



# #BAKS-Arbeitspapiere

---

## 50 Jahre Atomwaffensperrvertrag: Ein Plädoyer für atomare Abrüstung und Nichtverbreitung in Zeiten der Coronapandemie

von Rüdiger Lüdeking

Die Coronakrise beherrscht die aktuelle Nachrichtenlage. Vom 50. Jahrestag des Inkrafttretens des Atomwaffensperrvertrags wurde kaum Notiz genommen. Dabei zeigt sich genau wie angesichts der Pandemie auch mit Blick auf atomare Abrüstung und Nichtverbreitung eine Krise des Multilateralismus und der Unwille vieler Staaten, einer realen Gefahr durch gemeinsames vorausschauendes Handeln vorzubeugen. Nationaler Egoismus, nationale Abschottung und Alleingänge scheinen die bevorzugten Wege zur Problemlösung zu sein. Die für 2020 vorgesehene Überprüfungskonferenz zum Atomwaffensperrvertrag ist auf das nächste Jahr verschoben worden. Das bringt Zeit, auf einen Erfolg der Konferenz hinzuarbeiten – allerdings sind die dafür zu nehmenden Hürden sehr hoch. Es bedarf deshalb eines entschiedenen Einsatzes auf hoher politischer Ebene.

Noch vor wenigen Wochen hätte sich niemand vorstellen können, dass die Coronakrise derart weitreichende Einschnitte in unser tägliches Leben bedingt. Ist da überhaupt noch Platz für andere Themen? In der amerikanischen Zeitschrift *Bulletin of the Atomic Scientists* hieß es bereits im Januar 2020: Es ist 100 Sekunden vor Zwölf. Damit befand sich nach Ansicht der US-Wissenschaftler die Menschheit bereits ohne Coronakrise, die erst später ins öffentliche Bewusstsein gerückt ist, so nahe wie nie zuvor vor einer globalen Katastrophe – ein Urteil, das aufmerken lässt, war doch der Stand auf der seit 1947 bestehenden „Weltuntergangsuhr“ (*Doomsday Clock*) selbst in den schwierigen Phasen des Kalten Kriegs niemals so alarmierend. Zwei gleichzeitige existentielle Bedrohungen werden dafür verantwortlich gemacht: der Klimawandel und ein möglicher Atomkrieg. Vor allem ist der Befund der amerikanischen Wissenschaftler aber Ausdruck der Besorgnis über das bisherige Versagen der internationalen Gemeinschaft, diese beiden zentralen Herausforderungen gemeinsam und wirksam anzugehen – eine Besorgnis, die auch angesichts der nationalen Abschottungstendenzen und unzureichender internationaler Zusammenarbeit bei der Eindämmung der Coronapandemie von besonderer Aktualität ist.

Der Klimawandel ist Gegenstand intensiver politischer Debatten und eines beeindruckenden zivilgesellschaftlichen Einsatzes. In den letzten Wochen gab es vermehrt eindrückliche Mahnungen, dieses Thema trotz der Coronakrise nicht aus dem Blick zu verlieren. Demgegenüber wird die gewachsene Gefahr eines Atomkriegs weitgehend ignoriert. Noch in den 1980er Jahren führte die atomare Bedrohung im Kalten Krieg zu einer beispiellosen zivilgesellschaftlichen Mobilisierung gerade hier in Deutschland. Heute wird sie von vielen lediglich als theoretische Gefahr betrachtet, von der wir hier in Europa nicht unmittelbar betroffen seien. So ist auch nicht verwunderlich, dass vom 5. März 2020, dem 50. Jahrestag des Inkrafttretens des Atomwaffensperrvertrags, der zur vollständigen Abrüstung und zur Nichtverbreitung von Atomwaffen verpflichtet, kaum Notiz genommen wurde. Auch wurde Ende März die Nachricht über die Verschiebung der in diesem Jahr anstehenden Überprüfungskonferenz zum Atomwaffensperrvertrag völlig übergangen. Hier zeigt sich eine Parallele zur Einschätzung gesundheitlicher Gefahren. Die Möglichkeit eines Ausbruchs von Pandemien war zwar als abstraktes Risiko bekannt. Offenbar glaubte jedoch bis zur Coronakrise kaum jemand daran, dass Europa real betroffen sein könnte. Epidemien wie Ebola schienen sich ebenso wie bewaffnete Konflikte weit ab von uns in anderen Weltgegenden abzuspielen.

### **Kein Anlass zu Sorglosigkeit**

Es gibt keinen Anlass zu Sorglosigkeit oder gar Selbstgefälligkeit. Der rasche Wandel und die Fragmentierung der internationalen Beziehungen, die Rückkehr zur Großmachtpolitik und wiedererwachende Nationalismen bergen erhebliches Konfliktpotential. Der Atomwaffensperrvertrag ist nicht nur eine Sache der damit befassten Regierungsexperten und einer kleinen Schar von Wissenschaftlern. Die sich verschärfende Rivalität zwischen den Großmächten USA, Russland und China, die sich in einem neuen atomaren Wettrüsten niederschlägt, kann uns ebenso wenig gleichgültig lassen wie die Atomwaffenambitionen einzelner Länder in konfliktträchtigen Regionen außerhalb Europas.

Die USA haben insbesondere nach dem Amtsantritt von Präsident Trump das amerikanische Atomwaffenprogramm vorangetrieben. Dabei geht es nicht mehr allein um die Modernisierung vorhandener Systeme, sondern auch um die Entwicklung und Einführung neuer Systeme vor allem auch geringerer Sprengkraft, um – so die US Nuklearstrategie (*Nuclear Posture Review*) von 2018 – die atomaren Optionen auch in einem regionalen Kontext zu flexibilisieren und zu erweitern. Nach jüngsten Schätzungen könnten sich die Kosten für das US-Atomwaffenprogramm in dem Jahrzehnt 2018 bis 2028 auf atemberaubende 500 Milliarden Dollar belaufen. Aber auch Russland sucht den USA nicht nachzustehen; es hat in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen zur Entwicklung neuer Trägersysteme für Atomwaffen unternommen. Diese reichen von einer neuen schweren landgestützten Interkontinentalrakete über verschiedene Überschallwaffensysteme bis zu einem atomar bestückten strategischen Torpedo und einem Marschflugkörper mit interkontinentaler Reichweite. Nicht zuletzt waren diese Entwicklungen ausgelöst durch das russische Interesse, die amerikanische Raketenabwehr zu umgehen und eine Zweitschlagfähigkeit zu sichern. Die Aufrüstung der beiden atomaren Supermächte ist geeignet, die strategische Stabilität zu untergraben und die Schwelle zum Einsatz von Atomwaffen abzusenken. Letzteres gilt auch angesichts der Tatsache, dass sowohl die USA als auch Russland in ihren Doktrinen den Atomwaffen eine verstärkte Rolle zumessen und den Ersteinsatz dieser Waffen auch in einem regionalen Konflikt nicht ausschließen.

Aber auch bei der Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen hat es in letzter Zeit empfindliche Rückschläge gegeben. Mit den jüngsten Raketentests hat Nordkorea seine Entschlossenheit bekräftigt, trotz der Avancen von Präsident Trump an seinem Atomwaffenprogramm festzuhalten und seine Fähigkeiten auszubauen. Für die europäische Sicherheit vielleicht von noch unmittelbarer Bedeutung ist die einseitige Aufkündigung des Atomabkommens mit Iran durch die USA 2018. Bei Abschluss des Abkommens 2015 war allen westlichen Beteiligten klar, dass damit die problematische Rolle Irans in der Region Nahost ungelöst bleiben würde. Vielmehr ging es darum, die iranischen Aktivitäten im atomaren Bereich strikten Überprüfungsmaßnahmen zu unterwerfen und zu verhindern, dass Iran binnen kurzer Frist unentdeckt die notwendigen Mengen von hochangereichertem Uran für Atomwaffen produzieren kann. Der durch das Abkommen er-

zielte konkrete Sicherheitsgewinn ist durch die amerikanische Kündigung leichtfertig in Frage gestellt worden. Zudem wurde zumindest für den Moment die Perspektive zunichte gemacht, schrittweise mit Iran Vertrauen zu schaffen, um so auch zu anderen Fragen der Stabilität im Nahen Osten tragfähige Lösungen erreichen zu können. Vielmehr wurden die sich gegen Reformen und eine internationale Öffnung stellenden konservativen und klerikalen Kräfte in Iran gestärkt. Sie könnten sich jetzt ermutigt fühlen, auf ein Atomwaffenprogramm und den Ausstieg aus dem Atomwaffensperrvertrag zu drängen. Dies hätte fatale Konsequenzen für die Sicherheit im Nahen Osten und könnte einen Domino-Effekt auslösen: Staaten wie Saudi-Arabien könnten sich genötigt sehen, ihren bisherigen Verzicht auf Atomwaffen zu überdenken.

Es wäre Aufgabe der vom 27. April bis 22. Mai 2020 in New York geplanten 10. Überprüfungskonferenz zum Atomwaffensperrvertrag gewesen, sich mit diesen Entwicklungen auseinanderzusetzen. Allerdings wurde damit gerechnet, dass aufgrund bestehender Gegensätze unter den Vertragsstaaten und insbesondere der Frustration der Nichtatomwaffenstaaten über ausbleibende Fortschritte bei der atomaren Abrüstung diese Konferenz scheitern würde. Durch die jetzt vereinbarte Verschiebung auf das nächste Jahr ist Zeit gewonnen, um doch noch auf einen Erfolg der Konferenz hinzuarbeiten. Allerdings müssten hierfür mehrere notwendige Voraussetzungen erfüllt werden.

### **Erfordernisse einer erfolgreichen Überprüfungskonferenz**

**Erstens** müssen die USA davon überzeugt werden, dass ein Konferenzerfolg in ihrem Interesse liegt und sie durch eine konstruktive, ergebnisorientierte und kompromissbereite Haltung entscheidend zum Erfolg der Konferenz beitragen können. Leider setzt die gegenwärtige US-Administration in den internationalen Beziehungen auf einen radikalen nationalen Egoismus und sucht sich jeglicher multilateraler Einbindung und Verantwortung zu entziehen. Statt auf Dialog sowie Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen setzt die Trump-Administration auf einen unilateralen konfrontativen Ansatz zur Konfliktlösung und militärische Überlegenheit als Garant für Sicherheit. Die forcierte Modernisierung des eigenen Atomwaffenarsenals wie auch die einseitigen amerikanischen Kündigungen des Atomabkommens mit Iran sowie des Vertrags über nukleare Mittelstreckensysteme (INF) mit Russland 2019 belasten den Überprüfungsprozess schwer.

Zudem versuchen die USA durch einen vorab initiierten Dialogprozess zu den Bedingungen für nukleare Abrüstung (CEND – *Creating an Environment for Nuclear Disarmament*) in durchsichtiger Weise Zeit zu gewinnen und die bisher im Rahmen der vorangegangenen Überprüfungskonferenzen vereinbarten Schritte zur nuklearen Abrüstung in Frage zu stellen. Sie konterkarieren damit das bisher Erreichte. Die Aussichten, eine konstruktivere Haltung der USA zu erwirken, mögen gering sein – der jüngste Stopp der US Beitragszahlungen an die WHO sind ein ominöses Vorzeichen. Dennoch müssen sie – mit hohem politischem Einsatz – unternommen werden, da die USA trotz abnehmender relativer Macht im internationalen Konzert ein Schrittmacher für die globale Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik bleiben.

**Zweitens** müssen die Vertragsstaaten zu neuer Gemeinsamkeit und Geschlossenheit finden. Der Atomwaffensperrvertrag bleibt unverzichtbarer normativer Rahmen für atomare Abrüstung, Nichtverbreitung und die friedliche Nutzung der Atomenergie. Atomwaffen- und Nichtatomwaffenstaaten eint das Interesse an einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung von Nuklearwaffen. Deshalb sollte die erratische und widersprüchliche Politik Washingtons zur Nichtverbreitung durch ein zumindest einen Kreis relevanter Staaten umfassendes gemeinsames Engagement ersetzt werden; dies ist erfolgversprechender. Daneben bedarf es einer neuen Aufgeschlossenheit gegenüber der Schaffung einer Atomwaffenfreien Zone Nahost – einer brisanten, für die Vertragsstaatengemeinschaft jedoch politisch zentralen Frage, von deren Behandlung beispielsweise 1995 die unbefristete Verlängerung des Sperrvertrags abhängig gemacht worden war. Schließlich muss die Spaltung der Vertragsstaatengemeinschaft durch den 2017 von 122 Staaten angenommenen Vertrag über ein Verbot von Atomwaffen überwunden werden. Der Verbotsvertrag ist Ausdruck einer verständlichen Frustration über ausbleibende Fortschritte bei der atomaren Abrüstung, bietet jedoch keinen Ausweg, da er nicht nur von allen Atomwaffenstaaten und einer Anzahl wichtiger Nicht-

atomwaffenstaaten abgelehnt wird. Er wirft auch grundlegende Fragen unter anderem zur notwendigen Ausgestaltung einer stringenten Verifikation und zur Einfügung in das vorhandene Regime der Abrüstung und Nichtverbreitung von Atomwaffen auf. Wichtig wäre stattdessen eine Einigung auf konkrete nächste Schritte, die jedoch angesichts aktuell ungünstiger Rahmenbedingungen nicht zu ambitioniert ausfallen dürfen. Hier weist die sogenannte Stockholm-Initiative, der Deutschland und 15 andere Nichtatomwaffenstaaten angehören, mit ihren Vorschlägen einen gangbaren Weg.

**Drittens** müssen die USA und Russland wieder eine Vorbild- und Vorreiterfunktion bei der atomaren Abrüstung einnehmen. Beide Staaten verfügen zusammen über mehr als 90 Prozent der Atomwaffen weltweit. Das Beharren der USA auf einer Einbeziehung Chinas in jegliche Abrüstungsvereinbarungen ist angesichts des noch immer vergleichsweise kleinen chinesischen Potentials von weniger als 300 Atomsprengköpfen – die USA und Russland verfügen über jeweils mehr als 6.000 – chancenlos. Washington und Moskau könnten ankündigen, den im Februar 2021 auslaufenden NewSTART-Vertrag über bilaterale Begrenzungen ihrer strategischen Atomwaffensysteme um fünf Jahre zu verlängern und neue bilaterale Gespräche zu Vereinbarungen über strategische Stabilität aufzunehmen.

Dabei könnte es etwa um numerische Beschränkungen der Potentiale, die Einbeziehung neuer Waffensystemen wie Überschallflugkörper, konventionelle Präzisionswaffen sowie um Raketenabwehr und Cyberbedrohungen gehen. Die Bewahrung und Fortschreibung dieser letzten verbleibenden bilateralen Abrüstungsvereinbarung, zu der Russland bereits seine Bereitschaft erklärt hat, wäre ein zentrales Signal, dass beide Staaten ihre Verantwortung wahrnehmen. Nach dem Ende des INF-Vertrags wären zudem bilaterale Zurückhaltungsvereinbarungen zur Entwicklung und Stationierung von atomaren Mittelstreckensystemen vertrauensbildend.

**Viertens** müssen die fünf Atommächte der Vertragsgemeinschaft gemeinsam ihre Bereitschaft dokumentieren, der Abrüstungsverpflichtung gerecht zu werden. Aufgrund der bestehenden großen Gegensätze sollten hierzu zunächst Maßnahmen und Angebote zur Transparenz über Potentiale und Doktrinen stehen. Darüber hinaus sollte es auch im wohlverstandenen Sicherheitsinteresse der fünf Staaten liegen, in einem ersten Schritt Maßnahmen zur Verringerung des Risikos eines zufälligen oder unautorisierten Einsatzes von Atomwaffen und zur Verhinderung einer unkontrollierten Eskalation zu vereinbaren. Damit könnte der den Überprüfungsprozess begleitende sogenannte P5-Prozess zur Keimzelle eines Diskussions- und Verhandlungsforums der Atomwaffenstaaten zur strategischen Stabilität werden. Dieses könnte inhaltlich über den Atomwaffensperrvertrag hinausgehen und zum Beispiel geostrategische Fragen, neue Waffensysteme und Bedrohungsperzeptionen sowie regionale Kräfteverhältnisse thematisieren.

**Fünftens** sollte das Ergebnis der Überprüfungskonferenz nicht überfrachtet werden. Nach dem Scheitern der letzten Überprüfungskonferenz 2015 und den Enttäuschungen über die Nichterfüllung der bei den vorausgegangenen Konferenzen in den Jahren 2000 und 2010 vereinbarten Schritte muss es zuvorderst darum gehen, die durch den Sperrvertrag definierten Grundfesten der internationalen atomaren Ordnung zu bekräftigen. Dabei steht die glaubhafte Erneuerung des zugrundeliegenden „Deals“ – atomare Abrüstung gegen Atomwaffenverzicht und Nichtverbreitung – im Zentrum. Es bedarf hierzu eines klaren politischen Signals der Atomwaffenstaaten, dass sie sich dem Ziel der atomaren Abrüstung unverändert verpflichtet fühlen. In den letzten Monaten wurde hierzu unter den fünf Atommächten die Möglichkeit der Bekräftigung einer grundlegenden Einsicht diskutiert, auf die sich US-Präsident Reagan und der sowjetische Generalsekretär Gorbatschow bei ihrem Gipfel 1985 geeinigt haben: „Ein Atomkrieg kann nicht gewonnen werden und darf niemals geführt werden.“ Dies klingt zunächst einfach, allerdings sind offenbar nicht alle Atomwaffenstaaten bereit, dies zu tun, was wiederum bezeichnend für den aktuellen Stand der Beziehungen zwischen ihnen ist.

## Es braucht multilaterales und vorausschauendes Handeln

Ähnlich wie in der Coronapandemie offenbart sich auch beim Blick auf atomare Abrüstung und Nichtverbreitung die tiefgreifende Krise des Multilateralismus und ein Mangel an vorausschauendem Handeln. Freilich besteht kein direkter Zusammenhang zwischen Pandemie und atomarer Rüstung; doch das Aufzeigen von Parallelen kann den Blick schärfen:

- Die Folgen der Verbreitung des Coronavirus wurden zunächst weithin unterschätzt. Auch die Gefahr eines Atomkriegs wird aktuell nahezu völlig ausgeblendet. Durch die Erfahrungen der letzten Wochen sollte nicht nur das Bewusstsein für die Gefahr von Pandemien sondern auch für andere sich global stellende Herausforderungen, die bisher im Windschatten der Aufmerksamkeit liegen, geschärft sein. Die Einsicht sollte wieder Platz greifen, dass die Gefahr eines Atomkriegs insbesondere angesichts wachsender Rivalitäten zwischen den Großmächten nicht abstrakt, sondern real und existentiell ist.
- Nach Überwindung der Coronakrise wird zu klären sein, was zu tun ist, um künftig besser vorbereitet zu sein, einem Ausbruch von Pandemien wirksam vorbeugen und die Auswirkungen unter Kontrolle halten zu können. Eine passiv-abwartende Haltung nach dem Motto „es wird schon alles gut gehen“ dürfte jetzt diskreditiert sein. Analog dazu sollte auch die präventive Sicherheitspolitik, sollten die Bemühungen zu Abrüstung und Rüstungskontrolle, die schon immer als „vorausschauende Konfliktverhütung“ zu verstehen waren, wieder stärker in den Fokus rücken.
- Allen Staaten – gerade auch den durch das Coronavirus besonders stark betroffenen USA – sollte deutlich werden, dass nationaler Hochmut unangebracht ist und nationale Alleingänge letztlich keinen nachhaltigen Erfolg haben. In einer globalisierten Welt kann nur durch grenzüberschreitende, multilaterale Zusammenarbeit den Herausforderungen wirksam begegnet werden.
- Die mittel- bis langfristigen Folgen der Coronapandemie sind zwar im Einzelnen nicht absehbar. Klar ist jedoch schon jetzt, dass allein zur Beseitigung der sozialen und wirtschaftlichen Schäden immense finanzielle Aufwendungen der Staaten erforderlich sein werden. Die Frage stellt sich, ob sich angesichts dessen die Atommächte noch weitere kostspielige Atomrüstung leisten wollen und können oder ob sie nicht wie zu Ende des Kalten Kriegs den Weg der Einhegung durch Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen beschreiten wollen. Zudem wird interessant zu beobachten sein, wie sich nicht auszuschließende Veränderungen im Machtgefüge des internationalen Systems als Folge der Coronakrise auswirken werden.

Es ist keineswegs sicher, ob sich als Folge der Besinnung und neuer Zwänge nach der Coronakrise ein neues Fenster der Gelegenheit für die internationale Zusammenarbeit einschließlich atomarer Abrüstung und Nichtverbreitung öffnen wird. Dies ist vielleicht nur ein frommer Wunsch. Eher ist zu erwarten, dass auf die Überwindung der Coronapandemie wieder ein Rückfall in alte von nationalem Egoismus geprägte Verhaltensmuster folgt. Dennoch sollte alles daran gesetzt werden, um die Krise als Chance zu nutzen, um ein neues Momentum für eine erfolgreiche Überprüfungskonferenz zum Atomwaffensperrvertrag zu schaffen. Dies bedarf starken und nachhaltigen politischen Engagements. Selbst wenn die Aussichten schlecht sein sollten: Geduld, Ausdauer und Beharrlichkeit waren schon immer Erfordernisse multilateraler Diplomatie. Erst zum Ende der Ost-West-Konfrontation konnte der in vorausgegangenen jahrelangen Bemühungen ausgesäte „rüstungskontrollpolitische Samen“ aufgehen und Früchte tragen.

*Botschafter a.D. Rüdiger Lüdeking war von 1980 bis 2018 Angehöriger des Auswärtigen Dienstes und in verschiedenen Funktionen mit Fragen der Sicherheitspolitik, der Ost-West-Beziehungen und insbesondere der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung befasst. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.*