

# : Global Governance Spotlight

4 | 2013

sef:

## Der Status quo ist keine Lösung. Nuklearwaffen als Herausforderung für Global Governance

Ramesh Thakur

Nuklearwaffen sind seit 1945 ein wesentlicher Aspekt von Global Governance. Die Frage, wie nukleare Energie gezähmt und für Entwicklung und andere friedliche Zwecke nutzbar gemacht oder anders ausgedrückt, der Geist der Nuklearwaffen gleichzeitig zurück in die Flasche gebracht und ihre Verbreitung über die kleine ursprüngliche Ländergruppe hinaus verhindert werden kann, hat Wissenschaftler und politische Entscheidungsträger gleichermaßen fast sieben Jahrzehnte beschäftigt. Aber trotz ihrer Bemühungen balanciert die Welt weiterhin am unsicheren Rande des nuklearen Abgrunds. Die beunruhigende Realität ist, dass der nukleare Frieden bisher vor allem deshalb gehalten hat, weil Glück im Spiel war und sich die großen Nuklearmächte verantwortungsvoll verhalten haben.

Es gibt in den neun nuklear bewaffneten Staaten immer noch fast 18.000 Atomwaffen (Tabelle 1), von denen knapp 2.000 kurzfristig einsatzbereit sind. Mit Glück bleiben wir von ihrem erneuten Einsatz weitere sechs bis sieben Jahrzehnte verschont. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass die Zahl der Akteure mit Nuklearwaffen angesichts ihrer nicht vollständigen Abschaffung zunehmen wird und sie nochmals zur Anwendung kommen – sei es konstruktionsbedingt, durch ein Unglück, eine Fehleinschätzung oder einen eigenmächtigen Abschuss –, mit katastrophalen Folgen für alle Formen des Lebens auf dem Planeten Erde.

### Die Global-Governance-Architektur für Nuklearwaffen

Die Global-Governance-Architektur, die den Besitz, die Nutzung und die Vernichtung von Nuklearwaffen regelt, gründet auf dem Nicht-Verbreitungsregime. Dieses basiert (1) auf dem Atomwaffensperrvertrag (NPT, 1968), (2) Ad-hoc-Gipfeln, die spezifische Komponenten des Problems behandeln – in letzter Zeit waren dies vor allem Gipfel über die nukleare

#### Das Nuklearwaffenarsenal der Welt (2012)

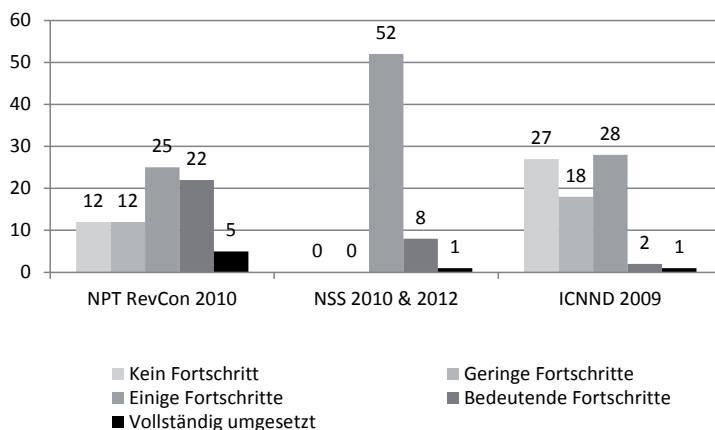
Land	Einsatzbereit	In Reserve	Zur Demontage vorgesehen	Gesamt
Russland	1799	1560-1740	5500	8859-9039
USA	1922	2750	3100	7772
Frankreich	300	-	-	300
China	200	40	-	240
GB	160	65	-	225
Pakistan	90-110	-	-	90-110
Indien	80-100	-	-	80-100
Israel	80	-	-	80
Nordkorea	< 10	-	-	< 10
Gesamt	4631-4681	4415-4595	8600	17646-17876

Quelle: Thakur/Evans 2013, S. 19.

Sicherheit (NSS) –, und (3) hochrangig besetzten internationalen Kommissionen, zu denen jüngst die von Australien und Japan finanzierte Internationale Kommission für nukleare Nicht-Verbreitung und Abrüstung (ICNND) zählte. Über diese drei Wege wurden Roadmaps erstellt, um die Welt kurz- und mittelfristig vom nuklearen Abgrund zu einer relativen Sicherheit mit weniger Atomwaffen und langfristig zu einer atomwaffenfreien Welt zu führen.

Wie in allen Bereichen von Global Governance ist auch hier die Überwachung und Durchsetzung von Maßnahmen äußerst problematisch. Die Internationale Kommission für nukleare Nicht-Verbreitung und Abrüstung hat daher die Schaffung eines Zentrums für Nicht-Weiterverbreitung und Abrüstung (CNND) vorgeschlagen, das regelmäßige Berichte zum „Stand der Dinge“ veröffentlichen soll. Es wurde 2011 bei der Australian National University angesiedelt und veröffentlichte seinen ersten Bericht im April 2013, unmittelbar vor der Sitzung des vorbereitenden NPT-Ausschusses (PrepCom) in Genf. Das CNND ist ein konkretes Beispiel für die wachsende Zahl von zivilgesellschaftlichen Organisationen als Akteure von Global Governance sowie für ihre Rolle und ihren Einfluss. Sie forschen, setzen sich ein, überprüfen staatliches Handeln auf Übereinstimmung mit internationalen Normen – und beeinflussen und gestalten so auf vielfältige Weise das Verhalten von Staaten als den primären Akteuren der Weltpolitik.

**Abbildung 1: Fortschritte bei der Umsetzung von Verpflichtungen und Empfehlungen nach Quellen (N=213)**



Quelle: Auf der Basis von Statistiken zusammengestellt von Thakur/Evans 2013, S. 231-269.

Der 268-seitige Bericht des Zentrums für Nicht-Weiterverbreitung und Abrüstung mit dem Titel „Nuclear Weapons: The State of Play“ mutet an wie ein echtes Buch. Doch er ist ebenso wenig Forschungsmonographie wie Sammelband und auch keine Aneinanderreihung von Politik-Vorschlägen und Aktionsvorgaben. Es handelt sich vielmehr um einen Bericht zum Stand der Umsetzungen der verschiedenen Verpflichtungen und Aktionspläne (1) der NPT-Überprüfungskonferenz vom Mai 2010, (2) zweier NSS-Konferenzen (Washington 2010 und

Seoul 2012) sowie (3) der ICNND-Empfehlungen. Der Bericht listet 76 vereinbarte Ergebnisse der NPT-Überprüfungskonferenz auf, 61 der beiden Gipfel über nukleare Sicherheit und 76 Empfehlungen der ICNND – zusammen also 213 Vereinbarungen und Empfehlungen, die es zu überwachen gilt. Wie hoch die Messlatte jeweils angelegt wurde, ist sehr unterschiedlich und hängt stark von der jeweiligen Akteurskonstellation ab. Drei Annahmen lassen sich daraus ableiten:

Da es sich bei der ICNND um keine Regierungskommission, sondern eine Gruppe von Spezialisten mit einem aktiven Interesse am Thema handelt, kann unterstellt werden, dass die Messlatte hier am höchsten liegt. Anders bei den Verpflichtungen des NPT: Dieser umfasst alle fünf Atomwaffenstaaten, die Mehrheit bilden jedoch die Nicht-Atomwaffenstaaten. Zu erwarten wäre dementsprechend eine Interessenabwägung, die allerdings an dem Punkt halt macht, an dem die Atomwaffenstaaten ein Veto einlegen. Auf den Gipfeln über nukleare Sicherheit schließlich waren nahezu alle relevanten staatlichen Akteure mit einem aktiven Kernenergieprogramm beteiligt, andere Akteure jedoch nicht. Die Gipfel werden sich deshalb höchst wahrscheinlich um den kleinsten gemeinsamen Nenner bemüht und die Messlatte am niedrigsten angelegt haben. Staaten werden hier mit „Konzessionen“ in Bereichen auftreten, die für sie nicht von vitalem Interesse sind und von denen sie annehmen, dass Verpflichtungen ohne große Schwierigkeiten umzusetzen sind.

Abbildung 1 bestätigt alle drei Annahmen. Die beiden Gipfel über die nukleare Sicherheit waren Gelegenheiten, niedrig hängende Früchte zu ernten; von den Ergebnissen der drei im Bericht begutachteten Foren wurden diese am weitesten eingehalten. Die Empfehlungen der Internationalen Kommission zur Nicht-Verbreitung und Abrüstung waren am ambitioniertesten, die Umsetzung ist am niedrigsten. Die Ergebnisse der NPT-Überprüfungskonferenz lagen irgendwo dazwischen.

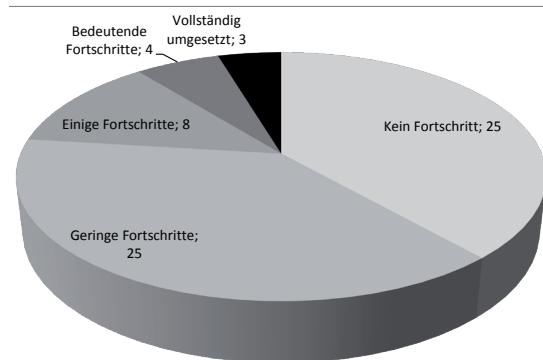
Doch welche Ergebnisse mit tatsächlicher Substanz wurden jenseits solcher Ergebnisse und Empfehlungen der drei Quellen tatsächlich erzielt? In diesem Spotlight werden Analysen in vier großen Themenbereichen vorgenommen: nukleare Abrüstung, nukleare Nicht-Verbreitung, nukleare Sicherheit und Sicherheitsrisiken der friedlichen Nutzung. Die Daten zeigen hier und da Fortschritte, die jedoch vom beharrlichen Festhalten an den Nuklearwaffenprogrammen als solchen überschattet werden.

## Nukleare Abrüstung

Die ins Stocken geratene Agenda nuklearer Abrüstung wird in Abbildung 2 dargestellt. Die offensichtlichsten Fortschritte gibt es bei rhetorischen oder symbolischen Vorhaben. So enthält die Liste der

„vollständig umgesetzten“ Vorhaben zum Beispiel den Aufruf der NPT-Überprüfungskonferenz von 2010: Ihm zufolge sollen die fünf Atomwaffenstaaten sich verpflichten, bereits bestehende Verpflichtungen zu beachten und das Atomtestmoratorium aufrechtzuerhalten, bis der Vertrag für das umfassende

**Abbildung 2: Fortschritte bei nuklearer Abrüstung (n=65)**



Quelle: Auf der Basis von Statistiken zusammengestellt von Thakur/Evans 2013, S. 231-269.

Verbot von Nuklearversuchen (CTBT) in Kraft tritt. Ein gutes Beispiel für „bedeutende Fortschritte“, wie sie Abbildung 2 auflistet, bietet der Aufruf an alle Staaten, die den CTBT ratifiziert haben, sein Inkrafttreten zu fördern.

„Einige Fortschritte“ sind bei der Reduzierung der Kernwaffenbestände offensichtlich. So wurden die tiefen Einschnitte bei den russischen und US-Lagerbeständen im Rahmen früherer vertraglicher Verpflichtungen fortgesetzt. Doch eine Einigung über weitere Kürzungen ist nicht wahrscheinlich, und es bleiben Differenzen über die Raketenabwehr und konventionelle Waffen. Während Frankreich und Großbritannien ihre begrenzten Abrüstungsziele erreicht haben, wachsen die Atomwaffenarsenale von China, Indien und Pakistan weiter. Für die Vereinigten Staaten von Amerika gilt, dass es in den vergangenen Jahren keine wesentlichen Veränderungen in der nuklearen Doktrin gegeben hat. Präsident Obamas Zusage, die „Rolle von Atomwaffen in der nationalen Sicherheitsstrategie zu reduzieren“, folgte aber zumindest der Beschluss für eine ressortübergreifende Neubewertung der Prinzipien von Abschreckung und Stabilität. Das gleiche Bild zeigt sich bei der Stationierung von Nuklearwaffen. Abgesehen von Reduzierungen bei den stationierten US-amerikanischen und russischen strategischen Waffen unter „New START“, zielten die einzigen wesentlichen Änderungen in der Stationierungspraxis darauf ab, die Überlebensfähigkeit von Nuklearwaffen im Fall eines Angriffs zu erhöhen. „Keine Fortschritte“ gab es bei der Rücknahme des gefährlich hohen Alarmstatus von 2.000 US-amerikanischen und russischen Waffen.

Die genannten Beispiele verdeutlichen, dass Atomwaffenstaaten für die endgültige Vernichtung von

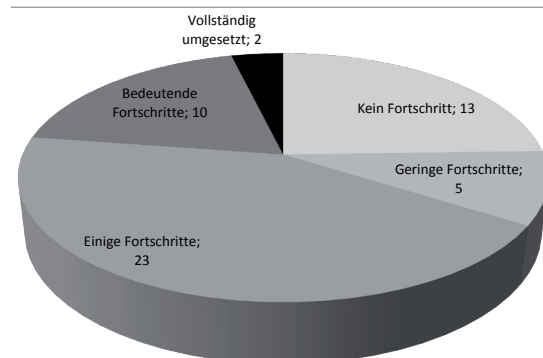
Nuklearwaffen nur Lippenbekenntnisse abgeben. Keiner hat sich auf irgendein „Minimierungsziel“ eingelassen, geschweige denn auf die Abschaffung der Waffen. Angesichts der Größe ihrer Arsenale, der Vorräte spaltbaren Materials, der Modernisierungspläne, erklärten Doktrinen und bekannten Stationierungspraktiken sehen alle neun Atomwaffenstaaten die unbegrenzte Beibehaltung von Nuklearwaffen und deren fortdauernde Rolle in ihren Sicherheitspolitiken vor.

## Nukleare Nicht-Verbreitung

Auch bei der Nicht-Verbreitung erweisen sich einige individuelle Verpflichtungen und Empfehlungen, die vollständig umgesetzt wurden oder bei denen bedeutende Fortschritte zu verzeichnen sind (Abbildung 3), bei genauerer Betrachtung als nicht besonders folgenreich. Das beste Beispiel ist der Aufruf zu einer Konferenz für eine atomwaffenfreie Zone im Nahen Osten, die 2012 abgehalten werden sollte. So wurden inzwischen zwar ein Moderator und eine gastgebende Regierung bestimmt, die Konferenz selbst aber auf unbestimmte Zeit verschoben.

„Einige Fortschritte“ wurden bei Sicherungs- und Verifikations-Fragen sowie bei der Bereitstellung bescheidener zusätzlicher Mittel für die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) erreicht. So sind zusätzliche umfassende Sicherheitsabkommen und Zusatzprotokolle in Kraft getreten, doch es gibt von einigen Staaten noch immer starken Widerstand gegen die Idee, die Zusatzprotokolle verpflichtend zu machen. Der sich bei der IAEA entwickelnde Ansatz, die Sicherung von Nuklearmaterial staatszentriert

**Abbildung 3: Fortschritte bei nuklearer Nicht-Verbreitung (n=53)**



Quelle: Auf der Basis von Statistiken zusammengestellt von Thakur/Evans 2013, S. 231-269.

anzugehen, ist von einigen, die zur traditionellen Zählung von Nuklearmaterial zurückwollen als diskriminierend kritisiert worden, wenn auch wenig überzeugend. Ein weiteres Glaubwürdigkeitsproblem ergibt sich aus der Praxis vieler Länder, ihre nationalen Exportkontrollen an multilateralen Richtlinien auszurichten: Denn die Entscheidung der Gruppe der

Kernmaterial-Lieferländer aus dem Jahr 2008, Inden von den umfassenden Sicherheitserfordernissen auszunehmen und Chinas Entschlossenheit, Pakistan weitere Atomreaktoren zu liefern, haben diesen wichtigen Mechanismus beschädigt. Auch wurde kein Fortschritt bei einem kriterienbasierten Ansatz für Kooperationsabkommen mit Staaten außerhalb des NPT erreicht.

„Geringe Fortschritte“ sind bei atomwaffenfreien Zonen, Atomtests und spaltbaren Materialien erzielt worden. Freiwillige Moratorien für Atomtests blieben bis Ende 2012 in Kraft, doch Nordkorea, das sich dem Moratorium nie angeschlossen hat, führte im Februar 2013 seinen dritten Test durch. Auch die Bemühungen der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats und Deutschlands, die Verhandlungen mit dem Iran aus der Sackgasse zu führen, machten keine echten Fortschritte. Zudem sind die Gespräche über ein weltweites Produktionsverbot von spaltbarem Material zum Zwecke der Herstellung von Atomwaffen festgefahren.

## Nukleare Sicherheit und die friedliche Nutzung

„Bedeutende Fortschritte“ wurden bei nationalen nuklearen Sicherheitsbestimmungen erreicht. So hat die UN-Sicherheitsratsresolution 1540 zu einem erheblichen Anstieg der Staaten geführt, die die Verbreitung von Atomwaffen gesetzlich verbieten. „Einige Fortschritte“ – die vorherrschende Kategorie bei nuklearer Sicherheit (vgl. Abbildung 1) – gab es bei der globalen Nuklear-Architektur. In vielen Fällen fehlen jedoch die Mittel, um zu beurteilen, ob Verpflichtungen auch erfüllt werden. Es mangelt an internationalen Standards, Transparenz und Rechenschaftspflicht. Positiv zu bewerten ist die erhebliche internationale Zusammenarbeit, um illegalen Handel aufzudecken und zu vereiteln – doch diese muss erweitert werden, wenn sich Lücken zeigen. „Einige Fortschritte“ wurden bei sensiblen kerntechnischen Materialien erreicht, ebenso bei der nuklearen Forensik, der nuklearen Sicherheitskultur und der Rolle der Kernenergie-Industrie. Mit „einigen Fortschritten“ ist auch der Stand der Bemühungen um die Eindämmung der Verbreitungsrisiken bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie am besten beschrieben. So erfüllen die meisten Staaten ihre NPT-Verpflichtungen zur friedlichen Nutzung, doch Fälle, in denen dies nicht geschieht – Iran, Nordkorea – geben Anlass zur Besorgnis. Fragen der nuklearen Latenz und des potenziellen schnellen Erwerbs oder Baus von Kernwaffen durch einen Staat sind nicht behandelt worden. Auch die Verbreitung sensibler Nukleartechnologie und künftig von Schnellen Brütern

und Plutoniumbrennstoffen werden große Probleme schaffen, wenn sie nicht angegangen werden.

## Schlussfolgerungen

Atomwaffen sind der gemeinsame Feind der Menschheit. Wie chemische und biologische Massenvernichtungswaffen können sie nicht einfach „unerfunden“ werden. Doch wie diese, können auch Atomwaffen unter einem effektiv und glaubwürdig arbeitenden internationalen Regime sichergestellt, kontrolliert, reguliert, beschränkt und geächtet werden. Ein mehrstufiger Plan zur Abschaffung würde folgenden Schritten Priorität einräumen:

- Etablierung robuster Schutzvorrichtungen, um den Besitz und Einsatz von Atomwaffen zu trennen;
- Erhebliche Einschnitte bei den bestehenden nuklearen Arsenalen und ein Einfrieren der Produktion spaltbaren Materials;
- Weitere Beschränkungen bei der Stationierung von Atomwaffen auf dem Gebiet anderer Staaten, zum Beispiel durch regionale atomwaffenfreie Zonen;
- Eine durchsetzbare internationale Nuklearwaffenkonvention, unter der noch in unserer Lebenszeit alle Bestände an Atomwaffen nachprüfbar zerstört werden.

Der nukleare Status quo ist keine Lösung. Wir müssen den Übergang von einer Welt, in der Nuklearwaffen für die Aufrechterhaltung der nationalen und internationalen Sicherheit zentral sind, zu einer Welt erreichen, in der diese zunehmend marginal und schließlich überflüssig werden. Die Existenz von Atomwaffen ist hinreichend Gewähr für ihre Verbreitung und, irgendwann, für ihren erneuten Einsatz. Umgekehrt ist nukleare Abrüstung eine notwendige Bedingung der nuklearen Nicht-Verbreitung. Wenn wir nukleare Nicht-Verbreitung wollen, müssen wir daher für die nukleare Abrüstung bereit sein.

### Autor

**Ramesh Thakur** | Direktor des Centre for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament der Australian National University in Canberra. Ehemaliger Vizerektor der United Nations University und stv. Generalsekretär der Vereinten Nationen. Außerdem Ko-Autor von *The Responsibility to Protect* (2001).

### Weitere Informationen

Ramesh Thakur/Gareth Evans (Hg.): *Nuclear Weapons: The State of Play*, Canberra, 2013. <http://cnnd.anu.edu.au/files/2013/state-of-play-report/Nuclear-Weapons-The-State-of-Play.pdf>

## Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

**Herausgeberin**  
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)  
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn  
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99  
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

**Redaktion**  
Sabine Gerhardt

**Übersetzung**  
Dr. Thomas Stebold

**Design Basiskonzept**  
Pitch Black Graphic Design  
Berlin/Rotterdam

**Gestaltung**  
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873