten befördert werde. Dies allerdings verneint Häckel.¹⁴⁸

Im Gegensatz dazu sieht der CDU-Verteidigungsexperte Dregger eine Reduzierung der nuklearen Arsenale bis auf das für eine Minimalabschreckung benötigte Nuklear-

¹⁴⁷ Vgl. Uwe Nerlich: Nukleare Waffen und ihre Kontrolle nach dem Ende des Kalten Krieges, SWP-S 399, Ebenhausen, Juni 1995.

¹⁴⁸ Vgl. Erwin Häckel: Toward Non-Nuclear Security: Costs, Benefits, Requisites, in: R. Cowen Karp (Hg.): Security Without Nuclear Weapons, Oxford, 1992, S.56-79; ders.: Ende des Atomzeitalters?, in: Probleme der nuklearen Nichtverbreitung. Beiträge zur internationalen Diskussion, DGAP Arbeitspapiere zur Internationalen Politik Nr. 83, Bonn, 1994, S. 118-148.

waffenpotential als den Zielen der Stabilität und Kriegsverhütung förderlich. Seines Erachtens sollten „Atomwaffen ... nur noch zu dem Zweck bereitgehalten werden, um Desperados abzuschrecken, die sich der Völkerrechtsgemeinschaft entziehen“.¹⁴⁹ Dabei bliebe die Funktion der Kernwaffen nicht auf die Abschreckung des Einsatzes oder der Einsatzdrohung nur mit nuklearen Waffen beschränkt, sondern würde auch nicht-nukleare Massenvernichtungswaffen mit einbeziehen. Allerdings fordert Dregger die Aufgabe der nationalen Kontrolle und die Übertragung der Verfügungsgewalt über alle atomaren Anlagen und Kernwaffen samt ihrer Trägersysteme an eine an die Vereinten Nationen angegliederte internationale Kontrollinstanz – Pate für diese Idee stand ganz offensichtlich der Baruch-Plan aus dem Jahr 1947.

Eine vierte Position schließlich betrachtet die erreichten nuklearen Abrüstungsschritte nicht als Endpunkt einer Entwicklung, die es zu stabilisieren gilt. Vielmehr, so diese Argumentation, machten die bisherigen Erfolge den Blick auf ein lange verschüttetes Ziel wieder frei: die vollständige nukleare Abrüstung.¹⁵⁰ Priorität auf dem Weg zu diesem Ziel muß zunächst der Umsetzung der bisher erzielten Abkommen eingeräumt werden. Dabei ist eine international überprüfbare Bestandsaufnahme der russischen Nuklearwaffen sowie die sichere Demontage der Gefechtsköpfe und Endlagerung des spaltbaren Materials besonders vordringlich. Die bestehenden Abkommen sind dann zu ergänzen durch einen umfassenden Teststopp und verbindliche negative Sicherheitsgarantien durch die Nuklearwaffenstaaten. Als Fernziel kann dann die Überwindung der nuklearen Abschreckung – und damit verbunden die vollständige Elimination der Nuklearwaffen – ins Auge gefaßt werden.

Sowohl die Positionen der Kernwaffenstaaten als auch die des bedeutenden Nichtkernwaffenstaates Deutschland zeugen von einer bemerkenswerten Ambivalenz. In den Kernwaffenstaaten überwiegt deutlich der Wunsch, den eigenen Status festzuhalten. Er wird aber überlagert vom wachsenden Bewußtsein, daß Kernwaffen nicht mehr als nationale Angelegenheit tabuisiert werden können, und daß Abrüstung Teil der transitorischen Legitimation für den Fortbestand des Kernwaffenstatus ist. Diese paradoxe Lage führt dazu, daß sich die Kernwaffenstaaten, wenn auch mit wahrnehmbarem Widerstreben, Regelungen unterwerfen, die zwar nicht die hinreichende, aber die notwendige Bedingung nuklearer Abrüstung sind: schrittweise wachsender Transparenz und Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit. Die Ambivalenz bleibt jedoch erhalten: der Prozeß ist labil und durchaus umkehrbar; andererseits weisen hoffähig gewordene Diskussionen in der inneramerikanischen Diskussion auf die Möglichkeit hin, daß ein Kernwaffenstaat seine langfristigen Interessen in einer kernwaffenfreien Welt besser gewahrt sehen könnte.

¹⁴⁹ Alfred Dregger: Eindämmung der atomaren Gefahr, in: Aussenpolitik, Jg. 45, Nr. 4, 1994, S. 346-353, Zitat S. 352.

¹⁵⁰ Vgl. Matthias Dembinski: Mit START zum Ziel der allgemeinen und vollständigen Abrüstung?: Stand und Perspektiven der Bemühungen um „kooperative Denuklearisierung“, HSK Report Nr.3/1993, Frankfurt, 1993.

5. Bewertung und Ausblick

Die voranstehende Analyse hat deutlich gemacht, daß sich der Charakter des internationalen Diskurses über die vollständige nukleare Abrüstung verändert hat. Über Jahrzehnte bestand er aus einem rituellen rhetorischen Schlagabtausch, der sich jahraus, jahrein ohne Beziehung zur politischen Wirklichkeit vollzog. Dies hat sich geändert, nicht zuletzt, weil zwischen den Kernwaffenstaaten tatsächlich ein Prozeß der Verminderung der Arsenale vonstatten geht. Die internationale Debatte wie auch die Auseinandersetzungen in den Kernwaffenstaaten und bei ihren wichtigsten Verbündeten dreht sich nun darum, mit welchem Endziel dieser Prozeß weitergeführt werden soll. Dabei bleibt die Vision der kernwaffenfreien Welt umstritten. Sie gilt aber nicht mehr lediglich als das illusorische Hirngespinnst idealistischer Spinner, sondern als eine legitime Position innerhalb eines kontroversen Diskurses.

Dieser Prozeß kam durch das Zusammenspiel zweier Entwicklungen zustande: Zum einen spielte die revolutionäre Veränderung der strategischen Landschaft eine wesentliche Rolle, mit der die herkömmlichen Legitimationen für Kernwaffen schlagartig wegbrachen. Dies allein hätte jedoch möglicherweise nicht ausgereicht, um das Beharrungsvermögen nicht nur der Kernwaffenkomplexe selbst, sondern auch der institutionell fixierten Debatte über Kernwaffen zu erschüttern. Erforderlich war die zweite Entwicklung, nämlich der Zwang, sich anlässlich der Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages mit dem Stellenwert der nuklearen Abrüstung auseinanderzusetzen. Bereits im Vorfeld der Verlängerungskonferenz hat die Notwendigkeit, zugunsten der unbegrenzten Verlängerungsoption Abrüstungskonzessionen an die Nichtkernwaffenstaaten zu machen, die Position der Befürworter mutigerer Schritte in den Kernwaffenstaaten gestärkt.

Die harten Verhandlungen in New York haben einen neuen Bezugsrahmen für die Debatte geschaffen, der auch von den Kernwaffenstaaten akzeptiert werden mußte. Die oft gehörte Maxime, die von der Verlängerungskonferenz verabschiedeten „Prinzipien und Ziele“ seien „nur“ politisch, nicht rechtlich bindend, täuscht über die subtile Art der Bindung eher hinweg. Die Kernwaffenstaaten sind nun in einen beständigen Rechtfertigungsdiskurs hineingezwungen, der auch ihre eigenen innenpolitischen Auseinandersetzungen nicht unberührt läßt.

Dies bedeutet nun nicht, daß die KWS über Nacht von ihren Arsenalen ablassen würden oder auch nur zur langfristigen Aufgabe ihres Kernwaffenstatus geneigt seien. In diesen Ländern – wie auch in den drei Schwellenländern Indien, Pakistan und Israel – gibt es starke politische Kräfte, die eine vollständige Entnuklearisierung für unvereinbar mit der nationalen Sicherheit halten. Es bedeutet jedoch, daß die Debatte über die Zukunft der Kernwaffen eine neue Dynamik gewonnen hat, der sich die Fünf nicht entziehen können. Die Entstehung neuer Foren für das Thema – der Internationale Gerichtshof, die Canberra-Kommission – sind nicht nur Folge dieser Entwicklung, sondern verstärken sie selbst weiter. Wenn im Jahre 1997 die Vorbereitung für die nächste NVV-Überprüfungskonferenz beginnt, wird ein weiteres potentes Forum zur Verfügung stehen.

Diese Dynamik macht es wesentlich wahrscheinlicher, daß inkrementale Schritte der Einhegung, Reduktion, Kontrolle und Transparenz der Kernwaffenarsenale in dichterem

Folge getan werden. Die unbestreitbar ernsthafte Bemühung der fünf Kernwaffenstaaten um einen fristgerecht abgeschlossenen nuklearen Teststopp ist ein Beispiel. Die Gegenwehr gegen eine weitergehende Behandlung der nuklearen Abrüstung auf der CD in Genf zeigt zugleich, daß die Widerstände nach wie vor erheblich sind. Die Versuche der blockfreien Bewegung und vieler Nicht-Regierungsorganisationen, die nukleare Abrüstung mit dem Schlag durch den Gordischen Knoten – etwa einer „Kernwaffenkonvention“ zu erreichen, sind daher zum Scheitern verurteilt. Die Bedingungen, unter denen die Öffentlichkeit und die politischen Eliten der Kernwaffen- und Schwellenstaaten zur Aufgabe ihrer Arsenale und Optionen bereit sein werden, lassen sich nur in einem mühsamen, schrittweisen Prozeß erarbeiten.

Der Abrüstungsprozeß bleibt auf absehbare Zeit labil. Er enthält durchaus die Chance, größere Dynamik zu entwickeln, nämlich dann, wenn es gelingt, in den Öffentlichkeiten der KWS die Diskussion konsequent voranzutreiben, die bislang nur in den USA wirklich begonnen hat. Er könnte jedoch angesichts der fortbestehenden Widerstände in den Sicherheitskomplexen und politischen Eliten der Atommächte, aber auch mancher ihrer Verbündeten, nach einer Weile stagnieren. Er ist auch reversibel, wenn sich das internationale Klima gravierend verschlechtert. Fortschreitende Abrüstung der Kernwaffenarsenale stellt also keineswegs einen unvermeidlichen geschichtlichen Entwicklungspfad dar, sondern lediglich eine Chance. Ob sie genutzt werden kann, hängt von zweierlei Entwicklungen des Diskurses ab: Erstens, ob es gelingt, auf die Frage überzeugende Antworten zu finden, wie sich Sicherheit gegen den illegalen „Ausbruch“ aus der Abrüstungsverpflichtung, gegen chemische und biologische Waffen oder auch nur gegen eine überlegene konventionelle Bedrohung gewährleisten lasse, ohne zum bewährten Mittel der nuklearen Abschreckung greifen zu müssen; und zweitens – vorausgesetzt, solche Antworten würden gefunden –, ob sich dafür in den Öffentlichkeiten der wichtigsten Länder, vor allem natürlich der Kernwaffenstaaten, Mehrheiten gewinnen lassen.

Für Deutschland stellt sich die Frage, wie es sich als bedeutender Nichtkernwaffenstaat zu dieser Debatte verhält. Eine klare Linie ist gegenwärtig nicht auszumachen, auch ist die Diskussion ausgesprochen unterentwickelt. Zwischen der Nibelungentreue zur überholten Ersteinsatzoption des westlichen Bündnisses und einem couragierten Ringen um höhere Transparenz der Kernwaffenkomplexe der Atommächte findet sich eine Palette von Stellungnahmen und Positionen, deren gemeinsamer Nenner unklar bleibt. Dies ist um so bedauerlicher, als die deutsche Stimme gerade in dieser Debatte hohes Gewicht hat, ihr Ausbleiben von den Kernwaffenbefürwortern in verbündeten Ländern immer wieder genutzt wird, um auf die Notwendigkeit ihrer bestehenden Arsenale zu verweisen, da andernfalls – so ihre Behauptung – das verunsicherte Deutschland womöglich eine eigene Nuklearoption verwirklichen könne.

Ursache dieser unklaren Linie der deutschen Debatte ist vermutlich, daß man in Deutschland nicht genau weiß, was man eigentlich will. Deutschland hat letztlich ein gespaltenes Interesse. Als Nichtkernwaffenstaat zielt es auf den kontinuierlichen Abbau der Diskriminierung, die sich letztlich nur in einer kernwaffenfreien Welt völlig aufheben läßt. Andererseits ist es an den Nuklearschirm zur Gewährleistung seiner Sicherheit gewohnt. Während des Ost-West-Konflikts lag das Schwergewicht bei diesem Interessenwiderspruch

eindeutig auf der Sicherheit. Der Abrüstungsgedanke war nicht unwichtig, trat aber ins zweite Glied. Auf die neue Lage hat sich die Diskussion noch nicht eingestellt. Worum soll es gehen? Weitere Reduzierungen, Kontrollen, Sicherungen, Transparenz ja, das ist unstrittig; aber Abschaffung der Kernwaffen? Da scheiden sich die Geister, da der Gedanke an eine Sicherheitspolitik ohne Nuklearschirm ungewohnt ist und manchen daher bedrohlich erscheint. Die Eröffnung einer Diskussion über den deutschen Sicherheitsbedarf und den Beitrag, den Kernwaffen dazu leisten oder nicht leisten, wird im Grunde bereits durch das französische Angebot einer „erweiterten Abschreckung“ erzwungen. Man sollte ihr nicht ausweichen.

Abkürzungen:

AMSP	Französischer Marschflugkörper mittlerer Reichweite
ASEAN	Südostasiatische Staatengemeinschaft
CD	Abrüstungskonferenz in Genf
CISAC	Committee on International Security and Arms Control
CTBT	Vertrag über einen Vollständigen Teststopp
CTR	U.S.-Hilfsprogramm zur Abrüstung ehem. sowjetischer Kernwaffen
DoE	U.S.-Energieministerium
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HEU	Hochangereichertes Uran
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
IGH	Internationaler Gerichtshof in Den Haag
KWS	Kernwaffenstaat(en) nach Definition des NVV
KWFZ	Kernwaffenfreie Zone(n)
KFWW	Kernwaffenfreie Welt
MINATOM	Russisches Atomministerium
MIRV	Mehrfachraketen Sprengkopf
NGO	Nichtregierungsorganisation
NKWS	Nichtkernwaffenstaat(en) nach Definition des NVV
NV-	Nichtverbreitungs...
NVV	Nichtverbreitungsvertrag
PNE	friedliche Kernsprengung(en)
SAN	Staat(en) außerhalb des NV-Regimes
START	Strategischer Rüstungskontrollvertrag
VN	Vereinte Nationen
WHO	Weltgesundheitsorganisation