

Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 19/6051

SWP Ludwigkirchplatz 3–4 10719 Berlin

Wolfgang Baasch
Vorsitzender des Europaausschusses
Landtag von Schleswig-Holstein
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel



Dr. Jonas Schneider

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Wissenschaftler

Telefon +49 30 88007-156

jonas.schneider@swp-berlin.org

2. August 2021

Schriftliche Anhörung des Europaausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Für eine atomwaffenfreie Welt! Antrag der Fraktion der SPD - Drucksache 19/2758 unter Einbeziehung des Themas: Atomwaffensperrvertrag und aktuelle Sicherheitslage im Ostseeraum

Der eingebrachte Antrag (Drucksache 19/2758) – der die Landesregierung auffordert, sich auf Bundesebene für einen Beitritt Deutschlands zum Atomwaffenverbotsvertrag (AVV) von 2021 einzusetzen – sollte abgelehnt werden. Eine wissenschaftliche Einschätzung der Begründung des Antrags (Plenarprotokoll S. 8481-8482) muss zu dem Schluss kommen, dass die Argumentation unausgewogen ist und zudem an zentralen Stellen Fehlteile aufweist.

Die umfassende Ächtung von Kernwaffen wird sich nicht durchsetzen

Die Begründung des Antrags verschweigt, dass sich die Ächtung von Atomwaffen auch mit dem Inkrafttreten der AVV international nicht durchsetzen wird. Die Zukunftsperspektive des Vertrags ist so schlecht, weil er die gesamte Praxis nuklearer Abschreckung verbietet. Die „Zielscheibe“ des Abkommens sind also nicht nur die wenigen Kernwaffenstaaten (die USA, Russland, Großbritannien, Frankreich, China, Israel, Indien, Pakistan und Nordkorea), sondern ebenso alle Mitglieder von Allianzen, die für ihre äußere Sicherheit auf nukleare Abschreckung setzen. Letzteres betrifft neben der NATO die US-Allianzen mit Südkorea, Japan und Australien. Wenig überraschend lehnen diese insgesamt 39 Staaten den AVV geschlossen ab. Damit hat er keine Chance, jemals Teil des Völkergewohnheitsrechts zu werden. Denn hierfür müsste der Vertrag zur allgemeinen Praxis der Staatenwelt werden. Wenn aber 39 Staaten den AVV offen ablehnen, kann diese Schwelle nicht erreicht werden.

Von der Tatsache, dass bereits 55 andere Staaten dem AVV beigetreten sind (davon vier seit dessen Inkrafttreten am 22. Januar 2021), zeigen sich die Atom-mächte und ihre Verbündeten unbeeindruckt. Das liegt auch daran, dass die 55 Vertragsparteien des AVV größtenteils Kleinstaaten aus dem Globalen Süden sind, die kaum Druck auf die Länder des Westens, Russland und die Nuklear-mächte Asiens ausüben können. Denn zum einen wirkt „Peer Pressure“ – der Druck von Staaten in vergleichbarer Lage und mit ähnlichen Interessen – eben nur unter Peers. Zum anderen verfügen sie nicht über materielle Druckmittel, wie etwa große wirtschaftliche Macht, die es bräuchte, um Beitritte zum AVV zu erzwingen. Auch die Hoffnung der AVV-Befürworter, die Nuklearrüstung durch ein „Naming and Shaming“ der beteiligten Unternehmen finanziell auszutrocknen, ist unrealistisch. Es werden sich immer Investoren für diesen lukrativen Markt finden. Zudem würde bei Liquiditätsengpässen in allen Atommächten zweifellos der Staat einspringen. Diese Bereitschaft liegt daran, dass ihre Regierungen die Abschreckung mithilfe von Kernwaffen als Lebensversicherung be-greifen.

Nukleare Abschreckung ist kein Auslaufmodell

Die Antragsteller bestreiten, dass nukleare Abschreckung – also der Versuch, Aggressionen des Gegners mithilfe der Androhung atomarer Vergeltung präven-tiv zu verhindern – noch ein zeitgemäßer Ansatz zur Herstellung von Sicherheit sei. Das auf der Abschreckung mit Kernwaffen basierende Strategische Konzept der NATO, so der Tenor, spiegele den Geist des Kalten Krieges wider, nicht aber den Fortschritt des 21. Jahrhunderts. Heutzutage seien Kernwaffen bloß noch eine Bedrohung für alle Menschen in Deutschland und in der Welt. Diese Argumentation ist unausgewogen. Sie fokussiert allein auf die Gefahren und Risiken, die von der Existenz von Nuklearwaffen weiterhin ausgehen. Die Begründung des Antrags verschweigt jedoch die stabilisierende Wirkung der nuklearen Abschreckung und ebenso die geopolitisch strukturgebende Rolle von Kernwaffen. Die 30 NATO-Staaten wissen um die nuklearen Risiken und Probleme. Trotzdem wollen sie weiterhin auf nukleare Abschreckung setzen, weil sie sich von einem anderen Kernwaffenstaat, nämlich Russland, bedroht fühlen. Das Gleiche gilt für die amerikanischen Verbündeten in Asien, die sich von China und auch von Nordkorea militärisch bedroht sehen. Alle drei auto-kratischen Kernwaffenstaaten haben ihre Atomarsenale zuletzt massiv ausge-baut: Russland hat seine Nuklearstreitkräfte bereits weitgehend modernisiert und erweitert beharrlich seine Optionen in diesem Bereich. China befindet sich nach Jahrzehnten der Zurückhaltung mitten in einer beispiellosen Expansion seines Atomarsenals. Auch Nordkorea verfügt über eine stetig wachsende Zahl von nuklear bestückten Raketen. Moskau und Peking haben zudem seit 2013 ein immer offensiveres und teilweise aggressives Verhalten gegenüber ihren Nachbarländern an den Tag gelegt. Dies hat mit eingeschlossen, dass beide die Grenzen in ihren Regionen zum Teil offen in Frage stellen.

Vor dem Hintergrund der gestiegenen äußeren Bedrohung sehen die NATO-Staaten atomare Abschreckung als ein notwendiges Übel zur Kriegsvermeidung an. Selbst allianzpolitisch neutrale Staaten wie Schweden und Finnland orientieren sich in Anbetracht der gewandelten Lage zunehmend an der NATO, und sogar die Schweizer Bundesregierung verwies 2018 in einer veröffentlichten Analyse auf die stabilisierende Wirkung der atomaren Abschreckung für ihre Sicherheit als neutrales Land. Das Bedürfnis nach dem Schutz durch die NATO und die Wertschätzung für die nukleare Schutzgarantie, die das Bündnis unterfüttert, nimmt also in Europa insgesamt, und speziell im Ostseeraum, seit einigen Jahren zu – und nicht ab. Das heißt: Nukleare Abschreckung ist kein Auslaufmodell, sondern heute leider so zeitgemäß wie lange nicht. Die undifferenzierte Sicht des AVV, wonach Kernwaffen immer verwerflich seien, geht an den Bedürfnissen vieler Staaten in Europa schlicht vorbei. Deshalb geht auch die in der Antragsbegründung bemühte Analogie zu Chemiewaffen oder Landminen an der Realität vorbei: Diese Waffen waren strategisch nicht entscheidend und infolgedessen verzichtbar – Atomwaffen sind es in den Augen vieler nicht, da ihre Abschreckungswirkung singulär ist.

Eine Ächtung von Atomwaffen untergräbt die Machtposition des Westens

Die Unterstützer des Antrags, wie auch die Verfechter des AVV insgesamt, gehen davon aus, dass der Vertrag eine weltweite Wirkung entfalten wird. Dies ist jedoch unwahrscheinlich: Der zivilgesellschaftliche Druck zugunsten des AVV durch Lobby-Organisationen wie ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons) wirkt nur in liberalen Gesellschaften wie den westlichen. Denn nur diese lassen kontroverse politische Debatten überhaupt zu. In den autokratischen Kernwaffenstaaten Russland, China und Nordkorea findet keine offene Auseinandersetzung über Atomwaffen statt; ICAN spielt hier keine Rolle. Würden aber die Demokratien auf nukleare Abschreckung verzichten, während die nuklearen Autokratien ihre Kernwaffen behielten, gerieten Erstere massiv unter Druck. Sie würden verletzlich und politisch erpressbarer und würden infolgedessen erheblich an Sicherheit verlieren.

Moskau und Peking haben diese ungleiche Verwundbarkeit registriert und daraufhin ihren Widerstand gegen den AVV gemäßigt: Sie treten weiter nicht bei, zeigen aber Verständnis. Beide erkennen das Potential des Vertrags, Streit in die NATO und in die US-Allianzen in Asien zu tragen und bestehende Risse innerhalb der demokratischen Welt zu vertiefen. Die zivilgesellschaftlichen Akteure hinter dem AVV wischen diese Risiken beiseite; aus der Sicht von Aktivisten mag es auch rational sein, das „Brett zu bohren, wo es am dünnsten ist“ – in jenen westlichen Demokratien, wo Atomwaffen unpopulär sind –, um schnell Erfolge für ihr Anliegen zu präsentieren. Aber politische Entscheidungsträger in Deutschland sollten sich diese nonchalante Sichtweise auf den geopolitischen Kontext ihres Handelns und auf die ungleiche Wirkung des AVV auf Demokratien und nukleare Autokratien nicht erlauben.

Jenseits der direkten Konkurrenz zwischen Demokratien und Autokratien verschweigt die Begründung des Antrags außerdem, wie eng die nukleare Abschreckung mit dem verwoben ist, was aus deutscher Sicht die Grundfesten der westlichen Ordnung sind. Die gilt zuerst für die Schutzgarantie der USA für die Europäer: Washingtons Bereitschaft, Europas Sicherheit in Friedenszeiten dauerhaft zu garantieren, gründet auf dem Nukleararsenal der USA und bestünde in einer atomwaffenfreien Welt – auch dies lässt der Antrag außer Acht – nicht automatisch. Wollte man den Beitrag der US-Kernwaffen zur NATO durch konventionelle Beiträge der USA ersetzen, würde das immense zusätzliche Kräfte erfordern und gigantische Kosten generieren. Dies wäre den Wählern in den USA als Dauerzustand nicht zumutbar. Die bisherige Ordnung, in der die Europäer Sicherheit importieren und das „Preisschild“ für die USA akzeptabel ist, basiert auf der kosteneffizienten nuklearen Abschreckung.

Auch das französische Alternativkonzept eines Europas, das sich selbst verteidigt, beruht auf dem Erhalt nuklearer Abschreckung. Paris (und London) glauben nicht, dass konventionelle Abschreckung die nukleare Variante adäquat ersetzen kann, das heißt mit gleichem Effekt zu annehmbaren Kosten. Ein Europa, das sich selbst schützt, dabei aber nicht auf die nukleare Abschreckung stützen kann, würde selbst bei einer deutlichen Steigerung seiner Ausgaben für Rüstung in der innereuropäischen Machtbalance mit Russland an Boden verlieren: Die europäische Ordnung würde infolgedessen stärker russisch und weniger westlich als bisher geprägt sein.

Ähnliches gilt für die auf westlichen Wertvorstellungen gründende liberale internationale Ordnung. Der Erfolg dieser Ordnung hängt seit 1945 von der globalen Führungsrolle der USA (und anfangs Großbritanniens) ab. Die dafür nötige beispiellose Machtprojektion – das Garantieren von Sicherheit für mehrere Kontinente – war zu erträglichen Kosten aber nur mithilfe nuklearer Abschreckung möglich. Die für Deutschlands Interessenlage so zentrale liberale internationale Ordnung stand mithin immer auch auf einem nuklearen Fundament. Wer dem Westen die Machtprojektion mittels nuklearer Abschreckung streitig macht, muss auch in Kauf nehmen, dass die internationale Ordnung infolgedessen weniger liberal werden wird.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Bundesregierung den AVV aus guten Gründen ablehnt: weil er die Kerninteressen ihrer Außenpolitik beschädigt – und nicht, wie in der Antragsbegründung behauptet, nur aus Loyalität gegenüber der NATO. Zwar würde das Verhältnis zu den USA bei einem deutschen Beitritt belastet; auch das zu Frankreich, den übrigen NATO-Staaten und zu den Demokratien im Indopazifik. Aber selbst wenn dies nicht zuträfe, müsste Berlin den AVV ablehnen, weil er die Basis der europäischen und der liberalen internationalen Ordnung, die das „Geschäftsmodell“ der deutschen Außenpolitik sind, untergräbt.

Was wird dann aus der nuklearen Abrüstung und dem Nichtverbreitungsvertrag?

Anders als es der Antrag nahelegt, repräsentiert der AVV nicht den einzigen realistischen Weg zur atomaren Abrüstung – und ebenso wenig die letzte Hoffnung, um zu verhindern, dass sich frustrierte Nichtkernwaffenstaaten vom internationalen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) abwenden. Richtig ist, dass die Verärgerung bei vielen Nichtkernwaffenstaaten groß ist. Ihrer Meinung nach haben sich die Atomkräfte nicht an ihre Abrüstungsversprechen nach Art. VI des NVV gehalten. Den bisherigen Ansatz der schrittweisen Abrüstung halten sie deshalb für gescheitert. Trotzdem bleibt es höchst unwahrscheinlich, dass einzelne Nichtkernwaffenstaaten *deshalb* aus dem NVV austreten und ihn so destabilisieren. Ursächlich dafür ist etwa die nüchterne Einsicht der Kritiker, dass eine Kontrolle der Verbreitung von Nuklearwaffen auch vielen Nichtkernwaffenstaaten nutzt, speziell den ärmeren. Denn diese Staaten verfügen nicht über die finanziellen und technologischen Ressourcen, um selbst solche Waffen zu entwickeln. Daher wären sie in einer Welt mit unkontrollierter Proliferation besonders stark benachteiligt. Wichtiger ist aber, dass Staaten im Falle ihres Austritts mit höchst unangenehmen Folgen rechnen müssen: kollektiven Sanktionen der Großmächte. Kein Staat ist bereit, diese Konsequenzen zu tragen, nur um so die Verletzung seines Gerechtigkeitsempfindens zu signalisieren. Die Forderung, den AVV zu unterstützen, weil sonst der NVV scheitert, trägt folglich nicht.

Das bedeutet nicht, dass Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung unmöglich sind. Abrüstung ist aber ein Mittel der Sicherheitspolitik; abzurüsten ist für einen Staat nur sinnvoll, wenn dies seine Sicherheit erhöht. Das schrittweise Modell der Abrüstung bringt Deutschland und seinen Partnern mehr Sicherheit: Russland und die USA rüsten parallel ab. Die Antragsteller müssten erklären können, warum eine einseitige Abrüstung des Westens im deutschen Interesse wäre. Die von Kernwaffen ausgehenden Gefahren sind real. Anders als es der Antrag impliziert, ist nukleare Abschreckung aber nicht überflüssig. Weil sie eine stabilisierende Funktion hat und zudem starke geopolitische Effekte, ist es sinnlos, Abschreckung einfach verbieten zu wollen. Das politische Gewicht von Nuklearwaffen kann nur überwunden werden, auf zwei Wegen: entweder durch die Auflösung der Sicherheitsprobleme, die den Bedarf für Abschreckung generieren; oder durch neue konventionelle Waffen, deren Abschreckungswirkung die von Kernwaffen gleichwertig ersetzen kann (und die finanzierbar sind). Beide Wege sind „steinig“, aber die Mühe wert.