

Harald Müller

"Vom Eise befreit": Rüstungskontrolle nach Bush

Taugen Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung angesichts der „neuen Herausforderungen“ noch als Ordnungsinstrumente für die Sicherheitspolitik? Sieben Jahre Bush haben die regelgeleitete, kooperative Sicherheit in ein Koma versetzt.¹ Wachsende Großmachtrivalitäten, virulente Regionalkonflikte, die zahlreichen inneren Kriege in vielen Teilen der Welt und die Risiken eines mit Massenvernichtungswaffen versehenen Terrorismus steigern indes den Bedarf nach kooperativen Formen der Sicherheitspolitik. Am Ende der Bush-Ära sind leichte Brisen eines auffrischenden Multilateralismus zu spüren. Das weckt Hoffnungen, Rüstungskontrolle – im weitesten Sinne, also unter Einschluss von Abrüstung, Nichtverbreitung, Vertrauensbildung – könnte eine Renaissance erleben.

Neues Paradigma gesucht

Wir leben nicht nur im Zeitalter eines neuen Rüstungswettlaufs und wachsender Versuchungen für eine zunehmende Zahl von Staaten, die eigene Kernwaffen-Enthaltbarkeit zu überdenken: Gleichzeitig beobachten wir die historischen Prozesse der Globalisierung - wachsender wirtschaftlicher, kommunikativer, ökologischer und sicherheitspolitischer Interdependenz zwischen Staaten und Regionen - und des Machtübergangs. Während sich die USA noch der hegemonialen Position erfreuen, wandert der Schwerpunkt der Weltpolitik allmählich von der europäisch-atlantischen in die asiatische Sphäre, wo neue Anwärter auf den Weltmachtstatus, China und Indien, sich hoher Wachstumsraten und entsprechend größerer Machtressourcen erfreuen. Zugleich hängt das weitere Wohlergehen der westlichen ebenso wie der künftige Aufstieg der asiatischen Riesen davon ab, dass die aus den Interdependenzen erwachsenden Probleme von Externalitäten, der Produktion kollektiver Güter und der Vermeidung kollektiver Schäden bis hin zur Katastrophe eines Klimakollapses oder eines Nuklearkrieges durch kooperative Regelungen gelöst werden. Dem weltpolitischen Trend zu einer anachronistischen Renaissance klassischer Machtpolitik steht die Notwendigkeit eines praktischen Universalismus gegenüber.²

¹ Harald Müller: Wider die Aufrüstungs-Globalisierung: Plädoyer für eine nachhaltige Abrüstungsinitiative, in: Bruno Schoch u.a. (Hrsg.), Friedensgutachten 2007

² vgl. Harald Müller, Wie kann eine neue Weltordnung aussehen? Wege in eine nachhaltige Politik, Frankfurt/M, Fischer TB

Diesen Widerspruch durch eine entschiedene Veränderung der Sicherheitspolitik aufzulösen, verlangt ein Umdenken seitens der dem alten Denken verhafteten strategischen Eliten im Westen und anderswo. Leider sind diese Eliten ultrakonservativ; zwar vermarkten sie das Werbewort „neu“ mit großem Eifer, (am Eifrigsten vielleicht die deutschen Experten, die uns im Nachtrab des absteigenden US-Neokonservatismus dessen sicherheitspolitische Doktrinen nahe bringen möchten³); sie klären über „neue Bedrohungen“, das „neue Nuklearzeitalter“ und andere Novitäten auf, die sich bei näherem Hinsehen als wohlvertraut entpuppen. Die Rezepte klingen gleichfalls eher verstaubt, von der militärischen Prävention in der amerikanischen Sicherheitsstrategie über die französische Nukleardoktrin zur Sicherung „vitaler Interessen“ und die NATO-Option des atomaren Ersteinsatzes bis hin zu Präsident Putin's Gromyko-artiger Emphase auf militärischer Stärke. Dieses alte Denken hilft bei dem wirklich neuen Problem - der Diskrepanz zwischen klassischer Weltmachtspolitik und wachsender Interdependenz - keinen Schritt weiter.

Es wirkt daher ironisch, dass die Promotoren des sicherheitspolitischen Konservatismus sich als Rüstungskontroll-Revolutionäre geben: Rüstungskontrolle als Kind des Kalten Krieges sei tot. Dabei verschweigen sie diskret, dass ihre „neuen“ Konzepte, die Rüstungskontrolle aus ihrer Position im Instrumentarium der Sicherheitspolitik verdrängen sollen, einen ehrwürdigen Stammbaum haben, die sie schonungslos als Produkte des Ost-West-Konflikts ausweist. Die Raketenabwehr wurde in den fünfziger Jahren erfunden, NATO's Nukleardoktrin in den Sechzigern, ebenso wie die Vorstellung, eine vierstellige Zahl von Kernwaffen in hoher Alarmbereitschaft halten zu müssen, um sie für den „Global Strike“ zur Verfügung zu haben. Im Rahmen dieser „Global Strike“ stehen Einsatzoptionen für Kernwaffen gleichwertig neben konventionellen. Die Diskriminierung der Rüstungskontrolle (und Abrüstung) als unzeitgemäß ist daher wenig mehr als Nebelwerferei: Maßnahmen kooperativer Sicherheit, zu denen die Rüstungskontrolle rechnet, sind keineswegs obsolet, obgleich die Umstände heute sich von denen, in denen das Konzept entwickelt wurde, gravierend unterscheiden. Es ist freilich ein rotes Tuch für diejenigen, die auf die unbeschränkte Selbsthilfe setzen, womit sie - wie im Kalten Krieg auch - die eigene Superiorität meinen.⁴

³ Rühle, Michael, Enlightenment in the second nuclear age, in *International Affairs*, 83 (3), 2007, 511-522; Krause, Joachim, Enlightenment and nuclear order, *International Affairs* 83 (3), 2007, 483-500

⁴ Prototypisch *The White House, The National Security Strategy Strategy of the United States*, Washington, D.C. 2002

Im Gegensatz zu diesem alten neuen Denken verlangt die Globalisierung unter der Bedingung wachsender Zerstörungskapazitäten mutigere Schritte, eine kooperative internationale Sicherheitsordnung zu errichten, als je zuvor. Regelgeleitete kooperative Sicherheit ist das von der heutigen Lage geforderte Paradigma.⁵ Nicht Rüstungskontrolle ist unzeitgemäß, sondern die Luftschlösser von absoluter Sicherheit durch Prävention, „full spectrum dominance“ und andere unilaterale Illusionen. Aus einer realistischen Analyse war der Kalte Krieg angesichts der neuen Entwicklungen nicht mehr als ein Trainingsplatz für ein viel ambitionierteres „Kooperationsspiel“ in einem multipolaren Rahmen. Wegen der zentralen Rolle von *Rechts*regeln, um das sicherheitspolitische Handeln einer großen Zahl von Akteuren zu koordinieren geht es dabei tatsächlich um ein „Projekt der Aufklärung“, hatte doch schon Kant die Hoffnung auf „ewigen Frieden“ auf die Ausdehnung der Geltungssphäre des Rechts gestützt.⁶

Dieser Paradigmenwechsel in der Sicherheitspolitik verlangt eine visionäre Kraft wie diejenige der „Erfinder“ der Europäischen Einigung nach dem Zweiten Weltkrieg gleichkommt, die nach Jahrhunderten des wechselseitigen Abschlachtens der europäischen Völker kühn einen anderen historischen Pfad einschlugen.

Die internationalen Trends

Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sind natürlich erst einmal Diener nationaler Sicherheit. Sicherheitsbedrohungen der Staaten und ihre Antwort darauf hängen von der politisch-wirtschaftlichen Umwelt ab, innerhalb derer sie existieren. Ich teile die modische These eines zunehmenden Bedeutungsverlustes des Staates⁷ ebensowenig wie jene der Obsoleszenz von Rüstungskontrolle. Dennoch sind Änderungen im sicherheitspolitischen Umfeld und in der Stellung des Staates seit dem Kalten Krieg nicht zu verkennen.

Die Umwelt jenseits staatlicher Grenzen ist heute von Kräften bestimmt, die die Fähigkeit des einzelnen Staates - auch des mächtigsten - überfordern, seine Bevölkerung gegen die ungebremsten negativen Wirkungen der Globalisierung zu schützen. Die erforderlichen Regelsysteme verlangen nach breiter internationaler Zusammenarbeit, die über die Staaten

⁵ John Steinbruner, *Principles of Global Security*, Washington, Brookings 2000

⁶ William Walker, *Nuclear enlightenment and counter-enlightenment*, *International Affairs* 83 (3), 2007, 431-454; idem, *Weapons of mass destruction and international order*, London, IISS, Adelphi Paper 370

⁷ e.g. Strange, Susan, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press 1996

hinaus die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure, internationaler Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen erfordern.⁸

Solche Systeme der "Governance" überschreiten die traditionellen Praktiken des "westfälischen Staatensystems", in dem die Staaten und ihre Gesellschaften meistens für sich selbst sorgten und fochten. Selbsthilfe ist als Grundprinzip nationaler Sicherheit nicht mehr zu realisieren, weil praktisch die Sicherheit jedes Staates von anderen abhängt. Wir haben gewollt oder ungewollt unsere zwischenstaatlichen und -gesellschaftlichen Beziehungen über die kritische Schwelle hinaus getrieben, an der Selbsthilfe positive Erträge für die Sicherheit zeitigt. Manche werden diesen Umstand als Anbruch einer kosmopolitischen Ära begrüßen, andere werden ihn als Verlust von Vielfalt und als Beginn von Uniformität beklagen, aber die Globalisierung ist nicht zu verhindern, sondern nur zu gestalten, auch in sicherheitspolitischer Hinsicht. Der Griff zum Unilateralismus ist kein Ausweg, wie selbst die Bush-Administration in den letzten beiden Jahren auf Kosten der Menschen, die sie ins Amt gewählt haben, erfahren musste. Unilateralismus führt vielmehr zur Einbuße an Wohlfahrt und Sicherheit für alle, wenn jeder sich müht, auf Kosten aller anderen zu gewinnen.

Für die Zukunft benötigen wir eine Sicherheitsordnung, in der das Misstrauen zwischen den Teilnehmern (wie in der EU oder der NATO) soweit abgebaut ist, dass weitreichende Kooperation mit dauerhaften wechselseitigen Verpflichtungen möglich wird. Solange die Beteiligten befürchten müssen, dass Kooperationsgewinne von den Partnern künftig gegen sie genutzt werden könnten, bleibt ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit begrenzt.⁹ Entwickelt sich in einem dichten Regelwerk hingegen schrittweise die Erfahrung, dass die Partner sich an die vereinbarten Regeln halten, dann wird der Wille zur Kooperation stärker. Kooperative Sicherheit ist damit nicht nur der Schlüssel, im Zeitalter der Globalisierung den Frieden zu bewahren, sondern auch die notwendige Bedingung, um die Kooperation außerhalb des Sicherheitssektors an ihr Optimum zu führen. Denn das Misstrauen schränkt auch dort die Möglichkeiten ein, wenn es im Feld der Sicherheit bestehen bleibt - man denke nur an die Bedenken über zu große energiewirtschaftliche Abhängigkeit von Russland.

⁸ Stiftung Entwicklung und Frieden 2006: Global Governance für Entwicklung und Frieden. Perspektiven nach einem Jahrzehnt., Bonn, Dietz

⁹ Grieco, Joseph M. 1990 Cooperation among Nations: Europe, America and non-tariff Barriers to Trade, Ithaca: Cornell University Press, 1990

Der Rüstungskontrolle kommt in dieser Vision eine dreifache Aufgabe zu: Erstens soll sie den Zustand wechselseitiger Erwartungsstabilität erhalten, wenn er einmal erreicht ist. Zweitens - und das ist mittelfristig die wichtigere Aufgabe - ist sie ein Instrument der Transformation des zwischenstaatlichen Sicherheitsdilemmas in einen Zustand wechselseitigen Vertrauens. Dieses transformative Potential wurde in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre deutlich. Rüstungskontrollpolitische Vereinbarungen - teils auch Vorleistungen - wirkten mit politischen Veränderungen in einem positiven Rückkoppelungskreis zusammen, der die Welt aus einem Zustand - dem Kalten Krieg - in einen anderen - allgemeine Sicherheitskooperation der Antagonisten - überführte.¹⁰ Drittens sind ihre Instrumente zu nutzen, um den Zugang nichtstaatlicher Akteure zu Massenvernichtungswaffen zu erschweren (durch die konsequente Umsetzung der in den diversen Regimen enthaltenen Verpflichtung zur Sicherung der einschlägigen Materialien und Technologien), den Zustrom von Waffen zu Bürgerkriegen zu beschneiden und deren Bestand im Prozess der Friedenskonsolidierung zu vermindern. Es geht also um die kreative Anwendung rüstungskontrollpolitischer Maßnahmen auf die Terrorismusgefahr innere Konflikte.

Vom Eise befreit?

Die letzten Jahre sahen einen Kahlschlag in der rüstungskontrollpolitischen Szene, der von der unilateralistischen Einstellung der Neokonservativen im Kongress und dann von der Bush-Administration ausging¹¹. Das scheint die Vision kooperativer Sicherheit zu einer Utopie jenseits der Grenzen des Möglichen zu stempeln. Die Bilanz des letzten Jahrzehnts ist erschütternd: Der Umfassende Teststoppvertrag (CTBT) nicht in Kraft, Verhandlungen über einen Vertrag zum Verbot der Spaltmaterialproduktion für Waffenzwecke (FMCT) seit einem Dutzend Jahren auf Eis, das Raketenabwehrverbot (ABM-Vertrag) gekündigt, Errungenschaften der strategischen Rüstungskontrolle (Verbot der Mehrfachsprengkopf-Raketen, Verifikation) durch den Moskauer Vertrag abgeschafft, ihre Zukunft über das Jahr 2012 hinaus ungewiss, der Nichtverbreitungsvertrag (NVV) in seiner schwersten Krise, das Protokoll zur Biowaffenkonvention gekippt, das Ottawa-Abkommen zum Verbot von Anti-Personenminen boykottiert, statt des Verbots der Militarisierung des Weltraums wettbewerbliche Anti-Satellitenwaffentests Chinas und der USA, der Vertrag über

¹⁰ Müller, Harald/Schörning, Niklas, Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Eine exemplarische Einführung in die Internationalen Beziehungen, Baden-Baden, Nomos

¹¹ Deren rüstungskontrollpolitische Philosophie hat mittlerweile der fünf Jahre einschlägig verantwortliche John Bolton ausführlich dargestellt, vgl. John R. Bolton, Surrender is not an Option: Defending America At the United Nations and Abroad, New York, Simon and Schuster 2007

Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) von Moskau suspendiert - die Liste der Rückschläge ist lang und muss den unbefangenen Beobachter pessimistisch stimmen.

Aber so wie die Verschlechterung der weltpolitischen Lage bei der Supermacht begonnen hat, kann von dort auch die Richtungskorrektur kommen. Die Amerikaner haben nach der Erstarrung, in die sie der Schock des 11. September 2001 versetzt hat, begonnen, auf die Folgen der Bush-Politik zu reagieren, wie die Meinungsumfragen und die Kongress-Zwischenwahlen von 2006 gezeigt haben. In der Regierung selbst sind die größten Hardliner ausgeschieden, unter der Regie von Außenministerin Rice wird eine im Stil, gelegentlich auch in der Sache verbindlichere Außenpolitik gepflegt und selektiv wieder der Weg über den Multilateralismus gesucht. Die Änderung im Ton (wenngleich noch nicht in der Substanz) sind auch vereinzelt in der Rüstungskontrolle, etwa in den Expertentreffen der Biowaffenkonvention oder im Vorbereitungsprozess für die nächste NVV-Überprüfungskonferenz, zu verzeichnen.

Noch bedeutsamer: Ausgerechnet im Kern des amerikanischen Sicherheitsestablishments hat sich eine Bewegung für nukleare Abrüstung entfaltet. Im Januar 2007 haben Henry Kissinger, George Shultz, William Perry und Sam Nunn, drei frühere Minister aus republikanischen und demokratischen Administrationen und ein in Verteidigungsfragen konservativer früherer Senator der Demokratischen Partei nach der Rückkehr zur Abrüstungsagenda verlangt.¹² Der Fanfare im „Wall Street Journal“ folgte die Organisation einer Kampagne, die von der Nuclear Threat Initiative alimentiert wird, die ihrerseits Ressourcen von den Multimilliardären Ted Turner und Warren Buffett erhält. Ausgerechnet die Hoover Institution an der Stanford University, bislang eine feste Burg konservativen Sicherheitsdenken, wurde zum organisatorischen Angelpunkt, wegen der engen Verbindungen mit ihrem „Fellow“ George Shultz. Angestoßen durch diese Initiative entfalten sich im CSIS und bei Brookings in Washington, ja, sogar im International Institute for Strategic Studies in London, dem Zentrum des sicherheitspolitischen Establishments in Europa, vergleichbare Projekte. Man darf gespannt sein, wann die nukleare Abrüstungswelle die Münchner Sicherheitskonferenz erfassen wird.

Selbst im regierungsoffiziellen Washington und London hat ein Anpassungsprozess begonnen. Auf britischer Seite bedeutete die Rede der damaligen Außenministerin Beckett

¹² George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger, Sam Nunn, „A World Free of Nuclear Weapons,” *Wall Street Journal*, January 4, 2007, p. A15

beim Carnegie Endowment for Peace im Juni 2007 einen Paukenschlag. Beckett bekannte sich zum Ziel, alle Kernwaffen vollständig abzuschaffen, erklärte, dass Großbritannien daher die Wiederbelebung der Genfer Konferenz wünsche und kündigte an, die Regierung würde Studien des IISS über die Realisierbarkeit der Abrüstung fördern.¹³ Seit Christopher Ford für die amerikanische nukleare Rüstungskontrollpolitik verantwortlich ist, hat sich der Ton geändert. Anders als seine Vorgänger, erkennt Ford die Abrüstungsverpflichtung der USA ausdrücklich an. Freilich weist er einerseits unermüdlich darauf hin, dass die amerikanische Bilanz dieser Verpflichtung entspreche, andererseits warnt er davor, die Hürden auf dem Weg zur „Nulloption“ zu unterschätzen und fordert dazu auf, die Bedingungen und Hemmnisse nuklearer Abrüstung, insbesondere ihre Risiken, sorgfältig zu studieren, bevor man sich unbedacht in womöglich destabilisierende Abenteuer stürzt.¹⁴ Die Absicht ist also nicht zu verkennen: der Verpflichtung mit verantwortungstragenden Bedenken zu begegnen, in deren Schatten sich auf absehbare Zeit am eigenen Kernwaffenstatus festhalten lässt. Gleichwohl ist der Blick auf die Bedingungen nuklearer Abrüstung ein positiver Schritt: Alle großen Abrüstungsstudien der neunziger Jahre haben ergeben, dass der Weg dornig ist und nur ein sorgfältiger Aufbau geeigneter Institutionen, ausgesprochen durchgreifender Verifikationsmaßnahmen – die selbst über die Systeme des NVV und der START-Verträge (strategische nukleare Rüstungsminderung) hinausgehen - und zügiger und verlässlicher Verfahren bei Vertragsbrüchen die notwendigen Sicherheitsvoraussetzungen für eine kernwaffenfreie Welt bereitstellt.¹⁵ Die Änderungen in den britischen und amerikanischen Einstellungen haben – unabhängig von deren wahren Motiven – die Atmosphäre in den Vorbereitungskonferenzen für die nächste NVV-Überprüfungskonferenz verbessert; es besteht Hoffnung, dass das 2010 stattfindende Treffen konstruktiver verlaufen wird als das von 2005, das in bitterem Streit zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten endete.

Schon jetzt zeichnen sich also Veränderungen ab, wenngleich deren Charakter eher kosmetischer Natur zu sein scheint. Die amerikanischen Wahlen im November werden einen noch stärkeren Wandel erbringen. Die beiden Kandidaten und die Kandidatin würden

¹³ Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs Margaret Beckett, Speech to the Carnegie Endowment for International Peace Non-Proliferation Conference, Washington, DC, June 25, 2007, in Disarmament Diplomacy 86 (Herbst 2007), 59-64

¹⁴ Christopher A. Ford, US Special Representative for Nuclear Nonproliferation on <http://www.state.gov/t/wmd/nnp/c21893.htm>

¹⁵ Katja Frank, Alexander Kelle, Sylvia Meier, Harald Müller, Annette Schaper), Nukleare Abrüstung - Mit welcher Perspektive? Der internationale Diskurs über die nukleare Rüstungskontrolle und die Vision einer kernwaffenfreien Welt. Frankfurt/M, HSFK-Report 8/1996

rüstungskontrollfreundlicher regieren als der gegenwärtige Amtsinhaber; dies lässt sich aus programmatischen Aufsätzen der Drei in der Zeitschrift „Foreign Affairs“ entnehmen.¹⁶ Von John McCain wäre wohl eine pragmatisch-vorsichtige Öffnung zu erwarten auf der Linie des älteren Bush, seines Außenministers Baker oder seines Sicherheitsberaters Scowcroft. Die Beweglichkeit hätte Grenzen, müsste McCain doch immer auf den rechten Flügel seiner Partei Rücksicht nehmen. Hillary Clintons Rüstungskontrollpolitik dürfte nahe an der ihres Gatten liegen, und die war gemäßigt progressiv. Die Präsidentin in spe hätte es indes einfacher, musste sich doch Bill mit einer republikanischen Mehrheit im Kongress herumschlagen, während sie in ihrer ersten Amtsperiode Mehrheiten der eigenen Partei in beiden Häusern gegenüberstehen dürfte. Am meisten Bewegung dürfte man sich von Barak Obama erhoffen, was sowohl aus seinen Ausführungen als auch aus seinem Beraterumfeld zu schließen ist. Es ist durchaus denkbar, dass Abrüstung und Rüstungskontrolle in einer Obama-Präsidentschaft visionäre Züge annehmen könnten. Die häufig gehörte Prognose, man solle sich keine großen Hoffnungen auf Änderungen der amerikanischen Politik machen, unterschätzt den Lerneffekt, den die desaströsen Resultate des auswärtigen Wirkens von George W. Bush in der amerikanischen Bevölkerung, aber auch weiten Teilen der Sicherheitseliten ausgelöst haben.

Eine Öffnung der amerikanischen Politik lässt vieles möglich erscheinen, was dringend notwendig ist. Die Re-Stabilisierung des KSE-Vertrages durch einen Kompromiss mit den russischen Interessen; eine Begrenzung der amerikanischen Raketenabwehr, die Russland und China Vertrauen in die Überlebensfähigkeit ihrer nuklearen Abschreckung einflößt, solange sie ihre Sicherheit von dieser abhängig sehen; ein Neuanlauf zur Stärkung des Biowaffenabkommens; Ansätze für Rüstungskontrolle im Weltraum; eine Neuaufnahme der nuklearen Abrüstung zwischen den USA und Russland über die Gültigkeitsdauer des Moskauer Vertrages (2012) hinaus, und in diesem Zusammenhang die Rückkehr zu den Prinzipien der START-Verträge: Verifikation, Demontage der obsoleten Trägersysteme und – als neues Element – der abzurüstenden Sprengköpfe, Verringerung des Verhältnisses zwischen Sprengköpfen und Trägersystemen. Im Folgenden konzentriere ich mich auf eine weiterreichende Idee, die von Kissinger und seinen Koautoren massiv vorangetrieben wird: auf die vollständige nukleare Abrüstung. Ihr käme in einem globalen System kooperativer Sicherheit zentrale Bedeutung zu.

¹⁶ Barack Obama, *Renewing American Leadership*, in: *Foreign Affairs* 86 (4) 2007, 2-16; Hillary Rodham Clinton, *Security and Opportunity for the Twenty-first Century*, in: *Foreign Affairs* 86 (6) 2007, 2-18; John McCain, *An Enduring Peace Built on Freedom*, ebd., 19-35

Nukleare Abrüstung und die Klischees ihrer Unmöglichkeit

In einem visionären Langzeitentwurf kooperativer Sicherheit steht als Herzstück die völlige nukleare Abrüstung. Sie stellt aus meiner Sicht eine ernsthafte Zielsetzung dar, die integraler Bestandteil des Systems globaler kooperativer Sicherheit sein muss. Natürlich werden seit fünfzig Jahren immer dieselben Gründe vorgebracht, warum dieses Ziel nicht erreichbar sei. Das erste dieser Argumente lautet, dass der Geist aus der Flasche sei und Kernwaffentechnik nicht „wegerfunden“ werden könne. Wäre dieses Argument stichhaltig, dürfte es keine Verbote gegen irgendetwas geben, das je erfunden worden ist. Man hat aber alle möglichen unerwünschten Dinge verboten, gefährliche Medikamente, Fluorkohlenwasserstoffe, chemische Waffen, Dum-dum-Geschosse oder die Sklaverei. Die breite Mixtur der Verbotsgegenstände weist darauf hin, dass es nicht auf das Erfundensein ankommt, sondern auf den politischen Willen, das Verbot auszusprechen und mit den erforderlichen Ressourcen zu seiner Durchsetzung zu versehen.¹⁷

Nukleare Abrüstung ist notwendig, weil die Rüstungslogik den Geboten des Sicherheitsdilemma¹⁸ folgt: Entweder alle besitzen diese Waffen oder keiner. Wenn wenige sie besitzen, während der Rest verzichtet, bleibt die Sicherheit zwischen den Staaten ungleich verteilt. Auf die Dauer wird die Ungewissheit über die Folgen dieser Ungleichheit anwachsen. Die daraus resultierende Versuchung wird für diejenigen „Habenichtse“, die sich ein Kernwaffenprogramm leisten können, zu groß werden, zumal wenn die Kernwaffenstaaten ihrem Besitzprivileg auch noch die nukleare Drohung gegen ausgewählte Feinde hinzufügen. Der NVV erkennt diese Logik an, indem er dem Artikel II – das Kernwaffenverbot für Nichtkernwaffenstaaten – den Artikel VI – das Abrüstungsgebot für Kernwaffenstaaten – gegenüberstellt. Dass diese simple Logik den Anhängern der ewigen nuklearen Abschreckung entgeht offenbart eine gewisse gedankliche Inkonsistenz. Zu glauben, dass der Rest der Welt auf die Dauer auf fünf, oder acht, oder zehn Kernwaffenstaaten vertrauen und sich mit „minderem“ Status begnügen wird, wirkt als Ausdruck gerade der idealistisch-utopischen Naivität, welche die „nuklearen Abschrecker“ den „nuklearen Abrüstern“ unentwegt vorhalten.

¹⁷ MacKenzie, Donald 1990: *Inventing Accuracy: A Historical Sociology of Nuclear Missile Guidance*, Cambridge, MIT Press

¹⁸ Jervis, Robert (1978) 'Cooperation under the Security Dilemma', in *World Politics*, vol. 20

An dieser Stelle werfen die Kernwaffenbefürworter ihr zweites Standardargument in die Debatte: Was die Kernwaffestaaten tun und sagen, habe auf das Proliferationsgeschehen gar keine Wirkung; Proliferatoren folgten ihren eigenen regionalen Sicherheitsbedürfnissen oder böswilligen Plänen, ihre Macht mit Hilfe von Kernwaffen auszudehnen.

Tatsächlich jedoch beeinflusst das Tun der Kernwaffenstaaten den Gang der Weiterverbreitung in nicht weniger als fünf Hinsichten¹⁹:

- Sie formen maßgeblich die Sicherheitsbedingungen, unter denen sich Staaten für oder gegen Kernwaffen entscheiden. Amerikanische Garantien waren ein Faktor in den Kalkulationen von Verbündeten, die sich für den kernwaffenfreien Status entschieden haben. Umgekehrt spielten explizite oder implizite nukleare Drohungen der USA oder anderer Kernwaffenstaaten eine wichtige Rolle bei den Kernwaffenprogrammen der Sowjetunion, Chinas, Großbritanniens, Frankreichs, Indiens, Pakistans, Südafrikas, Nordkoreas und des Iran.
- Sie suggerieren die politisch/militärische Nützlichkeit von Kernwaffen, namentlich in ihren Doktrinen.
- Sie projizieren den Statuswert der Kernwaffen – am stärksten gilt das für die europäischen Kernwaffenstaaten Frankreich und Großbritannien.
- Sie setzen die Maßstäbe für das angemessene Verhalten von Nationalstaaten. Gerade die realistische Schule verweist auf die Beispielwirkung des Gebarens der mächtigsten (und damit auch erfolgreichsten) Staaten des internationalen Systems auf seine übrigen Mitglieder.
- Sie schwächen das Normgefüge des NVV durch den Bruch ihrer Abrüstungsverpflichtung und damit die Fähigkeit der Vertragsgemeinschaft, einheitlich gegenüber Vertragsbrechern und Außenstehenden zu handeln.

Zu glauben, dass diese Einwirkung die Erwägungen von Regierungen, die sich die Sache mit den Kernwaffen überlegen, unberührt ließen, ist ein weiteres Abweichen von einem nüchternen politischen Realismus, der sich im Denken der Abrüstungsgegner zeigt.

Auf dem Weg zur völligen nuklearen Abrüstung liegen, wie gesagt, große Hindernisse. Es geht darum, sie dzu identifizieren schrittweise Maßnahmen zu entwerfen, um sie zu umgehen oder zu beseitigen. Diese Maßnahmen sind zugleich ein zentraler Bestandteil einer Strategie,

¹⁹ vgl. dazu Doyle, James 2006: Strategy for a New Nuclear Age, in: The Nonproliferation Review 13 (1), 89-112

die uns auf den Weg der globalisierungs-angepassten kooperativen Sicherheit leitet: Nukleare Abrüstung wird nur möglich sein, wenn sie mit der nationalen Sicherheit der maßgeblichen Akteure vereinbar wird. Das ist erreichbar durch eine Sequenz sorgfältig austarierter Schritte, die auch andere wesentliche Faktoren des Sicherheitssystem, etwa die konventionelle Bewaffnung, biologische und chemische Waffen, die Weltraumrüstung und künftige Waffentechniken wie die Nanotechnologie einbezieht. Mit der Entscheidung für eine solche zugleich umfassende und vorsichtige Abrüstungsstrategie wird auch das dritte Standardargument der Abrüstungsfeinde gegenstandslos: die nukleare Abrüstung mit dem Hinweis auf die heutige Weltlage für unmöglich zu erklären. Nukleare Abrüstung kann schon aus rein physischen Gründen (die notwendige Demontage- und Transmutationsdauer von Kernwaffen und Waffenmaterial) nicht von heute auf morgen erfolgen. Kaum ein Abrüstungsbefürworter vertritt eine derartig unsinnige Position. Denn Abrüstung ist pfadabhängig: Weitreichende Schritte empfehlen sich erst auf einem soliden Sockel vorbereitender Maßnahmen.

So brauchen wir beispielsweise genaues Wissen über die Kernwaffeninfrastruktur in jedem einzelnen Land mit einem aktiven Kernwaffenprogramm. Für den Gewinn solchen Wissens wäre ein vertragliches Verbot der Spaltmaterialproduktion für Waffenzwecke notwendig. Voraussetzung für diese Funktion im nuklearen Abrüstungsprozess ist ein weitreichendes Verifikationssystem, das mit demjenigen des NVV mindestens vergleichbar ist. Dass die Bush-Administration ein solches System abgelehnt hat, bezeugt ihren mangelnden Abrüstungswillen. Die FMCT-Verifikation muss alle Anlagen, in denen Spaltmaterial hergestellt wird oder wurde, überwachen und für diejenigen Einrichtungen, in denen für die restliche Existenzdauer von Kernwaffen noch mit solchem Material hantiert wird, weil dort Kernwaffen „überholt“ werden, eine Ein- und Ausgangskontrolle installieren, die den Informationsstand erhöhen, ohne proliferations-relevante Information zu streuen – schwierig, aber machbar. Mit einem solchen Verifikationssystem würden die Kernwaffenstaaten– und die mit der Überwachung betraute Internationale Atom-Energie-Organisation (IAEO) – Jahr für Jahr größeres Vertrauen gewinnen, dass sie über die Bestände, Fähigkeiten und die Infrastruktur der Nuklearmächte umfassende Kenntnisse besitzen. Das erleichtert die spätere Eliminierung aller Kernwaffen.

Gleichfalls wird es notwendig sein, die Geschichte der Kernwaffen- und Kernwaffenmaterialproduktion möglichst lückenlos zu dokumentieren. Auch dieses

Unterfangen wird keineswegs leicht zu verwirklichen sein. Ein Präzedenzfall ist glücklicherweise da: Die IAEA hat anlässlich des südafrikanischen Kernwaffenverzichts die Bilanz der Spaltmaterialproduktion für das Kernwaffenprogramm Pretorias und die Verwendung des Materials rekonstruiert. Natürlich wird die Aufgabe für die etablierten Atomkräfte um Größenordnungen schwieriger sein; aber unmöglich ist sie nicht. Erleichtert würde sie durch die baldige Kappung der Arsenale aller Kernwaffenbesitzer, also die Einbeziehung Frankreichs, Großbritanniens, Chinas, Indiens, Pakistans und Indiens in eine multilateralen Rüstungskontrollregelung.

Ein bedacht, aber konsequent voranschreitender Abrüstungsprozess wird dreißig bis fünfzig Jahre dauern. Es macht Sinn, ein Zeitziel zu fixieren, selbst wenn sich dann doch – wie bei der Abrüstung der Chemiewaffen – Verzögerungen ergeben, die einvernehmlich genehmigt werden müssen. Es ist unwahrscheinlich, dass ein „nationaler Vertragsbruchs-Plan“ in einem der betroffenen Länder über diese lange Zeitspanne ohne hohe Entdeckungschancen durchzuhalten wäre. Ein langdauernder Prozess wird ja nicht nur durch die beteiligten Regierungen geformt; deren Denken und Handeln ist zugleich Produkt dieses Prozesses. So wie die europäische Staatenwelt heute eine andere ist als bei Beginn des zur Europäischen Union führenden Integrationsprozesses, so werden die Staaten in einem Prozess wachsender Sicherheitskooperation auch ihre Einstellungen zur Sicherheitspolitik und deren Praxis in dem Maße verändern, wie sich institutionalisierte Beziehungen zwischen ihnen verdichten; kühnere Schritte werden möglich erscheinen. Nach zwanzig Jahren eines erfolgreichen Abrüstungsprozesses rücken neue, weiterreichende Chancen in den Denkhorizont der Politiker ein, so wie eine gemeinsame europäische Währung anfänglich ausgeschlossen war, mittlerweile aber verwirklicht ist.

Schlussfolgerungen

Das Scheitern der “Grand Strategy” der Bush-Administration, der auf Unilateralismus und militärische Prävention gestützten Hegemonie, öffnet neue Möglichkeiten, über die angemessene Gestaltung der globalen Sicherheit unter den Bedingungen der Globalisierung nachzudenken. Kooperative Sicherheit – so lautet die Folgerung – erfüllt die Kriterien von Angemessenheit. Die politische Welt ist geschrumpft: Interdependenz herrscht von der Wohlfahrt bis zum ökologischen Überleben, von der Seucheneindämmung zur Sicherheits-Gewährleistung. Sie ist heute die *Conditio Humana*, die von der Politik auch des mächtigsten

Staates nur um den Preis hoher Kosten ignoriert werden kann. Traditionelle Machtpolitik ist daher kontraproduktiv auch für den Akteur, der diese Politik betreibt.

In dieser Sicherheitsumgebung ist die institutionalisierte Sicherheitskooperation in Gestalt von Abrüstung und Rüstungskontrolle zum kategorischen Imperativ geworden. Die nukleare Abrüstung ist der Kern dieses Prozesses, weil ihre einzelnen Schritte einerseits Anforderungen an benachbarte Gebiete der Sicherheitspolitik produzieren, andererseits die Voraussetzungen für die Vertiefung kooperativer Sicherheitspolitik und Opportunitätsstrukturen für weiterreichende Schritte schaffen. Sie zwingt die großen Mächte, ihre wechselseitigen Beziehungen in Ordnung zu bringen, d.h. sie bereitet den Weg zu einem Mächtekonkordat, das sich von dem historischen Vorbild des neunzehnten Jahrhunderts in dem entscheidenden Punkt unterscheidet, dass es auch die Belange der kleineren Staaten ernst nimmt: Denn diese fordern sehr energisch den Abbau der nuklearen Asymmetrie zwischen ihnen und den Atommächten. Dadurch wird es auch leichter werden, für den steigenden Druck auf die Regelbrecher des Nichtverbreitungsregimes die erforderliche internationale Legitimität zu erzeugen.

1990 verkündete Präsident George H. W. Bush die „Neue Weltordnung“. Von 1990 bis 1996 versuchten die USA, in diese Richtung zu führen. Rüstungskontrolle war ein Eckpfeiler dieser Anstrengung: KSE, Wiener Dokumente, START I und II, das Chemiewaffenübereinkommen, die Verhandlungen für das Verifikationsprotokoll zum Biowaffen-Übereinkommen die unbegrenzte Verlängerung des NVV mit den begleitenden Abrüstungsversprechen, der Umfassende Teststoppvertrag und die intensive Zusammenarbeit mit Russland in der Sicherung des russischen Kernwaffenkomplexes sahen die USA in der Position einer Weltführungsmacht, die auf ein System kooperativer Sicherheitspolitik hinsteuerte. Nach der Übernahme des Kongresses durch die ideologischsten Elemente der Republikanischen Partei und die zwei Amtszeiten von George W. Bush hat die Welt zwölf kostbare Jahre eingebüßt. Eine Aufholjagd ist angesagt.

Aus deutscher Sicht sind die neueren Entwicklungen willkommen. Ungeachtet aller Regierungswechsel weist die deutsche Abrüstungspolitik eine bemerkenswerte Kontinuität auf. Freilich war der Widerstand gegen den neokonservativen Kahlschlag nicht immer energisch genug. Das mangelnde Interesse von Außenminister Fischer an der Abrüstung ließ die einsatzfreudigen diplomatischen Operateure häufig ohne die erforderliche Rückendeckung

von ganz Oben. Da Außenminister Steinmeier verschiedentlich seinen Einsatz für die Abrüstung und Rüstungskontrolle angekündigt hat, besteht Hoffnung, dass die Bundesregierung die sich abzeichnende Opportunitätsstruktur tatkräftig nutzen könnte.

Dabei wird es sicher bei der Präferenz Berlins für schrittweises Vorgehen bleiben. Für den zentralen nuklearen Sektor hieße das, Washington zu drängen, möglichst zügig auf die Ratifikation des Teststoppvertrages hinzuarbeiten – im Senat ist dafür noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten, und es täte der NVV-Überprüfungskonferenz 2010 gut, wenn sich ein amerikanischer Beitritt abzeichnen würde. Als zweite Priorität sollte Deutschland darauf hinwirken, dass die USA ihren Widerstand gegen ein Verifikationssystem für den FMCT aufgeben und einer Behandlung der Weltraumfrage in der Genfer Abrüstungskonferenz zustimmen, die auch der chinesischen Seite die Zustimmung für FMCT-Gespräche ermöglicht.

Kühner, aber im Bereich der Möglichkeiten, wäre ein Signal aus Berlin an Washington, dass man die von Kissinger und co. ergriffene Initiative in Richtung auf nukleare Abrüstung unterstützt und von den USA Führungsarbeit erwartet. In diesem Zusammenhang sollte Berlin erneut auf eine Änderung der Ersteinsatzoption der NATO dringen und öffentlich deutlich machen, dass der Abzug der Kernwaffen von deutschem Boden ein aus Berliner Sicht wünschenswerter Beitrag zu diesem Abrüstungsprozess wäre.