

Wolfgang Kötter

Anwendung oder Nichtanwendung von Kernwaffen?

Ein Streit mit weit reichenden Konsequenzen

Wird der nächste Krieg ein Krieg mit Kernwaffen sein? Lange Zeit erschien diese Option absurd und fern jeder Realität. Nun aber gewinnt sie im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus dramatische Aktualität. Es mehrten sich die Anzeichen dafür, dass in den USA sowohl die strategischen Überlegungen als auch die technischen Entwicklungen darauf abzielen, Nuklearwaffen nicht nur zur Abschreckung zu nutzen, sondern in einer militärischen Auseinandersetzung auch wirklich einzusetzen. Das provoziert grundsätzliche Fragestellungen: Sind Kernwaffen ein legitimes Mittel militärischer Gewaltanwendung, wie die Befürworter behaupten, oder handelt es sich um eine illegale, menschenverachtende Waffe der Massenvernichtung, wie die Opponenten beschwören? Von der Antwort hängt das Leben hunderttausender Menschen, ja letztlich nicht weniger als die Existenz der gesamten Menschheit ab. Um die Atombombe wurde bereits gestritten, nachdem sie von den USA im August 1945 gegen Japan zum ersten und einzigen Mal eingesetzt wurde.¹ Die Kontroverse erhielt neue Nahrung, insbesondere seit die Spätfolgen für die Gesundheit der Überlebenden und die verheerenden klimatischen und ökologischen Langzeitwirkungen von Kernwaffen bekannt sind.²

1. Streit um den Atombombenabwurf auf Japan – damals und heute

Jahrzehntelang waren in den Vereinigten Staaten Diskussionen über die Legitimität des Atombombenabwurfs über Hiroshima und Nagasaki tabu. Dokumente blieben geheim und vorhandenes Filmmaterial wurde fast 25 Jahre unter Verschluss gehalten. Nachfolgende Generationen wuchsen mit der patriotisch gefärbten Geschichtsdeutung und in der vermeintlichen Gewissheit auf, dass der Atomwaffeneinsatz gegen Ende des Zweiten Weltkrieges notwendig gewesen sei, um das Leben amerikanischer Soldaten zu retten und Japan zur Kapitulation zu zwingen. Ein halbes Jahr-

¹ Für eine fundierte historische Untersuchung siehe Gregg Herken: *The Winning Weapon. The Atomic Bomb In The Cold War 1945-1950*. New York: Alfred Knopf, 1980.

² Siehe hierzu ausführlich: Paul R. Ehrlich/Carl Sagan: *Die nukleare Nacht*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1985.

hundert später wollten Historiker im Washingtoner Raum- und Luftfahrtmuseum ein umfassendes Bild dieses Ereignisses nachzeichnen. Nach Bekanntwerden der Ausstellungspläne erhob sich im ganzen Land ein Empörungsschrei gegen die „Beschmutzer der nationalen Ehre“. Die Ablehnungsfront, die von Kriegsveteranen bis zu konservativen Jugendverbänden reichte, forderte über Mittelsmänner im Kongress die Absetzung des Museumsdirektors, und der damalige Präsident Clinton sah sich veranlasst, den Atomwaffeneinsatz noch einmal öffentlich zu rechtfertigen. Schließlich blieb von der ursprünglichen Planung nicht viel mehr übrig als die „Enola Gay“ – der B-29-Bomber, der die Atombombe am 6. August 1945 um kurz nach acht Uhr morgens über Hiroshima ausklinkte.

Die Erklärung für die Aufgeregtheit liegt nicht allein in der Schuldverdrängung der Kriegsteilnehmer und auch nicht im moralischen Unfehlbarkeitsanspruch einer nationalistisch erzogenen Jugend. Die Ausstellung hätte das vorgeblich reine Gewissen nicht nur mit Fotos der unschuldigen Opfer unter der japanischen Zivilbevölkerung, sondern auch durch andere unangenehme Wahrheiten verunsichert. So belegen Dokumente, dass die Zahlen der bei einer amerikanischen Bodenoperation zu erwartenden Gefallenen heraufgefälscht wurden, um die Entscheidung zugunsten des Einsatzes von Kernwaffen zu manipulieren. Das Wissen um die schon damals geäußerten sachlichen Einwände und moralischen Bedenken von Wissenschaftlern und Militärs hätte möglicherweise das Geschichtsbild der Amerikaner erschüttert. Nachweislich sprachen sich bereits damals der langjährige militärische Berater von Präsident Roosevelt, Admiral William Leahy, und der damalige General und spätere Präsident Dwight D. Eisenhower gegen den Abwurf der Bombe aus. Für die seriöse Geschichtsschreibung gilt es inzwischen als weitgehend unbestritten, dass der Atomwaffenabwurf nicht nur den japanischen Widerstand brechen, sondern ebenso ein Mitspracherecht Stalins über das Nachkriegsjapan verhindern sollte.³ US-Präsident Truman wollte dem Kriegseintritt der Sowjetunion im Fernen Osten zuvorkommen.⁴

Nicht zufällig legten die Amerikaner den ersten Test der Superwaffe auf den 16. Juli 1945, einen Tag vor Beginn der Potsdamer Konferenz, auf der die Siegermodalitäten für Deutschland ausgehandelt wurden. Widerspruch gab es jedoch auch aus moralischen und politischen Gründen. Wenn die USA als erste Atomwaffen einsetzen, warnten bereits damals Atomphysiker wie Leo Szilard, James Franck und Eugene Rabinowitch, würden sie die öffentliche Unterstützung in der Welt verlieren, ein Wettrüsten auslösen und die Möglichkeit einer internationalen Vereinbarung über Atombomben erschweren.⁵ Doch den entscheidenden Grund formulierte

³ Vgl. Richard Rhodes: Die Atombombe. Berlin: Volk und Welt, 1990, S. 692ff.

⁴ Siehe dazu auch Gar Alperovitz: Hiroshima. Die Entscheidung für den Abwurf der Bombe. Hamburg: Hamburger Edition, 1995.

⁵ Siehe Albert Wattenberg: The Decision to Bomb Hiroshima. One Scientist's View, in: Swords and Ploughshares 9 (1995), Nr. 3-4.

Norman Birnbaum von der Georgetown-Universität: „Wenn der erste und einzige Einsatz von Atomwaffen illegitim war, hätte man unsere gesamte nukleare Strategie in Frage stellen müssen.“⁶ Genau das aber sollte nicht geschehen.

2. Der Kernwaffeneinsatz in den Militärdoktrinen der USA und der NATO

Kernwaffen spielten von Anfang an eine zentrale Rolle in der Militärstrategie der USA und der NATO. Während des Ost-West-Konflikts wurde ihre mögliche Anwendung mit der konventionellen Überlegenheit der Sowjetunion und des Warschauer Paktes begründet. Entsprechend der Abschreckungslogik blieben die konkreten Kriterien für den Einsatz von Nuklearwaffen jedoch vage. Zunächst galt die Doktrin der „massiven Vergeltung“, der zufolge jede offensive militärische Aktion des Ostblocks mit einem vernichtenden nuklearen Gegenschlag beantwortet werden sollte. Als diese Strategie durch ein Gleichziehen der Sowjetunion auf nuklearem Gebiet und die Entwicklung interkontinentaler Trägermittel an Glaubwürdigkeit verlor, wurde sie Anfang der 1960er-Jahre durch die Doktrin des „flexiblen Reagierens“ ersetzt. Entsprechend dieser Strategie würde der Westen auf jede Stufe militärischer Gewaltanwendung des Gegners flexibel und mit spezifischen Eskalationsschritten antworten, was immer auch einen möglichen Ersteininsatz von Kernwaffen implizierte. Wiederholt wurden während des Kalten Krieges in den verschiedenen US-Administrationen Überlegungen zum Einsatz von Nuklearwaffen angestellt.⁷ So sollten sie während der Eisenhower-Präsidentschaft 1955/56 ein mögliches Eindringen nordkoreanischer Truppen nach Südkorea verhindern. Auch im Vietnam-Krieg erwog Präsident Nixon 1972 die Anwendung von Kernwaffen. Die nukleare Option wurde ebenfalls diskutiert, als die Sowjetunion 1973 drohte, in den arabisch-israelischen Krieg einzugreifen. Ein Kernwaffenschlag war auch als Reaktion im Grenzkrieg der Sowjetunion gegen China im Jahre 1969 im Gespräch. Im indisch-pakistanischen Krieg um Kaschmir im Jahre 1971 schließlich fasste man einen Kernwaffeneinsatz für den Fall einer Unterstützung Pakistans durch China und Indiens durch die Sowjetunion ins Auge.

Gewöhnlich erfolgte unter jeder neuen Administration in den USA auch eine Überprüfung der nuklearen Einsatzpolitik. Dabei blieb der politische Charakter der Kernwaffen als Abschreckungsmittel im Wesentlichen erhalten. Obwohl nicht unwidersprochen, schloss dies auch die mögliche Vergeltung gegenüber Angriffen mit biologischen oder chemischen Waffen ein.⁸ Unter den Bedingungen einer gesicher-

⁶ Norman Birnbaum: Geschönte Geschichte. Hiroshima und die Bombe: Historikerstreit auf amerikanisch, in: Die Zeit, Nr. 10, 3. März 1995.

⁷ Siehe H.M. Catudal: Die atomare Option in den Eisenhower- und Nixon-Jahren, in: Die Friedens-Warte, Nr. 1-2/1995, S. 76 ff.

⁸ Siehe z.B. Scott D. Sagan: The Commitment Trap. Why the United States Should not Use Nuclear Threats to Deter Biological and Chemical Weapons Attacks, in: International Security 24 (1999), Nr. 4, S. 85.

ten gegenseitigen Vernichtungsfähigkeit und einer beiderseitigen Zweitschlagskapazität gingen die praktischen Einsatzoptionen für Nuklearwaffen im weiteren Verlaufe des Ost-West-Konflikts schrittweise zurück. Gleichwohl hörten technische Bestrebungen nie auf, sie unterhalb der strategischen Schwelle wieder einsetzbar zu machen, zum Beispiel durch Miniaturisierung oder durch die Entwicklung von Nuklearwaffen mit verstärkter spezifischer Wirkung, wie der Neutronenbombe. Parallel dazu entwickelten sich Bemühungen, das nukleare Wettrüsten durch Rüstungskontrolle berechenbarer zu gestalten und Risiken durch stabilisierende Elemente von Transparenz und gegenseitigen Verzichtverpflichtungen abzubauen. Nach den im SALT-Prozess vereinbarten quantitativen Obergrenzen folgten mit den START-Verhandlungen Reduzierungen sowie qualitative Einschränkungen (z.B. Verbot von Mehrfachsprengköpfen). Eine Vereinbarung über weitere einschneidende Verringerungen der strategischen Nuklearpotentiale Russlands und der USA wurde kürzlich getroffen. Mit dem INF-Vertrag über nukleare Mittelstreckenraketen verschwand sogar eine ganze Kategorie russischer und amerikanischer Nuklearwaffen aus den Arsenalen. Schließlich rückten Nuklearwaffen immer mehr in die Funktion einer Waffe „der letzten Zuflucht“ zurück.⁹ Nach dem Ende des Kalten Krieges und der Selbstauflösung des Warschauer Paktes schrieb der im April 1999 auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs tagende NATO-Rat diese neue Funktion im „Strategischen Konzept“¹⁰ fest. Der von Bundesaußenminister Fischer angeregte Verzicht auf den Ersteinsatz von Kernwaffen fand zwar keinen Niederschlag und die Unklarheit über mögliche Einsatzsituationen wurde bewusst aufrechterhalten. Allerdings wurde eine solche Lage gleichzeitig als „extrem unwahrscheinlich“ bezeichnet.¹¹

Die amerikanische Haltung zum Einsatz von Kernwaffen änderte sich jedoch einschneidend nach den Terrorattacken in New York und Washington im September 2001. Auf Anforderung des Kongresses legte das Pentagon im Januar 2002 einen Geheimbericht zur Überprüfung der amerikanischen Nukleardoktrin vor (Nuclear Posture Review).¹² Einige der wesentlichen Passagen gelangten durch Zeitungsberichte an die Öffentlichkeit.¹³ Die zentrale Aussage besteht in der Orientierung der

⁹ Siehe Harald Müller: Höchste Zeit für eine NATO-Nukleardebatte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 2/1999.

¹⁰ The Alliance's Strategic Concept, Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999, NATO Press Release NAC-S(99)65, 24. April 1999, abrufbar unter: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>.

¹¹ Ebd. S. 16.

¹² Nuclear Posture Review Report: Foreword, Cover letter submitting classified report to Congress on the Nuclear Posture Review, US Defense Secretary Donald H. Rumsfeld, 8. Januar 2002. Quelle: US Department of Defense, abrufbar unter: http://www.defenselink.mil/news/Jan2002/t01092002_t0109npr.html.

¹³ Michael R. Gordon: Nuclear Arms for Deterrence or Fighting, in: The New York Times, 11. März 2002.

amerikanischen Kernwaffendoktrin in Richtung Anwendungsoptionen, letztlich zielt sie auf die Führbarkeit eines Nuklearkrieges. So werden die Einsatzsituationen von bisher einer auf drei erweitert. Kernwaffen sollen zukünftig außer zur Vergeltung für einen Angriff mit atomaren, biologischen oder chemischen Waffen auch gegen Ziele eingesetzt werden, die mit konventionellen Waffen nicht wirksam zu bekämpfen sind. Daneben wird der Einsatz auch im Fall „überraschender militärischer Entwicklungen“ erwogen. Es wird festgestellt, dass trotz der gewachsenen Rolle hoch entwickelter konventioneller Systeme, atomare Waffen ein wichtiges Element der militärischen Planung blieben. Da sich insgesamt das Spektrum möglicher Einsatzszenarien und potentieller Zielstaaten erheblich erweitert, senkt die veränderte Nukleardoktrin die Hemmschwelle für die Anwendung von Kernwaffen erheblich ab. Damit schließt sich der Kreis. In Washingtons Militärstrategie nehmen die Atomwaffen wieder einen zentralen Platz ein und das amerikanische Denken über ihre Anwendbarkeit ist praktisch zum Ausgangspunkt zurückgekehrt.

3. Sicherheitsgarantien, kernwaffenfreie Zonen und der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag

Im Verlaufe der vergangenen Jahrzehnte entstand eine Vielzahl internationaler Normen und Verpflichtungen zur Verhinderung des Einsatzes von Nuklearwaffen. In ihrem Zentrum steht die Gewährung von Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten. Seit Beginn des nuklearen Zeitalters verlangen die Nichtkernwaffenstaaten von den Nuklearmächten Sicherheitsgarantien vor einem Angriff mit Kernwaffen. In den Verhandlungen zum Atomwaffensperrvertrag im Jahre 1968 fanden derartige Garantien allerdings keinen Eingang in den Vertragstext.¹⁴ Um dennoch den Beitritt der Nichtkernwaffenstaaten zu erreichen, versprachen damals die USA, Sowjetunion und Großbritannien im UNO-Sicherheitsrat ihren Beistand im Falle eines nuklearen Angriffs auf ein Vertragsmitglied.¹⁵ Über diese so genannte positive Sicherheitsgarantie hinaus forderten die Nichtkernwaffenstaaten aber auch negative Sicherheitsgarantien, d.h. die Verpflichtung der Nuklearmächte, selbst keine Atomwaffen gegen Nichtkernwaffenstaaten anzuwenden. Erstmals war es im Jahre 1967 im Zusatzprotokoll II zum Vertrag von Tlatelolco über eine kernwaffenfreie Zone in Lateinamerika gelungen, rechtsverbindliche negative Sicherheitsgarantien der Kernwaffenmächte gegenüber den Zonenstaaten zu vereinbaren. Inzwischen bestehen derartige Garantieverpflichtungen gegenüber drei weiteren kernwaffenfreien Zonen, die in den Verträgen von Rarotonga (Südpazifik/1985), Bangkok (Südostasien/1995) und Pelindaba (Afrika/1996) geregelt sind. Einen ähnlichen Status

¹⁴ Dariush Chilaty: *Disarmament. A Historical Review of Negotiations and Treaties*. Genf, 1978, S. 237-263.

¹⁵ S/RES/255 (1968), in: *The United Nations and Nuclear Non-Proliferation*. New York, 1995, S. 63.

genießt die Mongolei, die sich im Jahre 1992 selbst zur kernwaffenfreien Ein-Staat-Zone erklärte.

Auf der 1. UNO-Sondertagung über Abrüstung im Jahre 1978 gaben die Nuklearstaaten einseitige Erklärungen ab.¹⁶ Die weitestgehende kam von China, das erklärte, es werde „niemals und unter keinen Umständen“ als erster Kernwaffen anwenden. Frankreich erklärte sich bereit, solche Garantien gegenüber Mitgliedern von kernwaffenfreien Zonen auszuhandeln, nannte als Ausnahme jedoch den Fall einer Aggression gemeinsam mit einer Kernwaffenmacht gegen Frankreich bzw. seine Bündnispartner. Noch weiter gehende Einschränkungen erhoben Großbritannien und die USA, deren Garantieerklärungen lediglich Mitglieder des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages bzw. einer ähnlichen Rechtsverpflichtung einschloss. Sie sollte darüber hinaus nicht gelten im Falle eines Angriffs auf das eigene Territorium, die Streitkräfte oder die Verbündeten, durch einen Staat, der mit einer Nuklearmacht verbündet bzw. verbunden ist. Die Sowjetunion ihrerseits gewährte Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten mit der Einschränkung, dass auch keine Atomwaffen auf deren Territorium stationiert sein dürften. Russland modifizierte diese Erklärung später und glich sie bis in den Wortlaut an die britisch-amerikanische an. Mehr als diese individuellen, durch viele Vorbehalte relativierten Deklarationen, konnte lange nicht erreicht werden, obwohl der UNO-Generalversammlung sowohl ein sowjetischer als auch ein pakistanischer Konventionsentwurf vorlagen. Ein Projekt für ein Abkommen über das Anwendungsverbot von Kernwaffen wird der UNO-Generalversammlung regelmäßig von Indien vorgelegt. Zu keinem der Vorschläge haben jedoch bisher praktische Verhandlungen begonnen.

Als 1995, nach 25 Jahren Laufzeit, die unbefristete Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages anstand, gaben die Kernwaffenmächte als Gegenleistung für die Zustimmung der Nichtnuklearstaaten erstmals eine gemeinsame Garantieerklärung zum Schutz der Nichtkernwaffenstaaten ab.¹⁷ In einer einstimmigen Resolution des UN-Sicherheitsrates verpflichteten sie sich, im Falle der Anwendung oder Androhung von Kernwaffen gegen ein nichtnukleares Mitglied des Kernwaffen-sperrvertrages unverzüglich Beistand zu leisten. Sie sicherten außerdem technische, medizinische, wissenschaftliche und humanitäre Hilfe zu. Ein etwaiger Aggressor würde zur Rechenschaft gezogen und zur Kompensation der verursachten Schäden verpflichtet werden. Die gemeinsame Erklärung stellt durchaus einen Fortschritt dar, weil nun alle fünf Kernwaffenmächte in positive und negative Sicherheitsgarantien eingebunden sind und ihre Verpflichtung auch auf Hilfeleistungen ausgeweitet wurde. Allerdings bedeutet die Resolution in der Substanz nach wie vor einseitige, wenn auch kollektive Selbstverpflichtungen, und bildet keinen völkerrechtlich einklagbaren Vertrag. Außerdem wird die Hilfe nicht exakt definiert.

¹⁶ Ebd. S. 122.

¹⁷ S/RES/984 (1995), in: The United Nations Disarmament Yearbook 20 (1995), S. 62.

Das entscheidende Manko aber besteht darin, dass in einer vorstellbaren Situation eines der ständigen Sicherheitsratsmitglieder, die mit den offiziellen Kernwaffenmächten identisch sind, mit großer Wahrscheinlichkeit auch der Aggressor oder doch zumindest mit diesem verbündet wäre. Durch das Vetorecht aber könnte er jede Handlung des Rates blockieren. Dies ist der Grund, warum die nichtkernwaffenbesitzenden Staaten auf die Weiterentwicklung der Resolution zu einer internationalen rechtsverbindlichen Konvention über Sicherheitsgarantien hoffen. Entsprechende Initiativen gibt es in der Genfer Abrüstungskonferenz, wo das Thema seit langem auf der Tagesordnung steht. Angesichts der anhaltenden Paralyse dieses multilateralen Verhandlungsorgans, wird eine völkerrechtliche Verpflichtung – möglicherweise in Form eines Zusatzprotokolls – neuerdings wieder verstärkt im Rahmen des Nichtverbreitungsvertrages eingefordert. Die Chancen für eine Vereinbarung verringerten sich jedoch mit der Veränderung der Haltung Washingtons unter der Bush-Administration drastisch. Der Staatssekretär für Rüstungskontrolle im US State Department, John Bolton, kündigte im vergangenen Februar eine Revision der amerikanischen Sicherheitsgarantie für Nichtnuklearstaaten noch vor der nächsten Überprüfungskonferenz zum Kernwaffensperrvertrag im Jahre 2005 an.¹⁸

4. Kernwaffen vor Gericht – Das IGH-Rechtsgutachten zum Nuklearwaffeneinsatz

Bisher gibt es zwar eine Reihe von internationalen Verträgen, die bestimmte Begrenzungen oder sogar Reduzierungen für atomare Waffen festlegen. Ein vertragliches Verbot ihrer Anwendung wurde bisher jedoch nicht vereinbart. Die Idee, ein Rechtsgutachten vom höchsten Rechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag (IGH) einzuholen, wurde von der „Internationalen Vereinigung Rechtsanwälte gegen Atomwaffen“ (IALANA) im Jahre 1988 geboren.¹⁹ Sie rief alle Regierungen auf, über die UNO-Generalversammlung ein Gutachten des IGH darüber einzuholen, ob die Androhung und Anwendung von Kernwaffen durch das Völkerrecht erlaubt sei. Ein Jahr später schlug die Vereinigung „Internationale Ärzte für die Verhinderung eines Nuklearkrieges“ (IPPNW) als ergänzenden Weg die Anforderung eines Rechtsgutachtens des IGH durch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) vor. Im Jahre 1992 stieß zu diesen beiden Nichtregierungsorganisationen (NGOs) das von der ehemaligen schwedischen Abrüstungsbotschafterin Maj-Britt Theorin geleitete „Internationale Friedensbüro“. Diese drei Organisationen starteten gemeinsam das Projekt „Weltgericht – Kernwaffen und Völkerrecht“. Da NGOs aber zu einem Rechtsersuchen an den IGH nicht

¹⁸ Arms Control Today, März 2002, abrufbar unter: http://www.armscontrol.org/act/2002_03/boltonmarch02.asp.

¹⁹ Hans-Michael Empell: Die Nuklearstrategie der NATO vor Gericht – Das Gutachten des IGH, in: Friedensgutachten 1997, S. 318-333.

berechtigt sind, suchten sie nach Verbündeten in der Gruppe der nicht-paktgebundenen Staaten, die mit über 100 Mitgliedern einen einflussreichen Stimmblock in den Vereinten Nationen darstellt. Die Paktfreien initiierten im Jahre 1993 eine entsprechende Resolution in der UNO-Generalversammlung, die sie jedoch zunächst nach massivem Druck der westlichen Kernwaffenmächte zurückzogen. Ein Jahr später passierte die Resolution jedoch mit 78 gegen 43 Stimmen, bei 38 Enthaltungen.²⁰

Zu dem vom Internationalen Gerichtshof eröffneten Verfahren gingen 42 schriftliche Stellungnahmen ein. In einer Anhörung gaben 22 Staaten sowie die WHO Erklärungen zum Streitfall ab. Die vier offiziellen Nuklearmächte (China nahm nicht teil) vertraten ihre bekannten Positionen. Sie betrachteten die Entscheidung über den Einsatz von Kernwaffen als ihr „souveränes Recht“, das das Völkerrecht nicht berühre. Die UN-Charta gewähre sogar ausdrücklich das Recht auf Selbstverteidigung und schränke es nicht hinsichtlich einer spezifischen Waffenart ein. Sie betonten, dass gerade die nukleare Abschreckung mehr als 50 Jahre lang den Weltfrieden erhalten habe. Gleichzeitig brachten sie ihre Präferenz für die Zurückweisung des Antrags durch den Gerichtshof zum Ausdruck, da es sich bei der Anwendung von Kernwaffen um eine politische und nicht um eine Rechtsfrage handle. Im Übrigen habe die nukleare Rüstungskontrolle bereits begonnen und ein Rechtsgutachten könne laufende Abrüstungsverhandlungen nur erschweren. Da kein Gesetz oder Vertrag Kernwaffen explizit verbiete, sei ihr Einsatz auch nicht völkerrechtswidrig. Die Kernwaffengegner wiesen diese Argumente zurück. Da die Charta 1945 noch vor dem ersten Kernwaffentest und dem Abwurf der Atombomben in Japan formuliert wurde, sei ein ausdrückliches Verbot in dem Dokument gar nicht möglich gewesen. Demgegenüber enthielten das humanitäre Völkerrecht wie auch das Völkergewohnheitsrecht allgemeine Prinzipien, die Anwendungsbeschränkungen nicht nur für konventionelle, sondern auch für nukleare Waffen setzen. Mehr als zwei Jahre brauchte der IGH, um sich eine Meinung zu bilden. Am 8. Juli 1996 legten die Richter ein Rechtsgutachten vor, das in mehrerer Hinsicht als historisch angesehen werden kann.²¹

Zunächst bestätigte das Gutachten die von den Kernwaffenstaaten bestrittene Zuständigkeit des Gerichtshofs. Die Richter bekräftigten die Rechtsgebundenheit auch der Rüstungs- und Abrüstungsproblematik, einschließlich der atomaren Waffen. Das bedeutet, auch für Nuklearwaffen finden das geltende Völkergewohnheitsrecht, das humanitäre Völkerrecht und die allgemein gültigen Rechtsgrundsätze wie auch spezifische, anderen Waffen gewidmete Rechtsnormen grundsätzlich Anwendung. Tatsächlich sind in diesem Zusammenhang zahlreiche internationale

²⁰ Resolution 49/75 K, in: The United Nations Disarmament Yearbook 19 (1994), S. 90.

²¹ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons – Advisory Opinion – International Court of Justice. Year 1996, 8 July, General List No. 958, in: Die Friedens-Warte, Nr. 3/1996, S. 321-362.

Verträge relevant. Bis zurück zur Petersburger Deklaration von 1868, den Haager Konferenzen von 1899 und 1907 sowie den Genfer Konventionen zum Schutz der Zivilbevölkerung beschränken ein ganzer Katalog von internationalen Verträgen des humanitären Völkerrechts und das Völkergewohnheitsrecht die Anwendung von Waffen. So sind zum Beispiel Waffen verboten, die „übermäßig verletzen“ und Kriegsführungsmethoden, die nicht zwischen militärischen Zielen und der Zivilbevölkerung unterscheiden. In jedem Falle gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit militärischer Mittel gegenüber den zu erwartenden zivilen Opfern. Verbote sind auch in multilateralen Abrüstungsabkommen enthalten. Die Umweltkonvention untersagt eine lang andauernde oder schwer wiegende militärische Beeinflussung der Umwelt, und das Genfer Protokoll von 1925 verbietet die Vergiftung der Luft mit chemischen Substanzen. Die Konvention über spezielle konventionelle Waffen untersagt die Anwendung von Waffen, die unterschiedslos wirken oder unnötiges Leid verursachen. Darüber hinaus verpflichten der Teiltteststoppvertrag und der Kernwaffensperrvertrag zur nuklearen Abrüstung. Nicht zuletzt gilt das in der UN-Charta formulierte Verbot der Anwendung und Androhung von Gewalt universell und schließt somit auch die Nuklearwaffen ein. Das Gutachten selbst, das aus insgesamt sechs inhaltlichen Aussagen besteht, hat allerdings ambivalenten Charakter.²²

Im Einzelnen kamen die vierzehn Richter zu folgenden Aussagen: Zunächst stellten sie einstimmig fest, dass es kein Völkerrecht gibt, das einen Kernwaffeneinsatz ausdrücklich erlaubt. Andererseits gäbe es aber auch kein Völkerrecht, das einen Einsatz ausdrücklich verbiete. Diese Meinung teilten elf Richter, drei stimmten dagegen. Wiederum einstimmig wurde festgestellt, dass eine Androhung und Anwendung von Kernwaffen, die im Widerspruch zum in der UN-Charta (Art. 2, Abs. 4) festgelegten Gewaltverbot steht und die nicht allen Erfordernissen des Rechts auf Selbstverteidigung (Art. 51) entspricht, rechtswidrig ist. Als ein wichtiges Bewertungskriterium wurde einmütig hervorgehoben, dass die Androhung und Anwendung von Kernwaffen auch mit dem humanitären Völkerrecht und den Bestimmungen spezifischer völkerrechtlicher Verträge vereinbar sein müsse. Am deutlichsten zeigt sich die Zwiespältigkeit aber in der zentralen Passage des Gutachtens. Sie bezeichnet die Anwendung und Androhung von Kernwaffen als „im allgemeinen völkerrechtswidrig“. Für den Fall einer „extremen Selbstverteidigung, in der es um das Überleben des Staates geht“, sah sich das Gericht allerdings nicht in der Lage, eine definitive Schlussfolgerung über Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit eines Kernwaffeneinsatzes zu ziehen.²³ Sieben Richter stimmten für und sieben gegen den Spruch, wobei die Stimme des Präsidenten aus Algerien ausschlaggebend für die Annahme war. Dieses Votum erscheint auf den ersten Blick denkbar knapp. Da jedoch drei der abweichend votierenden Richter – aus Guyana, Sri Lanka und Sierra

²² Thilo Marauhn: Ambivalentes Gutachten zum Atomwaffeneinsatz, in: Vereinte Nationen, Nr. 5/1996, S. 179-181.

²³ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Anm. 21).

Leone – lediglich die Einschränkung „im allgemeinen“ ablehnten und stattdessen den Kernwaffeneinsatz ohne Einschränkungen absolut verurteilen, ergibt sich faktisch eine Mehrheit von zehn zu vier Stimmen gegen die Rechtmäßigkeit der Anwendung von Kernwaffen.

Die Zwiespältigkeit dürfte auch der Grund dafür gewesen sein, dass die Richter in ihrem Gutachten zusätzlich auf eine Frage antworten, die ihnen gar nicht gestellt worden war. So fordern sie einstimmig, „in gutem Glauben Verhandlungen zur nuklearen Abrüstung“ zu führen und zu einem Ergebnis zu bringen. Auf diese Weise stellt das Gutachten die Anwendung in einen inhaltlichen Zusammenhang mit der Nichtverbreitung und dem Besitz von Nuklearwaffen. Es kann damit als eine authentische Interpretation von Artikel VI des Nichtverbreitungsvertrages angesehen werden.²⁴ Dessen präzierte Rechtsverpflichtung zur nuklearen Abrüstung begrenzt gewissermaßen die durch die Richter vorgenommene Einschränkung hinsichtlich der möglichen Rechtmäßigkeit einer Kernwaffenanwendung sowohl zeitlich als auch handlungsgebunden. Offensichtlich strebte die Mehrheit der Richter danach, mit rechtlichen Argumenten einen politischen Kompromiss zwischen den in ihren Positionen längst nicht einheitlichen Befürwortern und den kategorischen Gegnern des Einsatzes von Kernwaffen zu formulieren. Positiv zu werten ist zweifellos, dass der Spruch sowohl jede präventive Anwendung von Kernwaffen als auch den nuklearen Erstschatz und den Einsatz in der übergroßen Mehrzahl aller vorstellbaren Situationen einer militärischen Auseinandersetzung (nämlich alle nicht existentiell bedrohlichen) eindeutig für unrechtmäßig erklärt. Negativ in Bezug auf die Delegitimierung von Nuklearwaffen ist allerdings, dass die Einschränkung Raum für Interpretationen lässt, nach denen der Einsatz von Nuklearwaffen zur Vergeltung nicht nur gegenüber einem nuklearen Angriff, sondern auch gegen die Anwendung anderer Waffenarten – zum Beispiel biologische oder chemische und selbst gegen konventionelle Waffen – legitimiert werden könnte, wenn das Kriterium der Existenzbedrohung erfüllt ist. Die nicht völlig ausgeschlossene Rechtmäßigkeit einer existentiellen Selbstverteidigung mit Nuklearwaffen könnte darüber hinaus Staaten mit nuklearen Ambitionen als Argument dienen, ihren eigenen Rechtsanspruch auf den Erwerb solcher Waffen zu begründen, so lange andere Staaten diese Waffe ebenfalls besitzen. Der Spruch könnte somit in seiner Konsequenz tendenziell gegen die international weitgehend akzeptierte Norm der nuklearen Nichtverbreitung wirken.

Worin aber liegt die eigentliche politische Brisanz, und warum wehrten sich die Kernwaffenmächte so vehement gegen ein Rechtsurteil über den Kernwaffengebrauch? Offensichtlich befürchteten sie den Beginn einer Delegitimierung ihres Kernwaffen-Monopols. Das zustande gekommene Rechtsgutachten schränkt die Anwendungsoptionen für Nuklearwaffen juristisch bedeutend ein und erhöht deren politische Kosten. Dass der Streit mit großer Emotionalität geführt wird, verwun-

²⁴ Vgl. Harald Müller: Das Gutachten des IGH – ein Beitrag zum Abrüstungsdiskurs, in: Die Friedenswarte, Nr. 3/1996, S. 271.

dert nicht, geht es doch um nicht weniger als um die Glaubwürdigkeit der Außenpolitik der Kernwaffenmächte. Auf dem Prüfstand steht ihr Anspruch, eine an rechtlichen und ethischen Grundsätzen ausgerichtete Politik zu verfolgen. Was die USA angeht, so bedeuten die Terrorattentate vom 11. September 2001 in den USA mit nahezu 3 000 Opfern zweifellos einen brutalen, verurteilenswerten Massenmord. Für die Lebensfähigkeit der Vereinigten Staaten existentiell bedrohlich waren sie jedoch nicht. Als Vergeltung gegen die Terroranschläge bzw. im Kampf gegen den internationalen Terrorismus wäre die Anwendung von Nuklearwaffen demzufolge ein Bruch des Völkerrechts.

5. Kernwaffen und der internationale Terrorismus

Spätestens seit den Terrorattacken in den USA im September 2001 taucht in der Kontroverse um die Anwendung bzw. Nichtanwendung von Kernwaffen eine weitere Problemstellung auf. Sie enthält zwei Fragen. Erstens: Wie real ist die Gefahr einer Anwendung von Nuklearwaffen durch terroristische Gruppierungen? Und zweitens: Ist im Kampf gegen den internationalen Terrorismus die Anwendung aller Waffenarten, einschließlich der nuklearen vertretbar?

Dass Terrorgruppen vor der Anwendung von Massenvernichtungswaffen nicht zurückschrecken, belegen mehrere vergangene Vorfälle in den USA und in Japan. Der spektakulärste war zweifellos das Attentat in der Tokioter U-Bahn im März 1995 durch die Aum Shinriki-Sekte. Der Anschlag forderte 12 Todesopfer und über 5 000 Verletzte. Insgesamt soll die Sekte 300 Wissenschaftler beschäftigt und eine Milliarde Dollar für Experimente mit Massenvernichtungsmitteln ausgegeben haben.²⁵ Die al Qaida-Terroristen strebten nachweislich neben chemischen und biologischen auch nach atomaren Waffen. So hat Bin Laden wiederholt Interesse an Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen geäußert. Er hat vermutlich auch versucht, sich hoch angereichertes Uran, also waffenfähiges Kernmaterial, zu verschaffen. Journalisten der britischen „Times“ entdeckten im November 2001 in einem Haus in Saraq Panza bei Kabul Dokumente, die unter anderem Details zum Bau von Nuklearwaffen und kleineren Bomben enthielten. Die Frage, wie weit Terroristen bereits über atomare, biologische oder chemische Waffen bzw. deren Ausgangsmaterialien, verfügen, wird unterschiedlich beantwortet. Was Atomwaffen betrifft, so gab die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) in Wien zunächst Entwarnung. Nach ihren Erkenntnissen verfügen terroristische Gruppen nicht über solche Mittel.²⁶ Die Verlautbarung entspricht der bis dahin vorherrschenden Mei-

²⁵ Thomas Häusler, Hans Schuh & Urs Willmann: Mörderisches Arsenal. Die Gefahr besteht, dass Terroristen auch nukleare, biologische oder chemische Massenvernichtungswaffen einsetzen. Doch die Wahrscheinlichkeit ist gering, in: DIE ZEIT, Nr. 66/2001.

²⁶ International Atomic Energy Agency (IAEA), Calculating the New Global Nuclear Terrorism Threat, Press Release (1. November 2001), abrufbar unter: http://www.iaea.org/worldatom/Press/P_release/2001/nt_pressrelease.shtml.

nung, die atomare Terroranschläge für unwahrscheinlich hält, da die Herstellung von Atombomben zu aufwendig und teuer sei. Anders fällt jedoch die Antwort für den Fall aus, dass die Täter Unterstützung durch Staaten erhalten, die über Atomwaffen verfügen bzw. diese entwickeln.²⁷ Auch das Wissen zum Bau eines nuklearen Sprengsatzes ist frei verfügbar. Heutzutage sind nicht nur die Prinzipien von Kernwaffen bekannt, sondern auch detaillierte theoretische Grundlagen in Lehrbüchern veröffentlicht, vieles davon sogar im Internet.

Bisherige Untersuchungen bestätigen, dass Terroristen grundsätzlich in der Lage wären, radioaktive Materialien für terroristische Anschläge zu verwenden. Sie könnten wahrscheinlich einen einfachen nuklearen Kernsprengsatz bauen, der zu einer Kernexplosion fähig wäre.²⁸ Eine bisher nicht eindeutig zu beantwortende Frage ist, ob Terroristen bereits im Besitz waffenfähigen Nuklearmaterials sind. In den letzten Jahren gab es wiederholt Berichte über den Schmuggel von Spaltmaterial und den Diebstahl ganzer Kernwaffen. Vor allem ist die Sicherheit des Nuklearmaterials in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion bereits seit längerem Anlass zur Besorgnis.²⁹ Die Terrororganisation al Qaida hat in der Vergangenheit wiederholt Anläufe unternommen, um in den Besitz von Spaltmaterial bzw. nuklearer Sprengkörper zu gelangen. Anderen Quellen zufolge soll es Bin Laden sogar gelungen sein, zwanzig Kernwaffen aus Russland zu kaufen und russische Nuklearexperten anzuheuern.³⁰ Die IAEA registrierte seit 1993 18 Fälle von Nuklearschmuggel mit hoch angereichertem Uran bzw. Plutonium.³¹ Seit 1999 seien zwei Proben mit hoch angereichertem Uran und vier Proben mit Plutonium beschlagnahmt worden. Das Material sei in allen sechs Fällen zum Bau von Kernwaffen geeignet gewesen. In Russland ging 1997 nach Angaben des russischen Generals Lebed eine Ein-Kilotonnen-Bombe „verloren“.³² Derartige kleine und transportable so genannte „Rucksackbomben“, die sowohl in den USA als auch in der Sowjetunion/Russland gebaut wurden, wären eine ideale Waffe für Terroristen. Derartige Meldungen haben sich allerdings durch die Funde in den hinterlassenen al Qaida-Camps in Afghanistan nicht bestätigt.

Eine technisch einfachere Variante von Nuklearterrorismus wäre die Herstellung einer radiologischen Waffe statt eines nuklearen Sprengkörpers. Diese kann hochradioaktives Material mit Hilfe einer konventionellen Explosion weit verbreiten und damit größere Gebiete auf lange Zeit unbewohnbar machen. Geeignetes und

²⁷ Eine fundierte Analyse der Gefahr des Terrorismus mit Kernwaffen und Nuklearmaterial geben: Alexander Kelle/Annette Schaper: HSFK-Report 10/2001: Bio- und Nuklearterrorismus. Eine kritische Analyse der Risiken nach dem 11. September 2001.

²⁸ Vgl. ebd. S. 20.

²⁹ Siehe Joby Warrick: Makings of a „Dirty Bomb“. Radioactive Devices Left by Soviets Could Attract Terrorists, in: Washington Post, 18. März 2002.

³⁰ Vgl. Kelle/Scharper, HSFK-Report 10/2001 (Anm. 27), S. 32.

³¹ International Atomic Energy Agency (IAEA): Calculating the New Global Nuclear Terrorism Threat, Press Release, 1. November 2001.

³² Disarmament Diplomacy, Issue No. 19, Oktober 1997.

relativ leicht zu beschaffendes Material sind Strahlungsabfälle aus der Wiederaufbereitung oder spezielle radioaktive Stoffe und Lösungen aus medizinischen oder Forschungseinrichtungen. Nach Informationen der US-Regierung verfügt die al Qaida wahrscheinlich über Strontium 90 und Cäsium 137. Die Radioaktivität der beiden Stoffe reicht zwar nicht für eine Atombombe, doch können sie mit Hilfe einer so genannten „schmutzigen“ Bombe ein großes Gebiet verstrahlen. Eine radiologische Waffe würde vermutlich zunächst nicht so viele Opfer fordern, hätte aber wegen der verursachten Verseuchung langfristige und verheerende Folgen. Ein anderes Szenario geht davon aus, dass Terroristen ein voll getanktes Passagierflugzeug in ein Kernkraftwerk lenken könnten. Die Freisetzung des radioaktiven Inventars würde weite Landstriche verstrahlen und auf lange Zeit unbewohnbar machen.³³

Eine Kombination von Selbstmordterrorismus und nuklearen Massenvernichtungsmitteln – das wäre eine kritische Masse für die apokalyptische Waffe schlechthin. Deshalb sind sich im Grunde alle Staaten, mit Ausnahme möglicher Unterstützterstaaten, darüber einig, dass Terroristen der Zugang zu Kernwaffen und nuklearem Spaltmaterial unbedingt verwehrt werden muss. Doch gehen die Meinungen über den geeigneten Weg diametral auseinander. Kann im Kampf gegen den Terrorismus jedes Mittel recht sein? Heiligt der Zweck die Mittel, auch das ultimative, die Atomwaffe? Letztlich läuft die Alternative darauf hinaus, entweder alle technisch machbaren Waffen zu entwickeln und notfalls auch einzusetzen oder aber die potentiellen Terrorwaffen durch Abrüstung zu beseitigen. Nach den Anschlägen im September 2001 kündigte US-Präsident George W. Bush wiederholt den Einsatz aller Mittel und jeder Waffe im Kampf gegen den internationalen Terrorismus an. So erklärte er in seiner Ansprache zur Lage der Nation vor dem US-Kongress im Januar 2002, die Vereinigten Staaten würden im „Krieg gegen den Terrorismus“ alle ihnen zur Verfügung stehenden Waffen zur Bekämpfung der „Achse des Bösen“ nutzen. Nicht nur die von Bush als „tickende Zeitbomben“ bezeichneten Terroristen sollen zur Verantwortung gezogen werden, sondern auch vermeintliche Komplizenstaaten, die nach Massenvernichtungswaffen streben oder bereits über diese verfügen.³⁴ Nachfolgend kündigte auch der britische Verteidigungsminister Geoff Hoon einen möglichen Ersteinsatz von Kernwaffen zu Bekämpfung biologischer oder chemischer Waffen an.³⁵

Bestätigt werden entsprechende Erklärungen führender Politiker durch die konzeptionelle und strategische Planung. Wie die Zeitung „Los Angeles Times“ im März 2002 über die Nuclear Posture Review des Pentagon an den US-Kongress melde-

³³ Vgl. Kelle/Schaper, HSFK-Report 10/2001 (Anm. 27), S. 35.

³⁴ The President's State of the Union Address. The United States Capitol, Washington, DC, 29. Januar 2002, abrufbar unter: <http://www.whitehouse.gov/news/release/2002/01/20020129-11.html>.

³⁵ Siehe Chauvistré, Eric: Zum Atomkrieg bereit, in: die tageszeitung, Berlin, vom 26.03.2002

te,³⁶ bereitet die Bush-Administration spezifische Pläne für den Einsatz von Kernwaffen vor. In dem Bericht wird auch erörtert, unter welchen Umständen die USA Kernwaffen einsetzen würden. Auf einer Liste von insgesamt sieben Staaten, die mögliche Ziele atomarer Angriffe sein sollen, befinden sich neben Russland und China Länder, die nach Auffassung der USA den Terrorismus unterstützen wie Nordkorea, Iran, Irak, Syrien und Libyen. Sie unterstützten und schützten Terroristen und verfolgten aktive Programme zur Entwicklung von Massenvernichtungswaffen. Als weitere Eventualität wird die Notwendigkeit genannt, feindliche Bestände von Massenvernichtungswaffen zu zerstören. Zudem wird die Entwicklung neuer, kleinerer Nuklearwaffen angeregt, um zum Beispiel ohne größere Begleitschäden unterirdische Einrichtungen zerstören zu können. In ihrer Gesamtheit laufen die Empfehlungen darauf hinaus, Kernwaffen in Zukunft effektiver, beweglicher und schneller einsetzbar zu machen. Ziel ist es, die Glaubwürdigkeit ihrer Anwendung im weltweiten Feldzug gegen den Terrorismus – sowohl gegen terroristische Basen als auch gegen sog. Unterstützerstaaten – zu erhöhen. Das bedeutet einen radikalen Bruch mit der bisherigen Abschreckungs- zugunsten einer Kriegsführungsdoktrin. Eine Triade aus kombinierter atomarer und konventioneller Offensivfähigkeit, einer effektiven Raketenabwehr und einer gestärkten Atomwaffen-Infrastruktur³⁷ soll in Krisensituationen eine weitgehende Unverwundbarkeit gewährleisten. Mit dem neuen strategischen Konzept einer uneingeschränkten globalen Interventionsfähigkeit hofft Washington, wirksamer auf die neuen sicherheitspolitischen Bedrohungen reagieren zu können, die aus der Weiterverbreitung von ABC-Waffen sowie deren Trägersystemen resultieren. Das Ziel besteht darin, durch die Aufrichtung eines Raketenabwehrschirms und die Entwicklung von Weltraumssystemen das militärische Aktionsspektrum substantiell zu verbreitern. Dies würde weltweite militärische Operationen ermöglichen, ohne einen Antwortschlag befürchten zu müssen, selbst wenn die Gegner über Raketen verfügen, die mit atomaren, biologischen oder chemischen Sprengköpfen bestückt sind.

6. Konsequenzen, Schlussfolgerungen und Perspektiven

Die internationalen Beziehungen stehen an einem historischen Wendepunkt. Die Deutung, die amerikanischen Bemühungen um eine Antiterrorkoalition könnten eine Hinwendung zum Multilateralismus einleiten, hat sich inzwischen als Fehlinterpretation erwiesen. Die USA haben ihre Politik des Unilateralismus eher noch verstärkt. Die Folge ist eine Gefährdung der gesamten internationalen Sicherheitsarchitektur. Die Bush-Administration praktiziert nicht nur einen stark auf das Militärische ver-

³⁶ Paul Richter: U.S. Works Up Plan for Using Nuclear Arms, in: Los Angeles Times, 9. März 2002, abrufbar unter: <http://www.latimes.com/news/printedition/opinion/la-030902-bombs.story>.

³⁷ Siehe Nuclear Posture Review Report (Anm. 12).

engsten Sicherheitsbegriff, sie blockiert zugleich massiv und flächendeckend Abrüstungsfortschritte. Ein Kontrollprotokoll zum Verbot biologischer Waffen scheiterte an der Weigerung Washingtons, das unterdessen die Entwicklung eigener Biowaffen forciert. Die USA distanzieren sich gleichfalls vom umfassenden Verbot von Kernwaffenversuchen und betreiben eine Serie sog. „subkritischer“ Tests. Die Wiederaufnahme nuklearer Testexplosionen wird nicht mehr ausgeschlossen. Washington boykottiert den Vertrag zur Ächtung von Antipersonenminen und hat die Vereinbarungen zur Begrenzung des illegalen Handels mit Kleinwaffen verwässert. In der Genfer Abrüstungskonferenz lehnen die Vereinigten Staaten Verhandlungen zur nuklearen Abrüstung und zur Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum ab. Mit der Aufkündigung des ABM (Anti-Ballistic-Missile)-Vertrages über die Beschränkung von Raketenabwehrsystemen betreiben die USA darüber hinaus die Demontage des bestehenden Netzwerkes internationaler Verträge zur nuklearen Rüstungskontrolle und Abrüstung. Zwar wird das geplante Raketenabwehrsystem – falls es überhaupt jemals funktionieren sollte – frühestens in acht bis zehn Jahren einsatzfähig sein, doch sind die sicherheitspolitischen Folgen schon heute fatal. Russland hat bereits erklärt, dass es sich fortan nicht mehr an die in den START-Verträgen vereinbarten Beschränkungen für Offensivwaffen, wie das Verbot von Mehrfachsprengköpfen, gebunden sieht.

Am gravierendsten ist wohl, dass sich bereits jetzt die Perspektiven eines nuklearen Wettrüstens in Asien abzeichnen. China befürchtet, dass sein nur etwa zwanzig Interkontinentalraketen umfassendes Nuklearwaffenarsenal durch das amerikanische Raketenabwehrsystem vollends obsolet werden könnte. Die Folge wäre z.B. eine weitgehende Handlungsunfähigkeit gegenüber Taiwan, falls sich Taipeh unter den Schutz des Raketenabwehrschirms der USA stellen sollte. Nicht zuletzt ist China besorgt, im Falle einer Konfrontation mit den USA schutzlos einem nuklearen Erstschlag ausgeliefert zu sein. Der militärischen Logik folgend hat Peking deshalb bereits erklärt, seine strategischen Offensivraketen aufstocken zu wollen. Das wiederum wird vermutlich Indien zur nuklearen Nachrüstung veranlassen, was Pakistan seinerseits als Aufforderung zu einem verstärkten regionalen Rüstungswettlauf verstehen wird.

Mit großer Wahrscheinlichkeit blieben bei einer solchen Entwicklung auch die übrigen effektiven wie potentiellen Nuklearmächte nicht untätig. Verheerende Konsequenzen wären ebenfalls für den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag zu erwarten. Es erscheint wenig wahrscheinlich, dass sich angesichts nuklearer Aufrüstung und zunehmender Sicherheitsrisiken die Nichtkernwaffenstaaten weiterhin an ihre Verzichtspflichtung halten werden. Ein Kollaps des Kernwaffensperrvertrages würde einem regionalen und globalen atomaren Rüstungswettrennen Tür und Tor öffnen. Mit dem zu erwartenden Kollaps des Nichtverbreitungsregimes würde ein zentraler Baustein aus dem über Jahrzehnte mühsam errichteten Gebäude der völkerrechtlichen Einhegung der Nuklearwaffen und ihrer Weiterverbreitung herausbrechen.

Die Mehrheit der Staaten zieht aus den neuartigen Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus die Schlussfolgerung, dass es nun besonders darauf ankommt, das bestehende Netzwerk völkerrechtlicher Normen und Verträge zur Nichtverbreitung und Abrüstung zu stärken und auszubauen. In einer im Konsens verabschiedeten Resolution über die Rolle von Rüstungskontrolle und Abrüstung im globalen Kampf gegen den Terrorismus bekräftigten die UNO-Mitgliedsstaaten nach den Terroranschlägen vom September 2001 das Prinzip des Multilateralismus, unterstrichen die Unverzichtbarkeit von Abrüstung und Nichtverbreitung für den Weltfrieden, die internationale Sicherheit und die Bekämpfung des Terrorismus.³⁸ Dies ist ein klares Signal, doch ohne die Mitwirkung der USA, der einzig zur globalen Kriegsführung fähigen Macht, die allein 40 % aller Rüstungsausgaben der Welt bestreiten, wird Abrüstung weitgehend irrelevant.

Bedeutet das das Aus für jegliche multilaterale Rüstungskontrolle und Abrüstung? Nicht unbedingt. Es gibt militärische und politische Grenzen dessen, was die USA auf unilateralem Weg erreichen können, ohne massiv gegen ihre eigenen Interessen zu verstoßen. Washington kündigt gerade in einem Moment den ABM-Vertrag, da die terroristische Bedrohung bezeugt, wie stark die USA auf andere Staaten angewiesen sind. Die einseitige Beendigung des Abkommens wird auch von amerikanischen Kritikern als unklug, kurzfristig und fahrlässig eingeschätzt, weil sie genau die Gefahr verstärke, vor der sich die USA mit ihrem Raketenschild schützen wollen: die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägermitteln.³⁹ Multilaterale Abrüstung ist kein Wunschdenken. Für gemeinsame Bemühungen zur Beseitigung der riesigen Vernichtungspotenziale gibt es gewichtige Gründe. Die Aufrüstungsstrategie ist bereits schon einmal gescheitert. Das Wettrüsten im Kalten Krieg hat die nationale Sicherheit nicht etwa gestärkt, sondern im Gegenteil das Sicherheitsdilemma für alle Staaten immer wieder verschärft. Jeder Aufrüstungsschritt hat jeweils eine Gegenreaktion provoziert und eine Dynamik der Aufrüstung und Waffenproliferation in Gang gesetzt. Die bis heute bestehende mehrfache gegenseitige Vernichtungsfähigkeit birgt eine existenzielle Bedrohung für die gesamte Menschheit. Massenvernichtungswaffen sind nicht nur in der Verfügung von „Schurkenstaaten“ oder Terroristen gefährlich. Um der tödlichen Gefahr erfolgreich zu begegnen, bietet sich ein paralleles Vorgehen an: Beseitigung der Waffen bei gleichzeitiger Wurzelbehandlung des internationalen Terrorismus. Das jedoch erfordert eine kollektive, gleichermaßen partnerschaftliche und gleichberechtigte Kooperation, sowohl zur Lösung sozialer und weltwirtschaftlicher Probleme als auch zur Rüstungskontrolle und Abrüstung in den multilateralen Verhandlungsgremien der UNO.

³⁸ Resolution 56/24 T.

³⁹ Siehe ABM Treaty Withdrawal: Neither Necessary nor Prudent. An ACA Press Conference with Daryl G. Kimball, Joseph Cirincione, Lisbeth Gronlund, and John Rhinelander, in: Arms Control Today, Januar/Februar 2002.

Ein geeignetes Verhandlungsorgan hierfür wäre die sechshundsechzig Staaten umfassende Genfer Abrüstungskonferenz. Dort stehen gleich mehrere dringende Problemkreise auf der Tagesordnung: Nukleare Abrüstung, Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten, Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum und Produktionsverbot von spaltbarem Material zu militärischen Zwecken. Außerdem sind mit den USA, Russland, Frankreich, Großbritannien und China alle fünf offiziellen Kernwaffenstaaten in diesem Gremium vertreten. Darüber hinaus wären auch Israel, die neuen Atommächte Indien und Pakistan sowie wichtige Schwellenmächte wie Argentinien und Brasilien, Iran und Irak, Nigeria und die beiden Koreas involviert. Zwar sind multilaterale Verhandlungen wegen der zahlreichen unterschiedlichen Positionen oftmals zeitraubend und schwierig. Andererseits erhöht die Einbeziehung einer repräsentativen Anzahl von Staaten die Legitimität und Akzeptanz für das ausgehandelte Ergebnis. Trotz berechtigter Kritik wegen ausbleibender Fortschritte spricht vieles für die Genfer Abrüstungskonferenz; denn sie hat in der Vergangenheit durchaus Ergebnisse erreicht, darunter den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag, die Biowaffen- und die Chemiewaffenkonvention und zuletzt im Jahre 1996 den Umfassenden Nuklearen Teststoppvertrag. Die Genfer Konferenz bliebe durch die begrenzte Mitgliedschaft ein arbeitsfähiges Gremium, könnte aber gleichzeitig als institutionelle Klammer zwischen den Kernwaffenmächten und den übrigen Staaten fungieren.

Das bedeutet sicherlich noch keine Erfolgsgarantie, doch ohne gemeinsame kooperative Bemühungen bleibt Abrüstung nur Illusion. Erforderlich wäre allerdings der politische Wille, dem Multilateralismus doch noch eine Chance zu geben. Andernfalls droht nicht nur das Ende der Abrüstungsverhandlungen, sondern die Demontage des bestehenden Netzwerks internationaler Verträge über Rüstungskontrolle und Abrüstung. Die globale Sicherheitsarchitektur wäre nachhaltig destabilisiert und ein erneutes globales Wettrüsten wahrscheinlich. Damit wüchse die Gefahr, dass der Einsatz von Atomwaffen, deren erstmalige Anwendung am Ende des verheerendsten Krieges des vergangenen Jahrhunderts stand, in den Kriegen des 21. Jahrhunderts wieder zu einer realen Option werden könnte.