

Nichtverbreitungsvertrag: Regime kaputt

Bedingungen für die Stabilität von Vertragsregimen

von Harald Müller

Das Nichtverbreitungsregime steckt in einer schweren, wenn nicht gar terminalen Krise – vor allem, weil die Kernwaffenstaaten so nonchalant damit umgehen: Die amerikanischen, russischen, französischen Doktrinen legen nahe, dass ein kleiner Atomkrieg so schlecht gar nicht ist (wenn der Gegner keine Atomwaffen hat). Damit steuert die gesamte Welt in eine brandgefährliche neue Lage. Denn das schlechte Beispiel macht Schule.



Prof. Dr.
HARALD MÜLLER,
geb. 1949,
ist Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied
der Hessischen
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung
und Professor für
Internationale
Beziehungen an
der Johann
Wolfgang Goethe-
Universität in
Frankfurt am Main.

Vertragsregime sind, wie alle auf Recht basierenden sozialen Systeme, dann stabil, wenn unter den Vertragsmitgliedern weitgehende Einigkeit über die Wünschbarkeit des Vertrags besteht und sie bereit sind, ihn gegen etwaige Misslichkeiten zu verteidigen. Diese Einigkeit ist an ihrer Praxis gegenüber dem Vertrag abzulesen: Sie bekräftigen die im Vertrag verwirklichten Prinzipien, befolgen seine Normen und Regeln und wenden die vorgeschriebenen Verfahren bei einschlägigen Entscheidungsfindungen an.

Für eine solche Praxis der Vertragsgemeinschaft gibt es zwei wesentliche Grundlagen. Das Vertrauen der Mitglieder in den Vertrag setzt voraus, dass die überwältigende Mehrheit der Vertragsmitglieder die gesetzten Regeln einhält und über Mittel und Wege verfügt, um zu verhindern, dass „Spielverderber“ durch ihren Regelbruch das Regime zerstören. Die Rechtsgehorsamkeit der Vertragsmitglieder beruht ihrerseits auf dem Vertrauen in verlässliche Verfahren zum Umgang mit Regelbrüchen, auf einer positiven Nutzenbilanz – die Mitgliedschaft bringt mehr ein als sie kostet – und auf dem Gefühl, dass die Vorteile und Lasten des Vertrags einigermaßen fair unter seinen Mitgliedern verteilt sind, dass das Vertragsregime also im Kern gerecht ist.

Die betrübliche Nachricht über den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag, einen der Grundpfeiler der Weltordnung, ist nun, dass diese Voraussetzungen nicht (mehr) gegeben sind. Es ist nicht gelungen, belastbare Verfahren der Vertragseinhaltung zu etablieren, die geeignet wären, Regelbrecher zur Umkehr zu veranlassen oder gegebenenfalls auch zu zwingen. Und unter den Vertragsmitgliedern herrscht Uneinigkeit, Streit und – bei den Nichtkernwaffenstaaten – wachsende Frustration. Das Überleben dieses Vertragsregimes steht in Frage, es ist von einer immer deutlicheren Erosion bedroht. Es kann heute nicht mehr ausgeschlossen werden, dass sich die Zahl der faktischen Kernwaffenstaaten innerhalb einer Generation mehr als verdoppeln wird.

Die Struktur des NV-Regimes

Bevor dieser Erosionsprozess im Einzelnen beschrieben wird, ist ein Überblick über die Struktur des NV-Regimes sinnvoll. Es beruht auf einigen wenigen, sehr klaren Prinzipien: Weiterverbreitung ist schädlich, weil sie das Risiko des Nuklearkriegs erhöht; der Vertrag erteilt also in seiner Präambel explizit jenen Abschreckungsoptimisten eine Absage, die sich von mehr Kernwaffenstaaten auch mehr stabile Abschreckungsverhältnisse versprechen. Der Vertrag erklärt auch jeden Atomkrieg, selbst den begrenztesten, zur Menschheitskatastrophe und wendet sich somit scharf gegen die Verfechter eines „führbaren“, begrenzten, „chirurgischen“ Atomschlags. Er befürwortet nukle-

are Abrüstung (schreibt also die Ungleichheit von Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten nicht auf ewig, sondern nur auf eine undefinierte Zeitspanne fest). Kernwaffen enthalten ein zu großes Risiko, um einigen wenigen Staaten auf immer Lizenz zu erteilen; die vor allem in Kernwaffenstaaten vertretene Auffassung, eine „nukleare Treuhandschaft“ sei dem höheren Kriegsrisiko einer kernwaffenfreien Welt vorzuziehen, ist nicht vertragskonform. Schließlich erklärt der NVV zum Ärgernis der Kernenergiegegner die friedliche Nutzung der Kernenergie für wünschenswert und die Zusammenarbeit zu diesem Zweck für geboten.

Auf diesen wenigen Prinzipien fußen die Normen, die allgemeinen Verhaltensvorschriften des Regimes. Sie verbieten den Nichtkernwaffenstaaten den Erwerb von Atomwaffen und den Kernwaffenstaaten, jenen dabei zu helfen. Die Nichtkernwaffenstaaten müssen Verifikationsmaßnahmen auf ihrem Territorium dulden. Die Kernwaffenstaaten unterliegen einem – nicht weiter spezifizierten – Abrüstungsgebot. Ihnen werden auch Sicherheitsgarantien für die Nichtkernwaffenstaaten abverlangt, also das Versprechen, diese atomar weder zu bedrohen noch anzugreifen; diese Garantien wurden allerdings nicht in den Vertragstext integriert, sondern in Form einseitiger Erklärungen, die der Sicherheitsrat per EntschlieÙung zur Kenntnis nahm, sowie im Rahmen von kernwaffenfreien Zonen für deren jeweilige regionale Mitgliedschaft gegeben. Die Zusage an die Nichtkernwaffenstaaten, die friedliche Nutzung der Kernenergie unbehindert betreiben und dabei die Kooperation anderer Vertragsmitglieder erwarten zu dürfen, setzt den kernenergiefreundlichen Duktus des Vertrags in eine Norm um.

Regeln, das heißt präzise Vorschriften, hat das NV-Regime vor allem für die Verifikation in den Nichtkernwaffenstaaten entwickelt. Auch das Verbot, nukleare Güter in Staaten zu exportieren, in denen nicht alle nuklearen Aktivitäten den Kontrollen der IAEO unterliegen, stellt eine genaue Vorschrift dar, die durch die Vereinbarung der beiden Gruppen der Lieferländer, des Zangger-Ausschusses und der Nuclear Suppliers Group (NSG), noch in weitaus größerem Detail ausgeführt ist. Diese und andere Präzisionen von Normen in Regeln haben die Überprüfungskonferenzen des NVV erarbeitet. Dazu gehören seit 1995 erstmals auch genauere Definitionen der Abrüstungspflichten nach Artikel VI. 1995 umfassten diese einen Teststoppvertrag, einen Vertrag zum Verbot der Spaltstoffproduktion für Waffenzwecke (FMCT) und „systematische Abrüstungsschritte“. 2000 kamen „13 Schritte“ hinzu, unter anderem Transparenzmaßnahmen und Ansätze zur Abrüstung taktischer Kernwaffen.

Zu den Verfahrensregeln zählen die Entscheidungsprozeduren der IAEO, namentlich die Verweisung ernster Vertragsbrüche an den Sicherheitsrat. Die Überprüfungskonferenzen mit ihrem elaborierten Regelwerk sind ebenso zu nennen wie die Einstimmigkeitsregeln des Zangger-Ausschusses oder der NSG.

Die Staatenpraxis: Prinzipien

Statt Weiterverbreitung universal zu bekämpfen, unterscheiden einige Kernwaffenstaaten zwischen akzeptabler Proliferation – wenn es befreundete Staaten betrifft – und inakzeptabler Proliferation – wenn es sich um Länder der jeweiligen „Schurkenliste“ handelt. China hat das pakistanische Kernwaffen-

Die neue Welt der Atomkräfte

programm aktiv gefördert. Auf Proliferatorenlisten der amerikanischen Regierung taucht Israel gar nicht mehr auf. Indien ist als neuer Kernwaffenstaat im amerikanisch-indischen Abkommen vom März 2006 anerkannt worden, ohne dass die restlichen Regimemitglieder über diesen schwerwiegenden Schritt konsultiert worden wären. Das Universalismusprinzip der Nichtverbreitung ist damit de facto aufgegeben worden.

Das Universalismusprinzip der Nichtverbreitung ist de facto aufgegeben.

Dass nukleare Abrüstung erstrebenswert sei, verstehen die Kernwaffenstaaten nicht mehr als einvernehmliches Ziel. Die im Jahr 2000 festgeschriebene „unzweideutige Verpflichtung“ zur völligen nuklearen Abrüstung wird von den Vereinigten Staaten und Frankreich nicht mehr akzeptiert, wie sie auf der Überprüfungs-konferenz 2005 dokumentiert haben. Umgekehrt hintertreiben die blockfreien Staaten als Vergeltung jegliche Erweiterung des Nichtverbreitungsinstrumentariums und weisen

damit ihrerseits darauf hin, dass sie am Prinzip, dass Nichtverbreitung unerlässlich für den Frieden sei, zu zweifeln begonnen haben.

Selbst dass der Atomkrieg unter allen Umständen vermieden werden muss, scheint kein Allgemeingut mehr zu sein. Wie anders wäre es zu erklären, dass China sich den Kernwaffeneinsatz auf dem eigenen Territorium „gegen Taiwan“ vorbehält, Russland ihn für die Verteidigung gegen konventionelle Angriffe ebenso vorsieht wie die USA, die überdies einen solchen Einsatz bereits in Erwägung ziehen, um eine ungünstige Lage auf dem Schlachtfeld zu beenden, multilateralen Operationen zum Sieg zu verhelfen oder einen Krieg möglichst schnell zu vorteilhaften Bedingungen zu beenden? Frankreich hat gar die Versorgung mit „strategischen Ressourcen“ in die vitalen Interessen eingeordnet, die unter dem „nuklearen Schutzschirm“ stehen. Die amerikanischen, französischen und russischen Doktrinen legen nahe, dass ein kleiner Atomkrieg so schlecht nicht ist, solange die andere Seite nicht zurückschießen kann.

Auch die Bejahung der Kernenergie unterliegt mittlerweile Einschränkungen; Brennstoffkreislaufaktivitäten möchten beispielsweise die USA auf Länder beschränken, die über die einschlägigen Technologien bereits verfügen. Nicht jede Form von Kernenergie in jedem Nichtkernwaffenstaat gilt also als gut. Diese schleichende Änderung im Verständnis der „Prinzipien“, der Geschäftsgrundlage des NV-Regimes, hat natürlich Folgen für die anderen Regimeebenen, für Normen, Regeln und Verfahren.

Normen und Regeln

Die meisten Nichtkernwaffenstaaten halten sich getreulich an das Kernwaffenverbot. Ausnahmen hat es gegeben und gibt es noch. Irak und Libyen haben es versucht, Iran und Nordkorea arbeiten voller Eifer an Kernwaffenprogrammen. Die Nichtkernwaffenstaaten haben auch die Verifikationsmaßnahmen der IAEO und die Verschärfung dieser Maßnahmen im Zusatzprotokoll akzeptiert, etwa den Zugang zu Anlagen, in denen gar kein Spaltmaterial vorliegt, die aber eine Verbindung mit Kernenergieaktivitäten haben. Allerdings ist dieses Protokoll nur für eine Minderheit in Kraft, und 40 Vertragsmitglieder haben – entgegen ihren Verpflichtungen – noch gar kein Verifikationsabkommen mit der IAEO geschlossen. Diese Staaten betreiben jedoch keine kerntechnischen Anlagen, so dass ein wirklicher Schaden nicht entstanden ist.

Der weitreichenden Vertragserfüllung steht kein Äquivalent auf Seiten der Kernwaffenstaaten entgegen. Zwar haben alle außer China nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ihre Arsenale entschlackt, aber vom Willen zu völliger nuklearer Abrüstung kann keine Rede sein. Im Gegenteil, diese Staaten haben Kernwaffen mit neuen Missionen betraut und die Einlösung der 1995 und 2000 einvernehmlich gesetzten Regeln zum Teil direkt verweigert. Die USA und Frankreich haben deutlich gemacht, dass für sie das Dokument von 2000 keinerlei Verpflichtungswert besitzt.

Die Änderungen in der Doktrin haben die früheren Sicherheitsgarantien praktisch ausgehebelt. Die Rollen, die diese Doktrinen den Kernwaffen gegen chemische und biologische Waffen und gar für manche konventionellen Einsatzszenarien zuweisen, nehmen keine Rücksicht auf die Vertragszugehörigkeit oder Vertragstreue des jeweiligen Gegners. Der erhoffte Sicherheitsgewinn, den die Nichtkernwaffenstaaten aus ihrem Vertragsbeitritt zu ziehen hofften, ist somit gegenstandslos geworden. Der erhoffte wirtschaftliche Vorteil aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie wird durch neue Einschränkungen der Nutzungsrechte in Frage gestellt. Die einseitige Politik, den Zugang zu sensitiven Technologien – Anreicherung und Wiederaufarbeitung – verstellen zu wollen, mag auf den ersten Blick vernünftig klingen, vergiftet aber die Atmosphäre im Vertragsregime noch mehr, weil sie den Eindruck einer Zwei-Klassen-Gesellschaft mit eingebauter Dauerdiskriminierung vertieft und ohne jede Teilhabe der Betroffenen durchgepaukt werden soll.

Die Änderungen in der Doktrin haben die früheren Sicherheitsgarantien praktisch ausgehebelt.

Verfahren

Die amerikanische und französische Haltung zur Abschlusserklärung der Überprüfungskonferenz von 2000 haben in fataler Weise das wichtigste vertragsinterne Verfahren entwertet. Diese Konferenzen stellen mit großem Verhandlungsaufwand den Konsens der Vertragsgemeinschaft darüber her, welches der Zustand des Vertrags und die Bilanz seiner Verwirklichung durch die Mitgliedsstaaten ist und welche weiteren Schritte diese unternehmen sollen, um die vertraglichen Pflichten einzulösen. Diese Verhandlungen sind schwierig, weil sie vielfältige und zum Teil auch gegensätzliche Interessen zusammenführen müssen. Eine substanzielle Schlusserklärung ist deshalb eine kostbare Errungenschaft. Die schnöselige Art, mit der die beiden Kernwaffenstaaten das Dokument von 2000 für nichtig erklärt haben – jedenfalls die Teile, die ihnen nicht passten – offenbart eine ignorante Verachtung für einen der wenigen gelegentlich funktionierenden Entscheidungsprozesse im Regime.

Das gleiche gilt für die Art und Weise, in der die USA ihr Nuklearabkommen mit Indien entwickelt haben. Dieses Abkommen ist nicht von Grund auf falsch; dass die aufstrebende Macht Indien, ein De-facto-Kernwaffenstaat und fest entschlossen, dies zu bleiben, solange keine allgemeine nukleare Abrüstung geschieht, nicht länger im Abseits stehen sollte, ist eine richtige Überlegung. Eine Vereinbarung jedoch, die wesentliche Regeln der Gruppe der Nuklearen Lieferländer und der 1995 vereinbarten Prinzipien und Regeln verletzt, nämlich keine Kerntechnik an Nichtmitglieder des NVV zu liefern, unterläuft etablierte Verfahren und untergräbt daher restlos das Vertrauen in sie. Es offenbart eine Nonchalance im Umgang mit dem Regime, die hinsichtlich der

Die neue Welt der Atomkräfte

Bush-Administration vielleicht niemand mehr überrascht, nichtsdestoweniger zur weiteren Erosion des NVV beiträgt. Schließlich existieren auch keine belastbaren Verfahren für den Umgang mit Regelbrechern und/oder Staaten, die den NVV verlassen (wollen). Die Rolle des Sicherheitsrats, auf dem Papier eindeutig – er ist der ultimative „Schiedsrichter“ des Regimes – wird in der Praxis dadurch in Mitleidenschaft gezogen, dass sekundäre Interessen wirtschaftlicher oder strategischer Art die Positionen der Sicherheitsratsmitglieder beeinflussen. Es ist prognostizierbar, dass dies im Endeffekt ihre eigenen Interessen ebenso beschädigen wird wie ihre vertragsbrüchige Haltung zur nuklearen Abrüstung – die Zunahme der Kernwaffenstaaten relativiert ihren privilegierten

Weder der Umgang mit Nordkorea noch mit dem Iran ist bislang ein Ruhmesblatt.

Status und beeinträchtigt obendrein ihre Sicherheitsbelange. Dennoch ist weder der Umgang mit Nordkorea noch der mit dem Iran bislang ein Ruhmesblatt für die fünf ständigen Mitglieder (P-5). In Ostasien darf man das größte Verdienst um einen Verhandlungsprozess, der wenigstens gewisse Chancen bietet, getrost Südkorea zuschreiben. Die USA waren lange Zeit Verhandlungshindernis (wie auch beim Iran), und China ist erst spät in eine halbwegs verantwortungsvolle Rolle hineingewachsen. Im Falle Iran sind es die Europäer, die in die Bresche gesprungen sind. Generell ist zu beanstanden, dass die P-5, die mit ihrem negativen Vorbild prominent zu den Proliferationsproblemen beitragen, sich auch nicht mit Ruhm bei deren Lösung bekleckert haben. (Libyen ist die Ausnahme von der Regel.) Von einer gelungenen Global Governance kann in dieser Hinsicht gar keine Rede sein.

Das Nutzenkalkül der Regimemitglieder

Was sagt diese Praxis über die Nutzenerwartungen, die die Vertragsparteien an den NVV richten, und welche Auswirkungen hat sie auf den Nutzen, welchen sie aus der Vertragsmitgliedschaft ziehen? Die Bush-Regierung erweckt den Eindruck, dass sie den NVV nahezu aufgegeben hat. Die Neuauflage der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2006 erwähnt das Vertragsregime nicht einmal mehr. Sie klärt ihre Leser nur darüber auf, warum Koalitionen der Willigen, d.h. Gruppen von Staaten, die freiwillig tun, was Washington von ihnen will, praktischere Instrumente der Nichtverbreitungspolitik seien. Washington nutzt den NVV noch opportunistisch zur Beschränkung der Handlungsfreiheit anderer und als Berufungsgrundlage für eigene politische Positionen. Er ist den USA aber keine auch noch so geringe Einschränkung der eigenen Handlungsfreiheit wert. Amerika setzt auf Koalitionen wie die Proliferation Security Initiative (obgleich es auch dort die Regeln selbstherrlich außer Kraft setzt). Frankreich und mit Abstrichen Russland und Großbritannien liegen nicht so weit von der amerikanischen Position entfernt.

Umgekehrt gibt eine Reihe führender blockfreier Staaten alarmierende Zeichen, dass eine Neubewertung des NVV im Gange ist. Dazu zählen traditionelle Säulen des NVV wie Südafrika oder Ägypten. Man muss dieses Kalkül verstehen. Der ursprüngliche Handel war Kernwaffenverzicht und aufwändige Verifikationsmaßnahmen gegen Abrüstung, Sicherheitsgarantien und Hilfe bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Diese Geschäftsgrundlage scheint nicht mehr zu bestehen. Damit entwickelt sich ein neues, weitaus negativeres Nutzenkalkül. Verspricht der Kernwaffenverzicht daher weniger Nutzen als ursprünglich angenommen, wirken die mit dem Kernwaffenerwerb zu befürch-

tenden Kosten weniger bedrohlich als früher. Das USA-Indien-Abkommen zeigt, dass dem Überqueren der Schwelle wenige Jahre unfreundlicher Behandlung und dann am Ende die freundliche Umarmung folgen. Die Abschreckungswirkung sinkt. Mit jedem neuen Kernwaffenstaat verliert der NVV an Wert.

Vertragsgerechtigkeit

Das Gerechtigkeitsproblem ist für den NVV von Anfang an ein prekäres Problem gewesen, ist er doch ein ungleicher Vertrag, der Rechte und Pflichten, Lasten und Vorteile zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten sehr ungleich verteilt. Die Verteilung von Nutzen und das Empfinden, dass das Vertragswerk und das darum herum gebaute Regime fair mit allen Mitgliedern umgeht, sind demnach eng verbunden. Hier haben die Entwicklungen der letzten Jahre eine nachhaltig negative Wirkung erzielt. Es war die Perspektive des Artikels VI, die Aufhebung der Ungleichheit durch Abrüstung, welche die Asymmetrie im Vertrag mit Vorstellungen von Gerechtigkeit vereinbaren half. Diese Perspektive ist durch die Weigerung der Kernwaffenstaaten, ihre Aufgaben zu erfüllen, so gut wie zerstört. Hinzu kommt, dass Normbrüche – durch Vertragsmitglieder und durch Außenstehende – sehr ungleich behandelt werden. Japan ist erlaubt, was Iran verboten wird. Irak wird gewaltsam abgerüstet, Pakistan lässt man gewähren.

Japan ist erlaubt, was Iran verboten ist. Irak wird gewaltsam abgerüstet, Pakistan lässt man gewähren.

Die unterschiedliche Teilhabe an wichtigen Entscheidungen empfinden viele Entwicklungsländer als unerträglich. Die Exportkartelle sind exklusive „Clubs“. Durchaus sinnvolle Transparenz- und Dialoginitiativen haben diese Tatsache und das daraus hervorgehende Missbehagen der Nichtbeteiligten nicht verdrängen können. Der besondere Stil der P-5 im Sicherheitsrat – Entschließungen werden erst von ihnen in camera ausgehandelt, bevor sie unter starkem Druck der restlichen Mitgliedschaft präsentiert werden – hat diese Ressentiments noch verstärkt. Und es stimmt schon: Für nichtwestliche Nichtkernwaffenstaaten sind die Chancen, dass die eigenen Belange in wichtigen Fragen berücksichtigt werden, deutlich geringer.

Der NVV wird von einer wachsenden Zahl früherer Unterstützer als wahrlich ungerecht beurteilt. Diese Stimmung war auf der Überprüfungskonferenz 2005 deutlich greifbar. Sie ist für das Fortbestehen des Regimes gefährlich. Der Entzug der Unterstützung schafft ein Klima, in dem Regelbrecher auf die Schwäche einer gespaltenen Gemeinschaft bauen können. Sanktionsmaßnahmen, die von den Kernwaffenstaaten ausgehen, dürften, wenn überhaupt, nur halbherzige Unterstützung finden. Diese Konstellation erleben wir unter den Blockfreien jetzt gegenüber dem Iran. Kaum ein Staat der Blockfreien Bewegung ist über das iranische Programm glücklich. Aber der Iran wird andererseits auch als Opfer einer Konspiration der Kernwaffenstaaten und als Verteidiger der verbrieften Rechte unter Artikel IV gesehen; infolgedessen ist die Haltung vieler Staaten gegenüber dieser Problematik äußerst ambivalent.

Die unbegrenzte Verlängerung des NVV 1995: ein Fehler

Vor der unbegrenzten, bedingungslosen Verlängerung des NVV haben 1995 viele Kräfte gewarnt: Nichtregierungsorganisationen wie Greenpeace oder Parliamentarians for Global Action, blockfreie Staaten wie Ägypten oder

Die neue Welt der Atomkräfte

Indonesien, Mexiko und Indien haben damals vorausgesagt, dass die Kernwaffenstaaten eine solche Entscheidung als Freibrief für ihren Status auffassen und sich von ihren Abrüstungspflichten verabschieden würden. Wir Befürworter glaubten an die unbedingte Verpflichtungswirkung des 1995 Vereinbarten. Für uns war unvorstellbar, dass die USA oder Frankreich den Vertrag so brechen würden wie Irak oder Nordkorea. In der Rückschau muss auch ich, der ich damals für die unbegrenzte Verlängerung eingetreten bin, um das Regime dauerhaft zu stabilisieren, bekennen, dass das ein Fehler war. Die Kritiker haben Recht gehabt: Tatsächlich glauben die Kernwaffenstaaten heute, die Nichtkernwaffenstaaten in der Tasche zu haben. Deren Ansprüche auf vertragstreues Verhalten der Kernwaffenstaaten werden schlicht ignoriert. Um wieder Verhandlungsmacht zu gewinnen, bliebe den Nichtkernwaffenstaaten nur ein heikles Manöver: die (offene oder verdeckte) Drohung mit dem kollektiven Vertragsaustritt.

Proliferationsketten

Die Krise des Vertragsregimes setzt sich aus dieser gesunkenen Unterstützung und dem Streit in der Mitgliedschaft und den beiden akuten Proliferationsvorgängen in Nordkorea und im Iran zusammen. Die Krise des Vertrags schwächt seine Wirkung als normative Barriere gegen Überlegungen, den eigenen Kernwaffenstatus zu verändern. Die Proliferationsvorgänge schaffen neue Anreize, es den jetzt noch gescholtenen „Übeltätern“ nachzutun.

In Ostasien sind die Stimmen in Japan lauter geworden, die den eigenen kernwaffenfreien Status in Frage stellen. Ein Ausbau des nordkoreanischen Atomwaffen- und Raketenarsenals dürfte diese noch vereinzelt Äußerungen zu einem Meinungsbild zusammenfügen. Ob Südkorea dann als einziger Staat in Ostasien kernwaffenfrei bleiben wird, ist stark zu bezweifeln. Immerhin hat das Land bis in die achtziger Jahre hinein ein heimliches Programm betrieben. Im Sog dieser Entwicklung würde dann wohl auch Taiwan als Versicherung seines selbständigen Status das frühere Programm „entmotten“.

Im Nahen und Mittleren Osten hätte ein kernwaffenbewehrter Iran unmittelbar stimulierende Wirkung auf Saudi-Arabien und Ägypten. Das wiederum würde in der Türkei und in Syrien zusätzlichen Antrieb geben, in Richtung auf eine nukleare Option zu marschieren. Sind diese Proliferationsketten von Sicherheitsbedürfnissen vorgezeichnet, so dürfen andererseits jene Staaten nicht außer Acht gelassen werden, in denen Statuserwägungen greifen werden, sobald eine nennenswerte Anzahl ihrer „Peers“, mit denen sie sich auf Augenhöhe fühlen, in den nuklearen Klub eingetreten ist. In Südamerika sind das Brasilien, Argentinien, Chile, Venezuela, vielleicht sogar das bislang sehr abrüstungsgeneigte Mexiko. In Afrika zählen Südafrika, Nigeria und Algerien zu dieser Gruppe. In Asien muss man Indonesien, Malaysia und Vietnam dazu rechnen. Wir müssen also die Möglichkeit ins Auge fassen, dass sich „Kennedys Albtraum“, eine Welt mit 20 bis 30 Kernwaffenstaaten, mit einer Generation Verspätung einstellt. Diese Gnadenfrist hat uns der NVV verschafft. Dieses Kapital ist von seinen Mitgliedern, an der Spitze die Kernwaffenstaaten, leichtfertig verschleudert worden.

Es wird auch jetzt wieder Stimmen geben, die sagen „Alles nicht so schlimm! Die Abschreckung wird obsiegen.“ Diese Leute entsprechen dem

Biedermann aus Max Frischs „Biedermann und die Brandstifter“, der die nahe Katastrophe auch dann noch nicht bemerkt, wenn die Übeltäter bereits zündeln. Multiple Abschreckungsverhältnisse multiplizieren die Risiken, die wir aus dem Ost-West-Konflikt kennen, der 1962 und 1983 immerhin zwei gefährliche Krisen brachte. Diese Risiken werden die ganz erheblichen im indisch-pakistanischen Abschreckungsverhältnis noch übersteigen, das uns innerhalb von zwölf Jahren, zwischen 1990 und 2002, einen begrenzten Krieg und zwei hochgefährliche Krisen zwischen zwei nuklear bewaffneten Ländern bescherte. Welcher vernünftige Mensch glaubt, dass das immer gut gehen wird? Die Zugriffsmöglichkeiten für Terroristen vervielfachen sich gleichfalls; mit jedem neuen Staat, der waffenfähiges Spaltmaterial produziert oder fertige Kernwaffen montiert, entstehen neue Ansatzpunkte, an denen nichtstaatliche Akteure ihr Glück versuchen können. Wer glaubt, dass man sie unter diesen Umständen auf ewig davon fernhalten kann?

Schlussfolgerungen

Man liest oft, die neuen Bedrohungen machten die alten Formen multilateraler Rüstungskontrolle obsolet. Das ist eine leere Worthülse ohne Sinn. Inwiefern lassen sich Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen ohne multilaterale Verträge und entsprechende Verifikationsmaßnahmen besser bekämpfen? Was helfen Koalitionen der Willigen oder gar unilaterale Kraftakte, wenn die Unterstützung der großen Staatenmehrheit gefordert ist? Jene anderen Maßnahmenpakete können sinnvoll sein, bedürfen aber, um nachhaltig zu wirken, der Einbettung in einen soliden, gefestigten Multilateralismus.

Dorthin führt nur ein Weg: die Wiederbelebung der alten Geschäftsgrundlage. Der NVV folgt einer sehr schlichten, aber völlig realistischen Logik: Auf die mächtigste Waffe der Zeit verzichten entweder alle – daher die Abrüstungsverpflichtung unter Artikel VI – oder im Laufe der Zeit wird jeder, der kann, sich diese Waffe zulegen; auf dem Weg dieser schlechteren Alternative bewegt sich die Welt heute. Um den Vertrag zu restabilisieren und damit eine gemeinschaftliche Basis für eventuelle Aktionen gegen Regelbrecher zu gewinnen, ist mehr als alles andere eine glaubwürdige und energische Abrüstungsinitiative vonnöten, mit der die Kernwaffenstaaten wenigstens einen Teil des verspielten Vertrauens wiedergewinnen: das Inkraftsetzen des Teststoppvertrags, ernsthafte Verhandlungen über einen Vertrag, der die Produktion von Spaltmaterial für Waffenzwecke verbietet, mit einem belastbaren Verifikationssystem, Höchstgrenzen für die Arsenale aller De-jure- und De-facto-Kernwaffenstaaten, Beschränkungen bei den nichtstrategischen Kernwaffen und Transparenzmaßnahmen. Verbindliche Sicherheitsgarantien müssen die schleichende Trivialisierung und Konventionalisierung in den Doktrinen der Kernwaffenstaaten beenden.

Das Nichtverbreitungsregime – daran führt kein Weg vorbei – ist in einer schweren, wenn nicht seiner terminalen Krise. Eine solche Lage erfordert den Einsatz von sehr viel politischer Energie. Sie verlangt vor allen Dingen Einsichten und eine Politikänderung der Kernwaffenstaaten. Das wiederum setzt eine Menge Weisheit bei deren politischen Führungen voraus. Die Erfahrung lehrt leider, gegenüber dieser Hoffnung skeptisch zu sein.

Der NVV folgt einer schlichten Logik: Entweder verzichten alle – oder jeder wird sich die Waffe zulegen, wenn er kann.