Das Problem der weiteren Verbreitung der Kernwaffen vor der UNO

DR. LUDWIG DEGEN

I

Die 19. Generalversammlung der Vereinten Nationen ist zugleich die erste, die sich nunmehr fünf Kernwaffenmächten gegenübersieht. Von neuem und mit größerer Eindringlichkeit als bisher ist sie vor die Aufgabe gestellt, einen Versuch, vielleicht den letzten noch aussichtsreichen, zu unternehmen, die weitere Ausbreitung der Kernwaffen in der Welt zu verhindern. Die indische Delegation bei den Vereinten Nationen hat beantragt, die Behandlung dieser Frage auf die Tagesordnung der Generalversammlung zu setzen.

Seit der chinesischen Atomexplosion vom 16. Oktober 1964 in der Wüste Sinkiang ist den Völkern der Erde die Gefahr augenfällig geworden, die in der weiteren Verbreitung dieser Vernichtungswaffe liegt. Die bange Frage, welcher Staat der nächste sein wird, über dessen Gebiet die Unheil kündende Rauchwolke eines Atompilzes aufsteigen wird, beschäftigt heute nicht nur die Regierenden, sondern auch die breiten Bevölkerungsschichten in Ost und West, in Afrika, Amerika und Asien.

Bezeichnend ist bei der neu entfachten Diskussion über die Ausbreitung der nuklearen Waffen, daß — von gewissen Ausnahmen abgesehen — den beiden nuklearen Supermächten, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Sowjetunion, der Rang als Kernwaffenmacht nicht mehr streitig gemacht wurde, sondern daß im Gegenteil ihre friedenserhaltende Funktion und ihre weltpolitische Verantwortung aufgrund der veränderten strategischen Rüstungssituation weitgehend anerkannt wurden. Das weltweite Vertrauen in eine bipolare nukleare Stabilität begründete gleichzeitig auch das Vertrauen und die Hoffnung auf dauernden Frieden.

Mit dem Aufbrechen oder gar dem Ende dieser Bipolarität und dem fortschreitenden Aufkommen neuer militärischer Machtzentren, die auf der Grundlage nationalistischer, autonomer Rüstungspolitik in letzter Zeit entstanden sind oder noch in nächster Zukunft hervortreten werden, ist der Glaube an die stabilisierende Kraft der Nuklearwaffen nach und nach geschwunden. Mit Recht erkennt man allmählich, daß Kernwaffen von den nichtnuklearen Staaten nicht mehr länger als ein bloßes Ordnungsinstrument in den Händen weniger hingenommen und anerkannt werden, sondern daß die alte, den Mächten so vertraute und durch Jahrhunderte geübte Machtpolitik schon lange das Streben nach Selbsterwerb und Selbstkontrolle dieser Waffen geweckt hat. Obwohl allseits zugegeben wird, daß der Einsatz dieser alles vernichtenden und in seinen letzten Wirkungen noch gar nicht abzuschätzenden Waffen unter allen Umständen vermieden werden müsse und daß ihr Besitz in erster Linie nur der Abschreckung des Gegners dienen solle, werden von vielen Staaten Erwerb und Kontrolle dieser Waffen als ein für geeignet erachtetes Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele oder auch als Ausdruck nationaler Macht angestrebt. Nach der Äußerung mancher verantwortlicher Politiker oder maßgeblicher Strategen ist der Nuklearbesitz angeblich überhaupt der Gradmesser für die Qualität einer Großmacht und für das von ihr zur Geltung zu bringende Gewicht. Kernwaffen werden also von gewissen Mächten, selbst wenn ihnen der nukleare Schutz der Großmächte gewiß sein könnte, nicht so sehr zum Zwecke der Verteidigung und der Gewährleistung der nationalen Sicherheit erstrebt als vielmehr als politisches Instrument, dessen man sich im Konzert der Weltmächte oder zur Einschüchterung seiner Nachbarn oder zur Durchsetzung gewisser nationalistischer Ziele oder auch zur Erzwingung bestimmter Verhaltensweisen anderer zu bedienen beabsichtigt. Kernwaffen können in den Händen vieler neuer Mächte ihren Sinn als militärische Waffen einbüßen und zu politischen Werkzeugen aufsteigen. Wären nicht Herstellung und Kontrolle dieser Waffen mit überaus großen technischen Schwierigkeiten und finanziellen Opfern verbunden, so wäre die Nuklearrüstung heute schon ebenso weit verbreitet wie das Schießpluver oder die Elektrizität.

Aber es besteht die Gefahr, daß das von den Nuklearmächten so lange ängstlich mit Erfolg gehütete Atomgeheimnis nicht länger das Monopol weniger Staaten bleibt. Ein Land nach dem anderen vervollkommnet auf dem Wege der friedlichen Nutzung der Kernenergie seine Kenntnisse und erwirbt über den Betrieb nuklearer Leistungsreaktoren auch die Fähigkeit, in kurzer Zeit Atomexplosionen durchzuführen, wenn es dazu die politische Entscheidung trifft. Gewiß ist es richtig, daß mit der Entwicklung des ersten nuklearen Sprengsatzes ein Staat noch nicht zur Kernwaffenmacht aufgestiegen ist, da zu dieser Qualität ein wenn auch begrenztes Atombombenarsenal und vor allem ein wirksames Trägersystem in Form von Flugzeugen oder Raketen notwendig sind, doch dürften diese beiden Erfordernisse leicht im Laufe der Zeit erfüllbar sein. Wichtig sind allein die wissenschaftliche, technische und finanzielle Fähigkeit und der politische Wille zur Entwicklung eines solchen Waffensystems.

Diejenigen Staaten, welche die nukleare Verantwortung schon seit mehr als einem Jahrzehnt tragen und trotz der inzwischen überlebten Konflikte nukleare Selbstbescheidung geübt und Zurückhaltung bewiesen haben, sehen mit großer Besorgnis der weiteren Ausweitung des Nuklear-Klubs entgegen. Vor allem die Vereinigten Staaten haben in den letzten Jahren die denkbar größten Anstrengungen unternommen, eine weitere Verbreitung der Kernwaffen zu verhindern. Präsident Kennedy hat bei mehreren Gelegenheiten davon gesprochen, daß ihn die Vorstellung, es könnte etwa am Ende der siebziger Jahre zehn bis zwanzig Kernwaffenmächte geben, zutiefst beunruhige. Am 26. Juli 1963 — einen Tag nach der Paraphierung des Moskauer Vertrages über das Teilverbot von Kernwaffenversuchen[1] — erklärte er in einer Fernseh- und Rundfunkansprache an das amerikanische Volk:

„Ich bitte Sie, einen Augenblick innezuhalten und nachzudenken, was es bedeuten würde, Kernwaffen in so vielen Händen zu wissen, in den Händen von großen und kleinen, stabilen und unruhigen, verantwortlichen und unverantwortlichen Ländern, verstreut über die ganze Welt. Es gäbe dann für niemanden weder Ruhe noch Stabilität noch wirkliche Sicherheit und keine Chance mehr für eine wirksame Abrüstung. Es würde sich nur die Gefahr eines unbeabsichtigten Krieges vergrößern und für die Großmächte die Notwendigkeit erhöhen, sich selbst in Konflikten zu engagieren, die sonst lokal begrenzt gehalten werden könnten."[2]

Die amerikanische Regierung hat diese Gefahren seit langem erkannt und ihre nationale Gesetzgebung danach ausgerichtet; es ist ihre erklärte Politik, keinem anderen Staat bei der Entwicklung einer eigenen Kernwaffenkapazität in irgendeiner Weise behilflich zu sein. Sie hat aber auch darüber hinaus seit Jahren auf internationalen Konferenzen, in den Vereinten Nationen und in der Genfer Abrüstungskommission, ebenso wie in diplomatischen Kontakten und vielen zwischenstaatlichen Gesprächen ihr Bemühen gezeigt, die Kontrolle von Kernwaffen zu beschränken und der Entstehung neuer Nuklearmächte (proliferation) entgegenzuwirken. Alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben sich in der sogenannten Irischen Resolution der 16. Generalversammlung

vom 4. Dezember 1961[3] zu diesem Ziel bekannt und einstimmig den Appell an alle Staaten gutgeheißen, ein weltweites Nichtverbreitungsübereinkommen zu schließen, in dem sich die Nuklearmächte verpflichten sollten, keine Kernwaffen oder die zu ihrer Herstellung notwendigen Informationen in die nationale Verfügungsgewalt anderer Staaten gelangen zu lassen, während die Nicht-Kernwaffenmächte die Verpflichtung zu übernehmen hätten, weder Besitz noch Kontrolle dieser Waffen zu erwerben.

II

Daß es indessen nicht zum Abschluß eines solchen Nichtverbreitungsübereinkommens — auch nicht nach dem begrenzten Teststopp-Vertrag vom 5. August 1963 — gekommen ist, hat nicht so sehr an einer nationalen Nuklearpolitik gewisser Staaten gelegen; Frankreich hatte der Irischen Resolution in den Vereinten Nationen Ende 1961 zugestimmt und sich nicht etwa nur der Stimme enthalten, und auf die Ansicht Chinas in dieser Frage hatte man geglaubt verzichten zu können. Es ist vielmehr eine zwischen der Sowjetunion und den Westmächten aufgetretene Streitfrage dafür verantwortlich zu machen, daß ein Nichtverbreitungsvertrag noch nicht unterzeichnet worden ist, eine Streitfrage, die noch vor drei Jahren lediglich theoretisches und akademisches Interesse beanspruchen konnte, die aber heute in Anbetracht der geltenden Verteidigungspolitik des Westens die Bedeutung einer essentiellen Meinungsverschiedenheit zwischen den Nuklearmächten erlangt hat.

Während die Sowjetunion von einer sehr weiten Interpretation der „Irischen Resolution" ausgeht und das Verbot jeder Form der Weitergabe an jede Art von Empfänger, also auch an Allianzen, Gemeinschaften oder Staatengruppen, ungeachtet der verbleibenden endgültigen Einsatzbefugnis bei den bisherigen Kernwaffenmächten, anstrebt, verbinden die Vereinigten Staaten mit einem Nichtverbreitungsvertrag lediglich das Ziel, die weitere Vermehrung *nationaler* Nuklearpotentiale zu unterbinden, also nur das Entstehen neuer *selbständiger* Kernwaffenmächte zu verhindern. Aus diesem und anderen wichtigen Beweggründen hat ja die amerikanische Regierung schon vor Jahren der Idee einer multilateralen Nuklearstreitmacht für die Nato (MLF = multilateral force) zugestimmt, weil sie in ihrer Verwirklichung gerade *keine* Weitergabe in *nationale* Verfügungsgewalt und damit ein wirksames Hindernis gegen das Entstehen neuer Nuklearmächte erblickt.

Es können hier nicht die Gründe für und gegen eine multilaterale Atomstreitmacht der Nato mit ihren vielen politischen, technischen und militärischen Details ausgebreitet werden, doch ist zu betonen, daß es allgemein in Genfer Konferenzkreisen und wohl auch in der ungebundenen Welt Verwunderung und Unverständnis ausgelöst hat, daß die Sowjetunion bisher das in dem MLF-Vorschlag steckende Moment der Non-Proliferation so gering geschätzt oder absichtlich verkannt und nicht die Bemühungen gewürdigt hat, die gerade der weiteren Verbreitung der Kernwaffen entgegenwirken würden. Man wird allenfalls noch Verständnis dafür haben können, daß die Schaffung der MLF der Sowjetregierung nicht gelegen kommen kann, sondern daß sie sie vor nicht geringe militärische und politische Probleme stellen würde, wodurch ihr Widerstand plausibel wird, aber man wird schlechterdings kaum eine einleuchtende Erklärung dafür finden, daß die Sowjets die MLF als ein Mittel der angeblichen Kernwaffenverbreitung bekämpfen.

Die Versuche, die Sowjets von den Motiven und Zielen der MLF zu überzeugen, sind überaus zahlreich gewesen. Alle Argumente sind ihnen ausführlich, ja fast eindringlich und beschwörend dargelegt worden. Auf die vielen diplomatischen Schritte und öffentlichen Erklärungen in dieser Sache kann hier nicht eingegangen werden, doch ist hervorzuheben, daß sich als Ergebnis all dieser fruchtlosen Bemühungen der Eindruck gefestigt hat, daß es der Sowjetunion deshalb in erster Linie um die Verhinderung einer *multilateralen* Nuklearstreitmacht, an der auch die Bundesrepublik Deutschland beteiligt wäre, geht, weil sie in ihr einen beträchtlichen politischen und militärischen Machtzuwachs des Westens und nicht so sehr eine Form der Verbreitung der Kernwaffen erblickt. Es ist zu befürchten, daß ohne eine Änderung der sowjetischen Haltung in dieser Frage und ohne eine Lösung der nuklearen Verteidigungsprobleme Europas im Rahmen der atlantischen Allianz ein weltweites Übereinkommen über die Nichtverbreitung von Kernwaffen nicht die Zustimmung aller Nuklearmächte und aller potentiellen Kernwaffenmächte finden wird.

Die amerikanische Regierung, welche die Schwierigkeiten des Zustandekommens eines Nichtverbreitungsvertrages niemals unterschätzt hat, bemühte sich im vergangenen Jahr vor allem auf der Genfer Abrüstungskonferenz, andere Teilmaßnahmen der nuklearen Rüstungskontrolle durchzusetzen, die im Falle ihrer Verwirklichung ebenfalls die Weiterverbreitung der Kernwaffen hindern würden.

So schlug die amerikanische Abrüstungsdelegation in erster Linie vor, das Teilverbot von Kernwaffenversuchen vom 5. August 1963 auch auf unterirdische Tests auszudehnen und damit den Teststopp umfassend und absolut zu machen. Das Entstehen neuer Nuklearmächte im Wege der Eigenproduktion wäre damit durch ein fast unüberwindliches Hindernis ausgeschlossen worden. Allein dieser Versuch scheiterte wie schon im Verlaufe der früheren Verhandlungen daran, daß die Sowjetunion sich weiterhin weigerte, die zur Verifizierung immer noch für notwendig angesehenen Ortsinspektionen auf ihrem Territorium zuzulassen.

Um zu verhindern, daß weitere Staaten ihre bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie gewonnenen Kenntnisse und die an sie gelieferte Atomreaktoranlagen sowie das anfallende Plutonium zur Kernwaffenproduktion verwenden, schlugen die Vereinigten Staaten ein internationales Überwachungssystem vor, das die Verwendung der Kernenergie für ausschließlich friedliche Zwecke gewährleisten sollte. Man dachte dabei an Sicherheitskontrollen, wie sie die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) in Wien durchführen läßt. Auch dieser amerikanische Vorschlag, dessen Verwirklichung die weitere Ausbreitung der Kernwaffen ebenfalls beschränken würde, fand bei den Sowjets keinen Widerhall.

Zum Beweis für ihre Bereitschaft, die von ihnen vorgeschlagenen Kontrollen im eigenen Lande selbst zuzulassen, unterstellten die Amerikaner ihren großen Yankee Leistungsreaktor in Rowe, Massachusetts, der Sicherheitskontrolle der IAEO; die erste internationale Inspektion wurde dort am 26. August 1964 durchgeführt.

Ferner lud die amerikanische Delegation die Sowjetunion ein, einer kontrollierten Einstellung der Produktion spaltbaren Materials für Waffenzwecke (sog. cut-off) und der teilweisen Überführung bestimmter Mengen von U-235 zu friedlichen Verwendungszwecken zuzustimmen. Ein solcher Gedanke scheiterte jedoch schon an der erforderlichen Kontrolle, ohne die eine Produktionseinstellung nicht denkbar ist.

III

Indessen ist es schon seit langem — und nicht erst seit der chinesischen Atomexplosion — zweifelhaft geworden, ob die von den Nuklearmächten ins Auge gefaßten Maßnahmen ausreichen würden, um eine weitere Verbreitung der Kernwaffen wirksam zu unterbinden.

Es besteht wohl in Fachkreisen Einmütigkeit darüber, daß ein auf der Basis der Irischen Resolution geschlossenes, weltweites Nichtverbreitungsübereinkommen allein der Welt nicht die Sicherheit und Gewißheit vermitteln würde, daß der Atom-Klub nun für weitere Mitglieder für immer geschlossen bleibe. Auch die von den Vereinigten Staaten vorgeschlagenen Begleitmaßnahmen, wie umfassender Teststopp-Vertrag, Ein-

stellung der Produktion spaltbaren Materials für Waffenzwecke und Überwachung der friedlichen Produktion durch ein geeignetes Inspektionssystem greifen — wie es scheint — das Problem nur vordergründig an und zielen mehr auf die bloße Verhinderung weiterer nationaler Atomwaffenproduktionen als auf die notwendige Beseitigung der nationalen Motive für eine Nuklearbewaffnung ab.

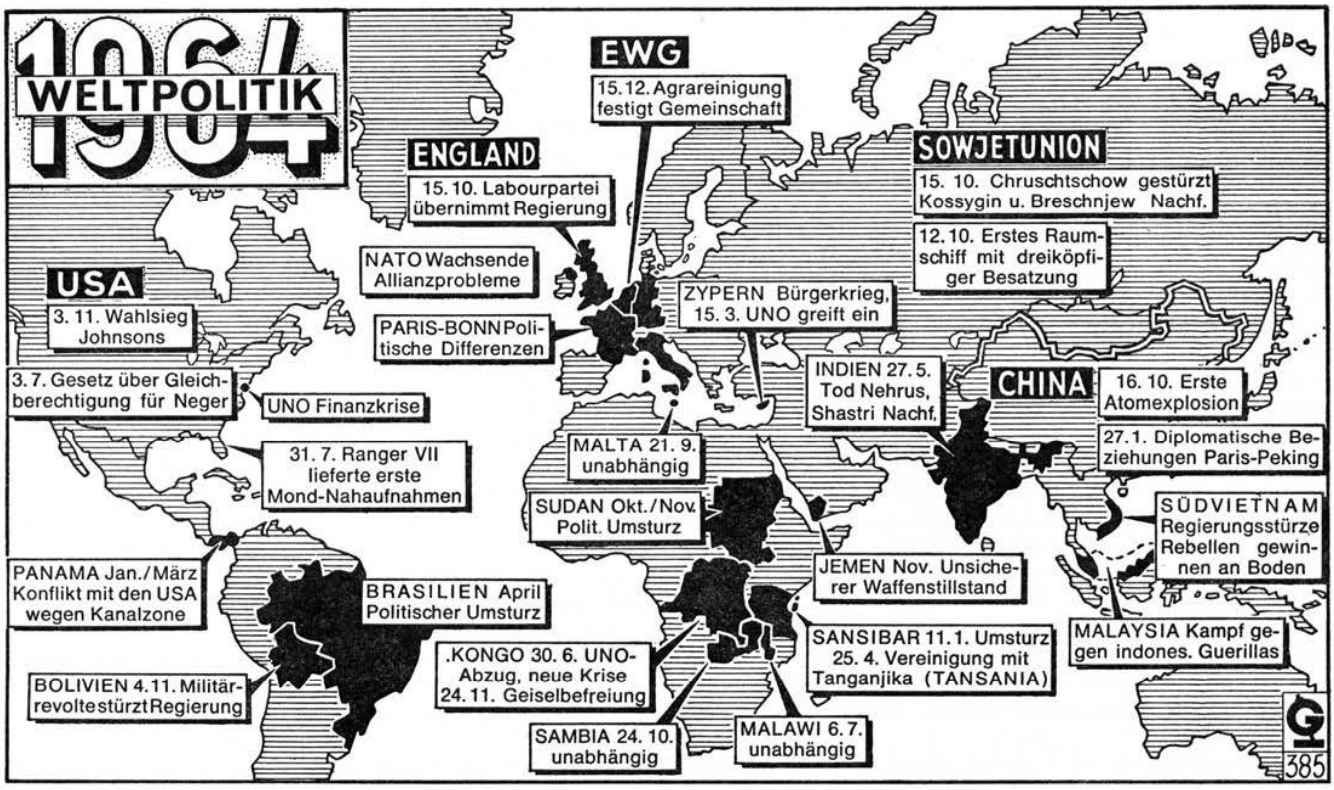
Hinzu kommt, daß all diese Maßnahmen, sollten sie jemals eine weltweit gültige vertragliche Fixierung erfahren, unter dem bekannten völkerrechtlichen Vorbehalt der sich nicht grundlegend ändernden Verhältnisse stehen würden (clausula rebus sic stantibus), der von Staaten — wie die Vergangenheit gelehrt hat — immer dann geltend gemacht zu werden pflegt, wenn bedeutende nationale Interessen auf dem Spiele stehen. Auch die in Verträgen dieser Art üblicherweise aufgenommene Rücktrittsklausel[4] gibt den Vertragspartnern „in Ausübung ihrer nationalen Souveränität" das Recht, sich von ihren Vertragspflichten wieder zu befreien, wenn — worüber sie selbst befinden können — „durch außergewöhnliche ... Ereignisse eine Gefährdung der lebenswichtigen Interessen ihres Landes eingetreten ist".

Gewiß soll damit nicht die Bedeutung eines solchen auf die Nichtverbreitung von Kernwaffen abzielenden internationalen Vertragswerkes geschmälert werden, doch sollte man andererseits auch nicht das Problem als gelöst betrachten oder sich gar zu der Annahme verleiten lassen, daß der Atom-Klub mit Abschluß eines solchen Vertrages nun wirklich endgültig exklusiv geworden wäre.

Man wird vielleicht das Problem auf die Frage zuspitzen müssen, was getan werden solle, um den nichtnuklearen Staaten den Anreiz oder das von ihnen empfundene Bedürfnis für eine eigene nationale nukleare Kapazität zu nehmen. *Dabei stellt sich das Problem des Schutzes der nichtnuklearen Staaten vor Aggression, Erpressung oder Drohung von seiten der Kernwaffenmächte als die eigentliche zentrale Frage der Nichtverbreitung dar.* Daß dieses Problem zumindest in Amerika erkannt worden ist, beweist der Umstand, daß schon am 18. Oktober, also zwei Tage nach der chinesischen Atomexplosion, Präsident Johnson allen jenen Ländern, die keine nationalen Atomwaffen suchen, die amerikanische „starke Unterstützung gegen irgendeine Drohung mit nuklearer Erpressung" zusagte. Diese vor allem an die Adresse Indiens, aber auch an andere Staaten Asiens und der übrigen Welt gerichtete Garantie sollte eilends einer für möglich gehaltenen Entwicklung vorbeugen, die leicht zu übereilten Entscheidungen, dem chinesischen Beispiel zu folgen, hätte führen können.

Mit der Frage *nuklearer Schutzgarantien für die Nichtnuklearen* ist ein Problem angesprochen, das für Mitgliedstaaten bestehender Verteidigungsorganisationen wie Nato, Seato oder auch Warschauer Pakt keine allzu großen Schwierigkeiten aufwirft, sofern die nukleare Verteidigungskonzeption innerhalb der Bündnisse keinem Zweifel unterliegt und jeglicher Schutz gewährleistet ist. Soweit aber die *bündnisfreien* Länder von dieser Garantie mitumfaßt werden sollen, dürften sich Schwierigkeiten allein aus der politischen Nichtvereinbarkeit der Politik der Blockfreiheit mit der Suche nach einem nuklearen Schutz durch eine Führungsmacht der Blöcke ergeben. Andererseits dürfte kaum eine Nuklearmacht bereit sein, eine blockfreie Politik, auf die sie keinen Einfluß auszuüben vermag, gegenüber einer anderen Kernwaffenmacht unter Eingehung eines eigenen nuklearen Risikos zu garantieren.

Diese Fragen allein, die noch nicht erschöpfend ausdiskutiert zu sein scheinen, beweisen, welche Probleme noch gelöst werden müßten, um den sogenannten potentiellen Kernwaffenmächten endgültig den Anreiz zu nehmen, den Weg der eigenen Nuklearbewaffnung zu beschreiten. Ein bloßes internationales Übereinkommen auf der Grundlage der Irischen Resolution dürfte zur endgültigen Verhinderung der Weiterverbreitung von Kernwaffen nicht mehr genügen, wenn es auch ein erster wichtiger Schritt wäre.

Anmerkungen:

1 Deutsche Übersetzung des Vertrages s. VN Heft 5/63 S. 179 f.
2 Vgl. Originaltext in: Documents on Disarmament, 1963, S. 254, United States Arms Control and Disarmament Agency.
3 Vgl. Originaltext der Res. 1665 (XVI) in: Documents on Disarmament, 1961, S. 694. — Deutsche Übersetzung s. VN Heft 2/62 S. 64.
4 Vgl. Anm. 1, aaO, Art. IV Abs. 2.