

Die Widersprüche in der internationalen Nuklearpolitik

*Weshalb wir uns mit dem Status quo in der nuklearen Frage
nicht zufriedengeben können.*

Gastkommentar von Michael Ambühl und Daniela Scherer

Im Streit um Irans Nuklearprogramm ist nach jahrelangem Ringen eine Lösung in der Form eines Abkommens gefunden worden. Während eine Einigung in diesem Konflikt erfreulich ist, werfen die Diskussionen rund um das iranische Nuklearprogramm aber grundlegende Fragen zur internationalen Nuklearpolitik auf. Diese wird von den unterschiedlichen Interessen der internationalen Akteure geprägt und weist in verschiedener Hinsicht Widersprüche auf.

So wissen wir zwar alle, dass Nuklearwaffen einen beispiellos vernichtenden Charakter haben. Die beiden Atombombeneinsätze über Japan, die sich vor wenigen Tagen zum 70. Mal jährt, haben uns erneut an die Schrecken dieser Waffen erinnert. Dennoch ist unsere Gesellschaft offenbar nicht willens oder fähig, Nuklearwaffen zu eliminieren.

Weiter verstossen das zentrale multilaterale Regelwerk der Nuklearwaffen – der Atomsperrvertrag (Non-Proliferation Treaty, NPT) – wie auch dessen Umsetzung gegen den in den internationalen Beziehungen so zentralen Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten. Es wird darin zwischen den fünf Nuklearwaffenstaaten – China, Frankreich, Russland, UK und USA – und dem Rest der Welt unterschieden und diskriminierendes Recht geschaffen. Zudem verlangt die internationale Gemeinschaft bei gewissen Ländern (richtigerweise) die strikte Einhaltung des Grundsatzes der Nichtverbreitung von Nuklearwaffen, fordert dies aber von anderen nicht ein. Kommt dazu, dass die Nuklearwaffenstaaten die im Atomsperrvertrag festgeschriebene globale nukleare Abrüstung nicht realisieren, sondern ihre Arsenale munter weiter modernisieren.

Ferner zeugt es von starker Inkohärenz, wenn Nuklearstrategen der Grossmächte andere Länder vom Verzicht auf atomare Bewaffnung überzeugen wollen, selbst aber dem Reiz der Waffen – Macht und Ansehen – erliegen. Wasser predigen und Wein trinken scheint hier die Devise zu sein.

Diese Widersprüche werden in Wissenschaft und Politik nicht wirklich bestritten, sie werden jedoch im Wesentlichen mit zwei Argumenten gerechtfertigt: Erstens sei die Welt aufgrund der Abschreckungsdoktrin «Gleichgewicht des Schreckens» trotz der immensen Zerstörungskraft der Nuklearwaffen sicherer geworden. Zweitens sei der Atomsperrvertrag zwar diskriminierend, die Ungleichbehandlung aber immer noch besser als die Gleichberechtigung aller, da dies dazu führen könnte, dass theoretisch alle Staaten über diese Waffe verfügen

dürften. Diese Gegenargumente sind von der Einschätzung geprägt, dass richtig verteilter Nuklearwaffenbesitz letztlich mehr Sicherheit bringt. Aber stimmt das wirklich? Wir wollen über diese Frage diskutieren, indem wir uns folgenden Aspekten zuwenden: erstens der völkerrechtlichen Legalität von Atomwaffen, zweitens der Konzeption und Umsetzung des Atomsperrvertrages und drittens dem praktischen Nutzen von Nuklearwaffen.

Zur Legalität: Ist der Einsatz einer derartigen Waffe überhaupt erlaubt? Der Internationale Gerichtshof in Den Haag beschäftigte sich 1996 mit dieser Frage und erstellte dazu ein Rechtsgutachten. Das Gericht kam zum Schluss, dass ein Einsatz von Nuklearwaffen oder dessen unmittelbare Androhung grundsätzlich gegen die Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechtes verstossen würde.

Einzig über die Legalität eines Einsatzes im Falle einer extremen Selbstverteidigungssituation – wenn die Existenz eines Staates auf dem Spiel stünde – sah es sich nicht in der Lage, definitiv zu entscheiden. Unter den Richtern herrschte zu diesem Punkt nur beschränkt Einigkeit. Das lässt sich unschwer aus den einzelnen richterlichen Stellungnahmen entnehmen, welche zusätzlich veröffentlicht wurden. Kritische Stimmen monieren ausserdem, dass 5 der 15 Richter von den Uno-Vetomächten gestellt wurden und dass die Entscheidungsfindung – bei allen Unabhängigkeitsverpflichtungen – wohl dadurch beeinflusst war.

Namhafte Völkerrechtler, unter anderem der Schweizer Professor Daniel Thürer, sind jedoch der Meinung, dass bereits das heutige Völkerrecht durchaus so interpretiert werden kann, dass es den Einsatz von Nuklearwaffen per se verbietet. Die Begründung dafür: Einerseits wirken Nuklearwaffen unterschiedslos, sie unterscheiden nicht zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten sowie militärischen und nichtmilitärischen Zielen.

Andererseits verursacht ihre enorme Zerstörungskraft unnötiges Leiden. Aus unserer Sicht kann das Völkerrecht doch nicht Waffen erlauben, die das Potenzial haben, Völker auszulöschen, für die dieses Recht geschaffen worden ist. Eine solch paradoxe Legalität sollte es nicht geben.

Zum Atomsperrvertrag: Unabhängig von der Legalitätsfrage der Atomwaffen hat die internationale Gemeinschaft deren Abrüstung, Nichtverbreitung sowie die friedliche Nutzung der Nukleartechnologie im Atomsperrvertrag festgehalten. Der Vertrag weist auf die grosse Gefahr von Nuklearwaffen hin und verpflichtet in Artikel 6 sämtliche

Staaten dazu, nach Treu und Glauben Verhandlungen zur globalen nuklearen Abrüstung zu führen.

Er wurde 1968 angesichts der grossen Zerstörung, die ein Atomkrieg mit sich bringen würde, von den fünf Uno-Vetomächten initiiert. Bisher haben mit Ausnahme von Indien, Israel, Pakistan und dem Südsudan 191 Staaten den Vertrag unterzeichnet. Nordkorea hat den Vertrag ursprünglich unterschrieben, kündigte ihn jedoch 1993 wieder auf.

Der Atomsperrvertrag unterscheidet zwischen den offiziellen Atommächten – jenen Staaten, die vor dem 1. Januar 1967 eine Nuklearwaffe gezündet haben – und allen anderen Staaten. Ersteren spricht der Vertrag das Recht des Atomwaffenbesitzes zu, während alle anderen die nuklearen Technologien nur zu Friedenszwecken benützen dürfen. Eine solche Ungleichbehandlung von Staaten ist grundsätzlich nicht im Einklang mit den allgemeinen Grundwerten der internationalen Staatengemeinschaft, postuliert doch die Uno-Charta in Artikel 2 den «Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder». Realpolitisch gesehen ist der Atomsperrvertrag dennoch ein nützliches Regelwerk im Bereich der Nuklearwaffen.

Während die Nicht-Nuklearwaffen-Staaten – inklusive Iran – ihre Verpflichtungen aus dem Atomsperrvertrag einhalten müssen, zeigen die fünf offiziellen Atomwaffenstaaten wenig Interesse, ihren eigenen Verpflichtungen ebenfalls nachzukommen und abzurüsten. Im Gegenteil: Die nuklearen Arsenale werden kontinuierlich modernisiert. Laut einer amerikanischen Studie aus dem vergangenen Jahr plant beispielsweise Washington in den nächsten 30 Jahren ungefähr 1000 Milliarden US-Dollar für den Unterhalt und die Modernisierung seines nuklearen Arsenal einzusetzen.

Was die Umsetzung der Nichtverbreitung angeht, kann auch hier eine widersprüchliche Behandlung verschiedener Staaten beobachtet werden. Indien hat zwar den Atomsperrvertrag nicht unterzeichnet und ein eigenes Nuklearwaffenarsenal aufgebaut. Dennoch erhielt es 2006 in einem bilateralen Abkommen mit den USA Zugang zu nuklearer Technologie zur zivilen Nutzung.

Der Atomsperrvertrag hat dieses Privileg jedoch nur für Mitgliedsstaaten vorgesehen, welche im Gegenzug auf ein eigenes militärisches Nuklearprogramm verzichten. Auch Israel, das die Existenz seines Nuklearwaffenprogramms nicht wirklich abstreitet, hat dafür von grossen internationalen Akteuren kaum Konsequenzen zu befürchten, nicht einmal rhetorische.

Anders sieht es beim iranischen Nuklearwaffenprogramm aus. Weil Iran den Atomsperrvertrag verletzt hatte, folgten jahrelange Sanktionen. Erst im Juli dieses Jahres schlossen Iran und die fünf Uno-Vetomächte plus Deutschland (P5+1) in Wien ein Abkommen zur Beilegung des Streits um Irans Nuklearprogramm.

Aus Sicht der Schweiz ist das Abkommen aus politischen, wirtschaftlichen und technischen Gründen zu begrüssen – dies umso mehr, als sie sich seit 2006 stets für die Aufnahme des Dialogs zwischen den P5+1 und Iran eingesetzt hat. Im Juli 2008 trafen sich durch Schweizer Vermittlung erstmals iranische und amerikanische Unterhändler im geschichtsträchtigen Alabama-Saal des Genfer Rathauses. Der von der Schweizer Diplomatie vorgeschlagene Rahmen für eine Verhandlungsaufnahme wurde damals jedoch von den beiden Kontrahenten nicht umgesetzt. Immerhin haben die Schweizer Vorschläge Spuren im Genfer Interims-

abkommen hinterlassen, das im November 2013 zwischen den P5+1 und Iran abgeschlossen wurde. So zum Beispiel das Konzept «freeze-for-freeze» (keine neuen Sanktionen, im Gegenzug keine neuen Zentrifugen) oder der Etappierungsvorschlag beim Vorgehen.

Ein Grund, weshalb 2008 die Zeit für ein Abkommen noch nicht reif war, lag wohl darin, dass sowohl Präsident Bush als auch Präsident Ahmadinejad die Forderungen der jeweils anderen Seite für inakzeptabel hielten. Aus einer Verhandlungsperspektive interessant und in der Öffentlichkeit wenig thematisiert ist der Umstand, dass die gegenseitigen Forderungen damals weniger weit gingen als die heute akzeptierten Bedingungen. So erlaubt das Abkommen eine grössere Anzahl iranischer Anreicherungs-zentrifugen (nämlich rund 6000, während es damals noch um einige hundert ging); und die Iraner müssen weiterreichende Inspektionen zulassen.

Aus grundsätzlicher Sicht ist bemerkenswert, dass der Atomsperrvertrag, ein generelles und multilaterales Vertragswerk, nun mit einer individuellen Umsetzungsvereinbarung ergänzt wird. Faktisch wurde diese ausserdem von nur zwei Staaten ausgehandelt: von Iran und den USA, die die klare Führungsrolle in der P5+1-Gruppe innehaben. Diese ergänzende Vereinbarung wird – sobald von den sieben Parteien akzeptiert – in einem formalrechtlich sicher korrekten Uno-Verfahren für die gesamte internationale Gemeinschaft verbindlich, ohne dass sich diese materiell jemals hätte einbringen können. Diese eher akademischen Bemerkungen schmälern den politischen Nutzen des Abkommens aber nicht. Angesichts der real existierenden Verhältnisse – wonach in der Weltpolitik eben nicht immer alle mitreden können – ist diese Vereinbarung, wie erwähnt, zu begrüssen.

Zum Nutzen: Wenn schon die Legalität von Atomwaffen nicht gegeben ist und andere konzeptuelle rechtliche Schwachpunkte bei der Umsetzung der internationalen Nuklearpolitik bestehen, sollte demgegenüber wenigstens deren praktischer Nutzen ausserordentlich gross sein. Aber auch hier bestehen Zweifel.

Wir unterscheiden zwischen dem sicherheitspolitischen Nutzen im engeren Sinn und dem aussenpolitischen Nutzen im weiteren Sinn. Der Spieltheoretiker und Nobelpreisträger Thomas Schelling hat die strategische Denkweise in der Sicherheitspolitik unter anderem mit dem Konzept «power to hurt» beeinflusst. Unter Realisten wurde damals die Ansicht vertreten, dass Nuklearwaffen zur Abschreckung feindlicher Staaten geeignet seien – und zwar gerade aufgrund ihres Potenzials, ganze Nationen zu zerstören. Die Idee, dass Nuklearwaffen für Frieden und Stabilität sorgen, ist auch heute noch verbreitet.

Führt man diese Theorie konsequent weiter, bedeutete dies allerdings, dass die Welt dann am friedvollsten wäre, wenn alle Staaten Nuklearwaffen besässen und sich damit gegenseitig abschreckten. Abgesehen davon, dass dies heute aus verschiedenen Gründen undenkbar wäre, wird dabei auch klar, dass die gegenseitige nukleare Abschreckung die Zerstörung der Menschheit dem Zufall überlässt. Sollte nämlich ein konventioneller Konflikt eskalieren, so funktioniert die nukleare Abschreckung nur, indem man der anderen Seite glaubhaft macht, dass man bereit zur «sicheren gegenseitigen Auslöschung» ist.

In der heutigen Zeit fokussiert sich die Konfliktforschung weniger auf solche intergouvernementale «Win-lose»-Betrachtungsweisen, sondern stellt ein

umfassenderes Konzept in den Mittelpunkt, das nicht nur der Sicherheit der Staaten, sondern auch jener des einzelnen Individuums Bedeutung zumisst: die «human security». So ist der sicherheitspolitische Nutzen von Nuklearwaffen in der Wissenschaft denn auch umstritten.

Immer mehr gewinnt man den Eindruck, dass Nuklearwaffen in erster Linie einen aussenpolitischen Nutzen haben. Zum einen haben die fünf anerkannten Atomkräfte mehr Rechte und Einfluss auf das internationale Geschehen, zum anderen haben sich Staaten wie Nordkorea oder Iran einen vermeintlich wichtigeren Status gesichert und international mehr Aufmerksamkeit erhalten, als ihnen ohne ein Nuklearwaffenprogramm zuteilgeworden wäre. Das rührt daher, dass sich Staaten, Politiker und die Menschheit im Allgemeinen offenbar nach wie vor von Machtpotenzial beeinflussen lassen.

Fazit: Nuklearwaffen sind mit dem humanitären Völkerrecht nicht zu vereinbaren. Selbst wenn man grosszügig über die rechtliche Diskriminierung des Atomsperrvertrags hinwegsieht, ist die praktische Auslegung des geltenden Rechts voller Widersprüche. Denn bei einigen Staaten, zum Beispiel Iran, wird die Nichtverbreitung durchgesetzt, während anderen, zum Beispiel Indien, aktiv zu nuklearem Know-how verholfen wird.

Da berechnete Zweifel am sicherheitspolitischen Nutzen von Atomwaffen bestehen und der Nutzen die Risiken nicht aufzuwiegen vermag, lohnt es sich nicht, weiter auf diese Waffen zu setzen. Die Atomwaffen gehören abgeschafft.

Dass dies trotzdem nicht geschieht, ist Ausdruck unserer komplexen Welt mit unterschiedlichen Interessen und divergierenden Wahrnehmungen. Das heisst aber nicht, dass man sich nicht für die Abschaffung dieser unmenschlichen Waffen einsetzen soll. Idealerweise würde die Initiative zur Abschaffung von den beiden grossen Atomkräften – Russland und USA – ausgehen, die zusammen über neunzig Prozent des weltweiten nuklearen Arsenals unterhalten. Dazu wären allerdings politische Grösse und Leadership erforderlich. Von Putins Russland ist diesbezüglich nichts zu erwarten. Die Obama-Regierung hat zwar die globale nukleare Abrüstung («global zero») verbal unterstützt, hat jetzt aber andere wichtige aussenpolitischen Prioritäten (Iran-Deal) und wird sich daher wohl kaum innenpolitisch die Finger verbrennen wollen. Deshalb bedarf es der Unterstützung von anderen: Regierungen und Zivilgesellschaften von aufgeklärten und humanitär denkenden Ländern sind gefordert.

Michael Ambühl ist Professor am Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement an der ETH Zürich und ehemaliger Staatssekretär EDA und EFD; die Physikerin **Daniela Scherer** ist Doktorandin an diesem Lehrstuhl.