

Welche Nuklearordnung für die Welt?

Erwin Häckel

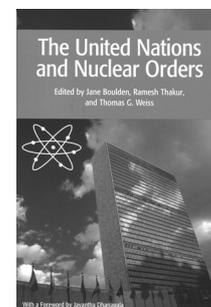
Zwei einschneidende Ereignisse kündigten im Sommer 1945 den Beginn eines neuen Zeitalters an: die Gründung der Vereinten Nationen und die Detonation der ersten Atombombe. Dass sie fast zeitgleich eintraten, war kaum mehr als ein historischer Zufall, ein kausaler Zusammenhang wurde zunächst nicht gesehen. Aber es stellte sich alsbald heraus, dass die beiden Ereignisse einen elementaren Widerspruch konstituierten. Mit der Unterzeichnung der UN-Charta am 26. Juni 1945 in San Francisco bekundete die Staatengemeinschaft ihren Anspruch, nach dem verheerendsten Krieg aller Zeiten künftig die Wahrung des Weltfriedens in kollektiver Verantwortung zu gewährleisten. Mit der Demonstration der atomaren Zerstörungsgewalt sechs Wochen später in Hiroshima und Nagasaki wurde indessen deutlich, dass dieser Anspruch nicht ohne kollektive Verantwortung für die Atomtechnik verwirklicht werden könnte. Seitdem sind die Vereinten Nationen auf der Suche nach einer Nuklearordnung, die das atomare Gewaltpotenzial dem Friedenswillen der Weltgemeinschaft unterwirft.

Die Vereinten Nationen haben dem nuklearen Dilemma von Anfang an besondere Aufmerksamkeit zugewandt. Bereits in ihrer ersten Sitzungsperiode wurde mit der allerersten Resolution der Generalversammlung am 24. Januar 1946 ein Versuch unternommen, für »die mit der Entdeckung der Atomenergie entstandene Problematik« eine umfassende institutionelle Lösung im Rahmen der UN auf den Weg zu bringen. Dieser auf dem amerikanischen Baruch-Plan von 1945 beruhende Ansatz zur Schaffung einer mächtigen Weltatombehörde erwies sich im aufkommenden Kalten Krieg rasch als illusorisch. In den folgenden Jahrzehnten ist stattdessen ein dichtes Geflecht von internationalen Verträgen entstanden mit dem Ziel, das nukleare Kriegsrisiko einzudämmen, die Weiterverbreitung von Kernwaffen zu verhindern und die nukleare Abrüstung voranzubringen. Die meisten dieser Rüstungskontrollabkommen (darunter die Teststoppverträge von 1963 und 1996, der Nichtverbreitungsvertrag von 1968 und ein halbes Dutzend multilateraler Verträge über kernwaffenfreie Zonen in vier Erdteilen) wurden im Rahmen der Vereinten Nationen vorbereitet und mit Zustimmung der Staatengemeinschaft in Kraft gesetzt. Eine kohärente Weltnuklearordnung ist dabei allerdings nicht herausgekommen, die »mit der Entdeckung der Atomenergie entstandene Problematik« blieb ungelöst.

Es erstaunt, dass angesichts dieser vielfältigen Aktivitäten, ansehnlichen Errungenschaften und unübersehbaren Fehlschläge bisher keine systematische Darstellung und Analyse der Vereinten Nationen im Zusammenhang des nuklearen Dilemmas veröffentlicht wurde. Das hier angezeigte Buch, herausgegeben von **Jane Boulden, Ramesh Thakur** und **Thomas G. Weiss**, schließt diese Lücke. Der Band ist ein Gemeinschaftswerk von 16 Autorinnen und Autoren (darunter als einziger Kontinentaleuropäer Harald Müller von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt). Die meisten von ihnen forschen und lehren heute an amerikanischen, kanadischen und britischen Hochschulen und Think Tanks, nachdem sie zuvor in verschiedenen Funktionen für die Vereinten Nationen tätig gewesen sind, hauptsächlich im Bereich der nuklearen Rüstungskontrolle und Abrüstung. Sie teilen die gemeinsame Überzeugung, dass die Existenz von Kernwaffen und ihre mögliche Weiterverbreitung in der Welt eine tödliche Bedrohung für die Menschheit darstellt, für die es letztlich nur eine Rettung gibt: die Vereinten Nationen.

Wer Atomwaffen für nützliche Instrumente der Sicherheitspolitik hält oder den Vereinten Nationen skeptisch gegenüber steht, wird dieses Buch deshalb mit spitzen Fingern anfassen oder gleich ganz beiseite legen. Es ist im Eigenverlag der Universität der Vereinten Nationen mit Sitz in Tokyo erschienen (ein Vorabdruck wurde im Jahr 2008 von der Friedrich-Ebert-Stiftung finanziert und veröffentlicht), die sich mit ihren Publikationen nicht an eine breite Leserschaft und in erster Linie auch nicht an ein akademisches Fachpublikum zu richten pflegt, sondern an einen relativ engen Kreis von engagierten Praktikern und professionell interessierten Spezialisten: Diplomaten, UN-Mitarbeiter, mediale Multiplikatoren sowie Aktivisten und Berater in nichtstaatlichen Organisationen, die im Alltagsbetrieb der Vereinten Nationen eine zunehmende Rolle spielen.

Dies festzustellen ist kein Vorurteil über das Buch und seine Autorinnen und Autoren, eher eine Kennzeichnung ihres gemeinsamen Anliegens. Sie sympathisieren mit den Vereinten Nationen, ohne deren Schwächen und Misserfolge zu übersehen, und halten beharrlich am Ziel der nuklearen Abrüstung fest, ohne zu verschweigen, dass der Weg dorthin lang und steinig ist. Mehr noch, sie heben hervor, dass zwischen den beiden Defiziten eine fatale Wechselwirkung besteht. Atomwaffen können nicht abgeschafft



Jane Boulden/
Ramesh Thakur/
Thomas G. Weiss
(Eds.), with a Foreword by Jayantha Dhanapala

The United Nations and Nuclear Orders

Tokyo: United Nations University Press 2009
319 S., 34,00 US-Dollar

werden, weil und solange die Vereinten Nationen in diesem Bereich weitgehend handlungsunfähig sind. Und sie sind handlungsunfähig, weil die Atommächte sich der nuklearen Abrüstung verweigern. Den Hauptgrund dieser Blockade sehen die Autoren im Konstruktionsprinzip der UN-Charta. Sie weist dem Sicherheitsrat, wo die atomar bewaffneten Vetomächte den Ton angeben, die alleinige Kompetenz für verbindliche Entscheidungen im Bereich der Friedenswahrung und Sicherheitspolitik zu, während die Generalversammlung, wo die überwältigende Zahl der Mitgliedstaaten seit langem eine Abschaffung der Atomwaffen fordert, nur unverbindliche Empfehlungen und Resolutionen abgeben darf. Einer der Autoren vergleicht dies mit der Situation eines Hühnervolks, das die Zuständigkeit für Ordnung und Sicherheit im gemeinsamen Stall einer ausgewählten Truppe von Füchsen übertragen hat. Aber er räumt auch ein, dass die Mitwirkung der Füchse bei der Friedenswahrung unentbehrlich ist.

Die Auseinandersetzung mit diesem Dilemma durchzieht das Buch wie ein roter Faden. In historischer Tiefe und aktueller Perspektive werden die vielfältigen Bemühungen um nukleare Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung und Abrüstung im Rahmen der Vereinten Nationen nachgezeichnet. Dabei wird klar, dass es nicht ›die UN‹ als einheitlichen Akteur gibt, sondern nur ein weitläufiges Ensemble von mehr oder weniger selbstständigen Handlungseinheiten auf verschiedenen institutionellen Ebenen der UN-Familie. Auch wird deutlich, dass es nicht ›eine‹ Nuklearordnung, sondern nur diverse, oft disparate ordnungspolitische Ansätze mit unterschiedlicher Zielsetzung und Reichweite in wechselnden Interessenkonstellationen gibt. Sicherheitsrat und Generalversammlung stehen im Mittelpunkt. Aber auch zahlreiche andere Akteure wie der Generalsekretär, die Internationale Atomenergie-Organisation, die Genfer Abrüstungskonferenz, der Internationale Gerichtshof und die Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags werden ausführlich behandelt. Querschnittskapitel untersuchen Fragen der Sanktionen, der Verifikation, der Rechtsbildung, der Technologiekontrolle und der regionalen Kooperation. All dies wird durchweg sorgfältig und sachkundig, auf knappem Raum mit Detailkenntnis und ausgewogenem Urteil abgehandelt. Eine gut strukturierte Einleitung der Herausgeber und ein ausführliches Register erschließen den Band, der damit auch als kompaktes Nachschlagewerk benutzt werden kann.

Niemand kann zufrieden sein mit der defizitären Ordnungsmacht der Vereinten Nationen und der fragilen Struktur der internationalen Nuklearbeziehungen. Die Autorinnen und Autoren dieses Buches sind sichtlich unzufrieden, setzen aber vorsichtige Hoffnung in die Reformfähigkeit der Weltorganisation und in die Einsicht der Atommächte, sich für eine dauerhafte Friedensordnung jenseits der nuklea-

ren Abschreckung zu engagieren. An einigen Stellen, die wohl kurz vor Drucklegung eingefügt wurden, wird die Erwartung geäußert, dass der neu gewählte amerikanische Präsident Barack Obama hierbei die Führung übernehmen und den Weg zu einer atomwaffenfreien Welt ebnen werde.

Der Rezensent zögert, ihnen dabei zu folgen. Denn das Buch weist bei allen Meriten auch ein paar Schwachstellen auf. Bereits der Titel macht stutzig, denn er verweist nicht auf ›eine‹ Nuklearordnung, die anzustreben wäre, sondern auf ›Nuklearordnungen‹ (im Plural). Der Begriff wird im Text nur noch in einem einzigen Satz eher beiläufig aufgegriffen, aber nicht weiter erläutert. Was hat es mit dem Plural auf sich? Welche Ordnungsvorstellung steht dahinter? Wenn es keine kohärente internationale Nuklearordnung gibt (wie dieser Band eindrücklich belegt), sondern nur Fragmente und Ansätze einer solchen, wie verhalten sich dann die verschiedenen ›Ordnungen‹ zueinander? Wie könnte, sollte, müsste eine echte Welt nuklearordnung (im Singular) aussehen, und welche Rolle würden die Vereinten Nationen dabei spielen? Darüber erfährt man nichts. Soll man etwa glauben, dass man sich ›Global Zero‹ einfach als eine Welt vorzustellen hätte, wie wir sie kennen, nur eben ohne Atomwaffen?

Es fällt auf, dass in den zahlreichen Gremien der UN-Familie zwar oft von nuklearer Abrüstung die Rede war, wie in diesem Buch nachzulesen, doch in der politischen Praxis ging es meistens um Nichtverbreitung, das heißt eine möglichst trennscharfe Unterscheidung von Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten. Auch die Autoren des Bandes, deren Herz unverhohlen für die Abrüstung schlägt, befassen sich hauptsächlich mit der Rolle der Nichtverbreitung in den Vereinten Nationen. Das mag damit zusammenhängen, dass hier wie dort ein undeutlicher und unreflektierter Begriff der Abrüstung verwendet wird, der suggeriert, dass mit fortschreitender Rüstungskontrolle, Verkleinerung der Kernwaffenarsenale und Verminderung ihrer militärischen Bedeutung sich gleichsam automatisch ein Zustand ›Global Zero‹ einstellen würde. Übersehen wird dabei, was einst im Baruch-Plan bereits offen ausgesprochen wurde: dass nämlich eine atomwaffenfreie Welt nach Hiroshima nicht mehr mit einem System souveräner Staaten vereinbar wäre.

Die Charta der Vereinten Nationen, kurz vor Hiroshima verabschiedet, bewahrt und schützt das System der souveränen Staaten. Eine atomwaffenfreie Welt kann zwar nicht ohne die Vereinten Nationen zustande kommen – das weiß man seit 65 Jahren. Aber auch nicht allein mit den Vereinten Nationen – das weiß man ebenso lange. Nur wenn es der Staatengemeinschaft gelingt, die Vereinten Nationen von Grund auf zu verändern, kann »die mit der Entdeckung der Atomenergie entstandene Problematik« gelöst werden.