

Der Atomsperrvertrag

Abriß der Verhandlungen – Anmerkungen zum Vertragsentwurf

KARL-WILHELM BERKHAN
Mitglied des Bundestages

Sieht man vom Vietnamkrieg ab, so wird die weltpolitische Landschaft seit einiger Zeit und gegenwärtig von den Bemühungen vor allem der beiden Atomgiganten USA und Sowjetunion um das Zustandekommen eines Atomsperrvertrages, eines Nonproliferationsvertrages, eines Vertrages über den Verbreitungsstopp von Kernwaffen, oder wie man ihn nennen mag, beherrscht. Wie ist die Interessenlage der ganzen Staatengemeinschaft, sodann die der Atomgroßmächte einerseits und die der kernwaffenlosen und kernwaffenfreien Länder andererseits? Worin bestehen die Gemeinsamkeiten und worin die Gegensätzlichkeiten? Mit diesen hoch bedeutsamen Fragen sowohl für die Existenz der Menschheit im allgemeinen wie aber auch für berechnete Sonderinteressen der Bundesrepublik Deutschland befaßt sich der nachstehende Beitrag des stellvertretenden Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages. – Die 18-Mächte-Abrüstungskonferenz der Vereinten Nationen nimmt am 18. Mai in Genf ihre Verhandlungen wieder auf. Sie werden mit Spannung erwartet, weil ein schneller Abschluß eines Atomsperrvertrages möglich, aber durchaus nicht sicher ist. (Vgl. auch den folgenden Beitrag »Der Atomsperrvertrag in der internationalen Diskussion«, Seite 43 ff. dieser Ausgabe.)

I. Die Interessenlage der Supermächte

Zweifellos ist die Nutzbarmachung der Atomkraft für militärische Zwecke eines der wichtigsten Ereignisse unseres Jahrhunderts. Das Auftauchen der Kernwaffen war bestimmend für die weltpolitischen Konstellationen der Nachkriegszeit. Die Massenproduktion und Weiterentwicklung dieser Kriegsmittel bestimmte jene Polarisation der Macht auf zwei Hauptzentren, die für unser heutiges weltpolitisches System bestimmend ist. Damit verbunden war die Spaltung der Welt und des europäischen Kontinents in Machtblöcke. Eine anscheinend unüberbrückbare Kluft zwischen Ost und West tat sich auf, und hinter ihr konsolidierten die Hauptmächte ihren Einflußbereich und schufen neue Sicherheitssysteme.

Unter dem Schutz des atomaren Monopols und später der atomaren Überlegenheit entwickelten die Vereinigten Staaten die außenpolitische Bewegungsstrategie des roll-back, die beabsichtigte, die Sowjetunion hinter jene Grenzen zurückzudrängen, die sie zu Beginn des Zweiten Weltkrieges innehatte. Die Sowjetunion strebte mit den Mitteln des Bürgerkriegs, wie in Griechenland, und der offenen Aggression, wie in Korea, die Ausweitung ihres Machtbereiches an.

Obgleich Anstrengungen unternommen wurden, durch internationale Verhandlungen ein System zu errichten, in dem die Sowjetunion und der Westen in relativer Stabilität nebeneinander existieren konnten, scheiterten diese Anläufe in neuen Krisensituationen. Die letzte große Konfrontation der beiden Hauptmächte USA und UdSSR war die Kuba-Krise des Jahres 1962. Von diesem Zeitpunkt an datiert aber auch der Anfang der gegenwärtigen weltpolitischen Entspannungsperiode. Seit Kuba haben beide Weltmächte offenbar endgültig erhebliche gegenseitige Interessenparallelitäten entdeckt.

Diese Veränderung der weltpolitischen Situation war wesentlich beeinflusst durch entscheidende Veränderungen der modernen Waffentechnik. Eine neue militärstrategische Welt-situation wurde geschaffen, die mit den Begriffen »Gleichgewicht des Schreckens« oder »nukleares Patt« umschrieben wird. Die Atomwaffen des Jahres 1945 waren zu Wasserstoffbomben mit kaum vorstellbarer Vernichtungskraft weiterentwickelt worden. Ein breites abgestuftes Spektrum von Massenvernichtungsmitteln stand den jeweiligen Hauptmäch-

ten zur Verfügung. Gleichzeitig war es möglich gewesen, neue Transportmittel zu entwickeln, die dem Zugriff des Gegners entzogen werden konnten. Der Kern der Vernichtungsmacht besteht seitdem aus verbunkerten und unterseeischen Raketen mit Wassersprengstoffköpfen, von denen eine genügende Anzahl auch einen massiven Überraschungsangriff überstehen würden, um dem dann folgenden Gegenschlag vernichtende Wirkung zu verleihen. Trotz gewaltiger militärtechnischer Mittel sind so die beiden Weltmächte in ihrer Handlungsfähigkeit wesentlich eingeschränkt, wenn sie nicht die eigene Vernichtung riskieren wollen.

Präsident Kennedys Strategie des Friedens ist Ausdruck dieser neuen internationalen Konstellation. Das nukleare Patt hatte die außenpolitischen Bewegungsmöglichkeiten der USA und der Sowjetunion gelähmt. Die verbliebenen Möglichkeiten aber sollten in der Sicht des amerikanischen Präsidenten genutzt werden, um eine neue internationale Ordnung zu erreichen. Er stellte dabei kein Maximalprogramm einer weltweiten vertraglichen Friedensübereinkunft auf, sondern plädierte für ein Programm friedlicher Zusammenarbeit, das beruhen müsse auf einer Serie konkreter Handlungen und wirksamer Übereinkünfte, die im Interesse aller Betroffenen sind.

Die amerikanische Strategie des Friedens ging von der Suprematie der Großmächte USA und UdSSR aus. Zwischen diesen strebte sie einen Ausgleich an, wobei besonders das gemeinsame Interesse an einer Einstellung des Wettrüstens auf atomarem Gebiet herausgestellt wurde.

In seiner Rede vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 20. September 1963 betonte Präsident Kennedy die besondere Verantwortung der beiden Vormächte in Ost und West mit den Worten: »Tatsache ist, daß die Vereinigten Staaten als eine der großen Atomkräfte eine besondere Verantwortung tragen. Es handelt sich faktisch um eine dreifache Verantwortung: Eine Verantwortung gegenüber unseren eigenen Mitbürgern, eine Verantwortung gegenüber Menschen in aller Welt, die von unseren Entscheidungen betroffen werden, und eine Verantwortung gegenüber der kommenden Generation der Menschheit. Wir glauben, daß auch die Sowjetunion diese besondere dreifache Verantwortung trägt und daß diese dreifache Verantwortung unsere beiden Länder verpflichtet, das Hauptaugenmerk weniger auf unsere Differenzen und mehr auf die Mittel zu ihrer friedlichen Beilegung zu richten.«¹

Auch die Führer der Sowjetunion haben aus der veränderten Weltlage Konsequenzen gezogen. Zu den Konsequenzen der nuklearen Patt-Situation gehört zweifellos die vorsichtige sowjetische Politik in Vietnam, die Duldung eines relativ großen außenpolitischen Spielraums der osteuropäischen Staaten und ein Interesse an Rüstungskontrollvereinbarungen, das seinen Niederschlag bisher in folgenden drei Abmachungen fand:

1. dem sowjetisch-amerikanischen Abkommen über die Einrichtung einer Fernschreibleitung zwischen dem Kreml und dem Weißen Haus (Heißer Draht),
2. dem Vertrag über die Einstellung der Kernwaffenversuche in der Atmosphäre, im Weltall und unter Wasser und
3. im Vertrag über die Grundsätze zur Regelung der Betätigung von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums.

Beide Weltmächte sind interessiert an der Ausschaltung internationaler Risiken, die sie in atomare Konflikte hineinziehen könnten. Beide betreiben außenpolitisch eine Bewahrungsstrategie, die auf Konsolidierung der derzeitigen Verhält-

nisse abzielt und bilaterale Kooperation anstrebt. Der sowjetisch-amerikanische Dialog über Rüstungskontrollvereinbarungen und Abrüstung findet dabei zum großen Teil innerhalb der zuständigen Institutionen der Vereinten Nationen statt.

II. Die Verhandlungen der Genfer 18-Mächte-Konferenz

Seit dem Frühjahr 1962 konzentrieren sich die internationalen Abrüstungsverhandlungen auf den 18-Mächte-Abrüstungsausschuß. Er wurde einberufen durch eine Resolution der Vollversammlung der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1961. An den Verhandlungen nahmen Brasilien, Bulgarien, Birma, Kanada, die Tschechoslowakei, Äthiopien, Indien, Italien, Mexiko, Nigeria, Polen, Rumänien, Schweden, die Sowjetunion, die Vereinigte Arabische Republik, Großbritannien und die Vereinigten Staaten teil. Frankreich lehnte seine Teilnahme ab, weil eines der wichtigsten Konferenzziele, die Einstellung der Kernwaffenversuche, den französischen Bemühungen um eine nationale Atomstreitmacht zuwiderläuft.

Die großen politischen Entscheidungen fielen bisher jedoch nicht innerhalb der Konferenz, sondern in Verhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion. Herausragende Beispiele sind das Moskauer Teststopp-Abkommen und die Vereinbarung über den Heißen Draht. Die Konferenz war in ihren ersten Verhandlungsjahren vorwiegend eine internationale Institution zur Erforschung der Grundlagen und Elemente, der Voraussetzungen und möglichen Folgen der Abrüstung.

Im September 1964 beschloß die 18-Mächte-Abrüstungskonferenz angesichts der aufgetretenen Gegensätze zwischen den Mächten, ihre Arbeiten erst wiederaufzunehmen, nachdem die Vereinten Nationen ihren Verhandlungsauftrag neu formuliert hatten. Daraufhin trat vom 12. April bis zum 16. Juni 1965 die alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen umfassende Abrüstungskommission zusammen. Sie führte eine allgemeine Debatte über die Abrüstungsfrage, in der das Problem der Verhinderung einer weiteren Ausbreitung der Kernwaffen den zentralen Raum einnahm. In ihren beiden mit großer Mehrheit angenommenen Resolutionen empfahl die Abrüstungskommission die baldige Fortsetzung der Verhandlungen im 18-Mächte-Abrüstungsausschuß, wobei sie die Ausdehnung des Moskauer Teststoppvertrags von 1963 auf alle unterirdischen Kernwaffenversuche und die Verhinderung der Weiterverbreitung von Kernwaffen als besonders vordringliche Verhandlungsgegenstände bezeichnete.

Noch vor Wiederezusammentritt der 18-Mächte-Konferenz tauchte die Vermutung auf, daß sich der amerikanische Standpunkt in der Frage der Weiterverbreitung von Atomwaffen geändert habe. Dabei fanden zwei amerikanische Äußerungen besondere Beachtung, in denen der Atomsperrvertrag als das derzeit wichtigste Problem der internationalen Sicherheit bezeichnet wurde. Am 23. Juni 1965 sprach sich der amerikanische Senator Robert F. Kennedy in einer Rede vor dem Senat der Vereinigten Staaten für einen Verzicht auf die im westlichen Bündnis diskutierten Projekte der MLF oder ANF aus und empfahl die Suche nach einer Form von nuklearen Garantien für die Bündnispartner, die nicht auf die Ablehnung der Sowjetunion stößt. Als Beispiel nannte er ein alliiertes Beratungsgremium nach dem Vorbild, wie es Verteidigungsminister McNamara bei der letzten Nato-Konferenz vorgeschlagen hatte. Daneben sprach er das Problem der Kontrolle an und stellte fest, daß die Zeit gekommen sei, alle Reaktoren für friedliche Zwecke einer Inspektion zu unterwerfen. Amerika müsse auch aufhören, Nationen zu unterstützen, die eine Inspektion verweigern. In der Vergangenheit habe man aus Furcht, die Europäer zu verärgern, angereichertes Uran an EURATOM verkauft, ohne zu verlangen, daß deren Anlagen der IAEO offenstehen². Der Leiter des amerikanischen Amtes für Rüstungskontrolle und Abrüstung,

William C. Foster, deutete in der Juli-Nummer 1965 der amerikanischen Zeitschrift ›Foreign Affairs‹ ähnliche Konsequenzen an. Hinsichtlich der Kontrolle sagte er offen, daß es in Zukunft auch Einschränkungen der friedlichen Nutzung der nuklearen Sprengkraft geben müsse. Angesichts der sowjetischen Haltung in bezug auf die multilateralen Atomprojekte im westlichen Bündnis sprach Foster allgemein von einigen Änderungen in den Bündnissystemen beider Seiten und von den schwerwiegenden Folgen durch die zu erwartende Erosion innerhalb der westlichen Allianzen³.

Am 27. Juli 1965 nahm der 18-Mächte-Abrüstungsausschuß seine Arbeiten wieder auf. Die USA ergriffen die Initiative bei den Beratungen über einen Vertrag zur Nichtverbreitung von Kernwaffen. Schon vor Zusammentritt der Konferenz hatten sie in Zusammenarbeit mit den anderen Westmächten einen Vertragsentwurf vorbereitet, der am 17. August 1965 dem Plenum vorgelegt wurde⁴. Er will in seinen ersten Artikeln die Entstehung neuer nationaler Atomstreitkräfte ausschließen. Dabei soll auch die Übertragung von Kernwaffen innerhalb eines Bündnissystems ausgeschlossen bleiben. Die Bildung einer gemeinschaftlichen Nuklearstreitmacht dagegen bleibt offen, wenn den beteiligten Staaten keine nationale Verfügungsgewalt eingeräumt wird. Im Artikel 3 wird den Vertragsparteien die Verpflichtung zur Zusammenarbeit auferlegt, um die Anwendung von Sicherheitsmaßnahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation oder von entsprechenden internationalen Sicherheitsmaßnahmen bei jeder friedlichen atomaren Tätigkeit zu erleichtern.

Der amerikanische Vorschlag stieß bei der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten auf schroffe und bedingungslose Ablehnung. Hauptangriffspunkt war die im amerikanischen Entwurf offengebliebene Möglichkeit zur Bildung kollektiver Atomstreitkräfte innerhalb eines Bündnisses. Im Mittelpunkt der sowjetischen Angriffe stand dabei die Bundesrepublik und ihr Wunsch nach atomarem Mitbesitz im Rahmen einer multilateralen Lösung. Die Aufnahme des Entwurfs bei den neutralen Mächten war kühl. Man verlangte vor allem Gegenleistungen von den Kernwaffenmächten für die Zusage, ihr atomares Monopol durch einen Atomsperrvertrag zu bestätigen.

Am 16. September 1965 unterbrach der 18-Mächte-Abrüstungsausschuß anläßlich des jährlichen Zusammentretens der Vollversammlung der Vereinten Nationen seine Sitzungen. In der Generaldebatte der Vollversammlung legte dann die Sowjetunion am 24. September 1965 einen eigenen Entwurf für einen Atomsperrvertrag vor. Er enthält viel weiter gehendere Verbote als der amerikanische und schließt sowohl das Entstehen neuer nationaler Atomkräfte als auch jede Form von Gemeinschaftslösungen innerhalb bestehender Allianzen aus. Das Institut der Kontrolle der friedlichen Atomenergieforschung und -entwicklung wird in den sowjetischen Vorschlägen nicht angesprochen⁵.

In den Debatten der Vollversammlung wurde vom Sprecher der Vereinigten Staaten, William C. Foster, die Vorlage des sowjetischen Entwurfs als Zeichen einer Verhandlungsbereitschaft gewertet, jedoch sei bedauerlich, daß der sowjetische Entwurf in erster Linie auf die Schwächung der Nato abziele. Die Vereinigten Staaten zeigten sich aber kompromißbereit, indem sie dem wiederzusammengetretenen 18-Mächte-Abrüstungsausschuß am 22. März 1966 den revidierten Text eines Atomsperrvertrages vorlegten⁶.

Mit diesem abgeänderten Entwurf kamen die USA der sowjetischen Haltung entgegen, indem sie das Weitergabeverbot auf Staatengruppen ausdehnten. Ursprünglich hatte es sich nur auf die nationale Verfügungsgewalt von Staaten bezogen. Jedoch auch der abgeänderte Entwurf ließ noch Raum für kollektive nukleare Verteidigungsstreitkräfte im Bündnis, die im sowjetischen Vertrag ausdrücklich ausgeschlossen werden sollten.

Eine Annäherung der Standpunkte über diesen amerikanischen Vorschlag hinaus wurde nicht erreicht, jedoch wurde nunmehr zusätzlich das Problem von Beistandsgarantien diskutiert. Eine Johnson-Botschaft zur Eröffnungssitzung hatte eine Beistandsgarantie für nuklearfreie Staaten enthalten, ihr wurde in einer Botschaft des sowjetischen Ministerpräsidenten die sogenannte Kossygin-Klausel entgegengesetzt, die den Nichteinsatz von Nuklearwaffen gegenüber denjenigen versprach, die auf ihrem Territorium die Stationierung von fremden Nuklearwaffen nicht zuließen.

Die Beistandsgarantien standen auch im Mittelpunkt von Beratungen der acht Blockfreien, die dann am 19. August 1966 ein gemeinsames Memorandum zur Frage der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen vorlegten. Darin fordern sie ein annehmbares Gleichgewicht gegenseitiger Verantwortlichkeit und Verpflichtungen der Atomkräfte und der Nichtatomkräfte. Der Vertrag sollte ein Schritt in Richtung auf die Verwirklichung der allgemeinen und insbesondere der nuklearen Abrüstung sein. Dabei war an ein umfassendes Verbot der Kernwaffenversuche, die vollständige Einstellung der Produktion von spaltbarem Material für Waffenzwecke, ein Einfrieren und eine schrittweise Verminderung des Bestands an Kern- und Trägerwaffen und an Garantien für die Sicherheit von Nichtkernwaffenstaaten durch das Verbot des Einsatzes von und der Drohung mit Atomwaffen gegen sie gedacht. Schritte dieser Art sollten als Teil der Vertragsbestimmungen oder als Absichtserklärungen in einen Vertrag aufgenommen werden.

Nach Vertagung der Konferenz am 25. August 1966 bestand Anlaß, die Aussichten für einen Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen pessimistisch zu betrachten. Der amerikanisch-sowjetische Gegensatz schien unverändert: Die Sowjetunion lehnte jede Übereinkunft ab, solange die Westmächte die Möglichkeit offenhielten, Nuklearfragen im Rahmen des Nato-Bündnisses gemeinschaftlich zu lösen. Das den Amerikanern besonders am Herzen liegende Problem der Kontrolle konnte nicht diskutiert werden, da die UdSSR den amerikanischen Entwurf nicht als Non-Proliferationsvertragsentwurf gelten ließ, sondern ihn als Vertragsentwurf zur Regelung des Kernwaffeneinsatzes bezeichnete.

III. Die Verhandlungen im Herbst 1966 und die Veröffentlichung des amerikanischen Vertragsentwurfes

Im Spätsommer 1966 bahnte sich jedoch ein Stimmungswechsel an. Seit dem Besuch des sowjetischen Außenministers Gromyko in Washington zu Beginn der Vollversammlung der Vereinten Nationen war eine sowjetisch-amerikanische Annäherung zu verzeichnen. Über die Motive dieser Annäherung besteht Unklarheit. In manchen Kreisen scheint man geneigt, den Amerikanern zu unterstellen, daß sie bereit sind, auf deutsche Kosten Zugeständnisse an die Sowjetunion zu machen. Auf jeden Fall bemühen sich die beiden Supermächte, einen für beide Seiten annehmbaren Kompromiß zu finden. Das Einverständnis der Großmächte fand seinen Niederschlag in den Verhandlungen und Debatten der Vollversammlung der Vereinten Nationen. Einem sowjetischen Antrag, wodurch alle Staaten aufgefordert werden, das Zustandekommen eines Atomsperrvertrages nicht zu behindern, schlossen sich die Vereinigten Staaten als Miteinbringer an. »Der Text dieses Resolutionsentwurfs war an sich neutral gefaßt, doch hatten die Sowjets in einem Begleitmemorandum und in ihren Reden klargemacht, daß die Resolution gegen die angeblichen deutschen Wünsche nach »Zugang« zu Kernwaffen gerichtet war.«⁷

Die sowjetisch-amerikanische Übereinstimmung verursachte offenbar bei den Blockfreien den Verdacht, daß eine Einigung der Großmächte sich über die Interessen der Nichtatomaren hinwegsetzen könne. Durch Zusatzanträge veränderten sie die sowjetische Resolution dahingehend, daß die

Kernwaffenmächte unter anderem »eine Versicherung abgeben, keine Kernwaffen gegen kernwaffenlose Staaten mit kernwaffenfreiem Gebiet anzuwenden oder mit ihrer Anwendung zu drohen« und Zusicherungen auf weitere Abrüstungsmaßnahmen in den Vertrag aufnehmen⁸.

Die so veränderte EntschlieÙung fand die überwältigende Zustimmung der UN-Vollversammlung. Lediglich Albanien lehnte sie ab, und Kuba enthielt sich der Stimme. Unter den 100 zustimmenden Ländern befand sich auch Frankreich, was als Ausdruck des französischen Wunsches gewertet werden darf, einen Non-Proliferationsvertrag zu akzeptieren, der die Rolle des eigenen Landes als Atomkraft nicht beeinträchtigt.

Während der Debatte und in den folgenden Wochen fanden amerikanisch-sowjetische Geheimverhandlungen statt, in denen Fortschritte in der Ausarbeitung eines Vertragsentwurfes erzielt wurden. In den letzten Wochen und Monaten wurden verschiedene, zum Teil voneinander abweichende Texte eines angeblich sowjetisch-amerikanischen Vertragsentwurfes veröffentlicht⁹. Zu diesen Texten ist folgendes festzustellen:

1. Es handelt sich nicht um einen gemeinsamen Entwurf der USA und der UdSSR.
2. Die gegenwärtige Diskussion geht um Veröffentlichungen, die sich auf einen Vertragsentwurf der amerikanischen Regierung beziehen. Dieser soll die sowjetischen Vorstellungen weitgehend berücksichtigt haben.
3. Die veröffentlichten Texte sind aber inhaltlich durchweg übereinstimmend. Sie stießen nicht auf den Widerspruch amerikanischer Regierungsstellen und enthalten mit Sicherheit die wesentlichen Elemente des von den USA angestrebten Vertragsentwurfes.

Folgende Hauptgrundsätze sind dabei bestimmend:

- a) Jede Atomkraft verpflichtet sich, weder Atomwaffen weiterzugeben noch Hilfe bei ihrer Herstellung zu leisten. Das Weitergabeverbot bezieht sich dabei auf jeden möglichen Empfänger und macht auch bündnisinterne Regelungen unmöglich.
- b) Jeder kernwaffenlose Staat verzichtet auf Erwerb und Herstellung von Atomwaffen.
- c) Jeder kernwaffenlose Staat unterwirft sich den Regeln der Internationalen Atomenergie-Organisation und akzeptiert deren Kontrolle für seine Anlagen zur friedlichen Nutzung der Kernenergie.
- d) Alle Unterzeichnerstaaten exportieren nur dann spaltbares Material oder Anlagen zu seiner Verwendung und Herstellung, wenn die Sicherheitsmaßnahmen der IAEO zur Anwendung kommen.

In weiten Kreisen der internationalen Öffentlichkeit entstand der Eindruck, als sei der jahrelang ergebnislos verhandelte Atomsperrvertrag auf dieser Basis unterschriftsreif. Mit Spannung erwartete man den Wiederausgang des 18-Mächte-Abrüstungsausschusses.

IV. Anmerkungen zur Diskussion um den bekanntgewordenen Vertragsentwurf

Die erste Phase der am 21. Februar 1967 in Genf wiederaufgenommenen Verhandlungen des 18-Mächte-Abrüstungsausschusses hat inzwischen nachdrücklich demonstriert, daß Hoffnungen und Befürchtungen über eine unmittelbar bevorstehende Unterzeichnung eines Atomsperrvertrages auf der Basis des amerikanischen Entwurfs verfrüht gewesen sind. Der Konferenzbeginn stand unter dem Eindruck einer vor allem in der Bundesrepublik hochbrandenden publizistischen und rhetorischen Kritik an der amerikanischen Vorlage. Der Verlauf der ersten fünf Sitzungswochen zeigte dann, in wie starkem Maße auch die anderen kernwaffenlosen Staaten ihre Bedenken geltend machten. Allerdings sollte hier unterschieden werden zwischen den hektischen Reaktionen einer bestimmten deutschen Öffentlichkeit und der Präzisierung von

seit Jahren in den Verhandlungen vertretenen Positionen durch Schweden, Indien und andere Konferenzteilnehmer. Die vorgebrachten Einwände lassen sich in drei große Gruppen unterscheiden.

Die erste umfaßt Bedenken allgemein politischer Natur. Es wird eingewandt, daß ein Atomsperrvertrag die Weltvölkerfamilie in zwei Klassen scheidet und einseitig auf Wahrung und völkerrechtliche Festigung des Oligopols der augenblicklichen Kernwaffenbesitzer abziele.

Nationen ohne eigene Kernwaffen würden künftig eine zweitklassige Rolle spielen und zum außenpolitischen Objekt im bilateralen Dialog der Supermächte herabsinken. Diese vor allem in der Bundesrepublik vertretenen Auffassungen sollten an den realen Verhältnissen des gegenwärtigen internationalen Systems gemessen werden.

Das nukleare Patt hat zu einem globalen Gleichgewicht geführt, das auf gegenseitigen Vergeltungsdrohungen mit totaler Vernichtung beruht und dem Besitzer der Vergeltungspotentiale eine internationale Vorrangstellung einräumt. Damit ist durch die bloße Existenz moderner transportabler Vernichtungswaffen eine deutliche Zweiteilung unter den Nationen erfolgt.

Diese Zweiteilung der Nationen mag beklagt und durch einen Non-Proliferations-Vertrag noch verstärkt und endgültig judifiziert werden, nichtsdestoweniger entspricht sie der Grundstruktur unseres heute gültigen internationalen Systems. Raymond Aron hat jene Definition geprägt, die den gegenwärtigen Zustand exakt umreißt und ohne wertende Rangfolge die Funktion von Großmächten und anderen Staaten beschreibt: »Internationales System nenne ich die Gesamtheit, die von politischen Einheiten gebildet wird, welche untereinander reguläre Beziehungen unterhalten und in einen allgemeinen Krieg hineingezogen werden können. Vollmitglieder eines internationalen Systems sind jene Einheiten, die von den Verantwortlichen der Hauptstaaten in ihrer Kräfteberechnung berücksichtigt werden.«¹⁰

Dieses internationale System könnte durch die katalytische Wirkung von Atomwaffen in der Hand kleinerer Mächte gefährdet werden. Die Furcht vor weiteren Störungen des komplizierten Kräfteparallelogramms zwischen Ost und West und einer daraus resultierenden Gefährdung des labilen Atomfriedens macht im wesentlichen das Interesse der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion an einem Vertragsabschluß aus.

Wir müssen dieses Interesse der Großmächte als legitim und funktionsgerecht anerkennen. Prestige Gesichtspunkte und ein Souveränitätsbegriff, der sich an den Kategorien des 19. Jahrhunderts orientiert, können nicht Grundlage unserer Außenpolitik sein.

Eine zweite Gruppe von Einwänden stützt sich auf Sicherheitserwägungen. Man geht zu Recht davon aus, daß sich kernwaffenlose Staaten nicht aus eigener Kraft gegen einen atomaren Angriff verteidigen können. Es verbleibt dann unter anderem die Annahme einer Schutzgarantie durch einen nuklearen Verbündeten. Diese Situation trifft weitgehend auf die Nato-Länder zu.

Diese Schutzgarantie muß verbunden sein mit einer arbeitsteiligen militärischen Aufgabenstellung innerhalb der Verteidigungsorganisation. Besonders den peripheren Bündnispartnern kommt dabei die Funktion zu, mit den in ihrem Besitz befindlichen konventionellen Kräften ihr Gebiet nachhaltig zu sichern und Angriffe so risikoreich wie möglich zu machen. Den zurückgezogenen Atomeinheiten des nuklearen Partners obliegt die Absicherung gegen sofortige oder im Zuge der Aggression vorgetragene Nuklearübergriffe. Natürlich kann eine solche Garantie angezweifelt werden, weil sie den nuklearen Partner zwingt, ein peripheres Gebiet dadurch zu sichern, daß er eine Weltkatastrophe auslöst, bei der ein

großer Teil seiner Bevölkerung und seines Gebietes der anschließenden Vernichtung ausgesetzt wird.

Ein Ausweg aus dieser Situation scheint vielen die sogenannte Europäische Option zu sein. Wenn auch nicht im Moment, so soll sie doch auf weite Sicht eine optimale Lösung bieten, die den europäischen Staaten erlaubt, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihren Rang in der Welt zu behaupten.

Zweifellos scheidet eine europäische politische Union als aktuelle Möglichkeit zur Zeit vollkommen aus. Eher dürfte eine rückläufige Tendenz in den europäischen Einigungsbestrebungen zu konstatieren sein. Aber in jedem Fall sollte ausdrücklich festgestellt werden, daß ein Vereintes Europa durch einen Vertragsabschluß nicht negativ berührt würde. Nach den Regeln der Staatensukzession würde es als neues Völkerrechtssubjekt durch Verpflichtungen eines Teils seiner Mitglieder nicht gebunden. Die Forderung einer europäischen Option sollte die Debatte um das Für und Wider eines Atomsperrvertrages nicht belasten.

Die dritte große Gruppe von Einwänden bezieht sich 1. auf die Behinderung der Atomforschung, wenn ihr der militärische Sektor verschlossen wird, und 2. auf die Möglichkeit, daß durch den Kontrollartikel des geplanten Atomsperrvertrages der friedlichen Atomwirtschaft erhebliche Schwierigkeiten entstehen.

Unser Botschafter bei der Nato, Prof. Dr. Wilhelm G. Grewe, hat in einem Vortrag zu Punkt 1 geglaubt, folgendes feststellen zu müssen: »Nationen ohne eigene Kernwaffenproduktion werden in ihrer wissenschaftlich-technischen Entwicklung nicht mit jenen Schritt halten, die selbst Kernwaffen entwickeln und herstellen... Seit geraumer Zeit bemühen sich die Vereinigten Staaten, den Nicht-Nuklearen auch solche Kernexplosionen vertraglich zu versperren, die ausschließlich friedlichen Zwecken dienen... Eine relative technisch-wissenschaftliche Rückständigkeit ist unter diesen Umständen auf weite Sicht unausbleiblich.«¹¹

Für den Nichtphysiker ist es natürlich außerordentlich schwierig, sich mit Aussagen über Vorgänge im technischen oder physikalischen Bereich auseinanderzusetzen. Die Bedenken sollten allerdings um so ernster genommen werden, als wir uns in den WEU-Verträgen des Jahres 1954 bereits verpflichtet haben, keine militärische Atomforschung zu betreiben und keine Sprengsätze herzustellen.

Den Befürchtungen Grewes stehen die Feststellungen des amerikanischen Außenministers Rusk gegenüber, der den Ertrag, der von der Waffenentwicklung für die zivile nukleare Technologie abfällt, als äußerst gering bezeichnet hat. Daneben hat sich Prof. Dr. G. Burkhardt von der Technischen Hochschule in Hannover mit den Bedenken auseinandergesetzt und sie nicht nur als übertrieben, sondern als grundsätzlich unrichtig bezeichnet. Bei ihm heißt es wörtlich: »Ein allgemeines kerntechnisches Forschungsprogramm bietet in seiner Variationsbreite viel mehr Chancen für die wissenschaftlich-technische Entwicklung und ihre ökonomischen Auswirkungen, als ein auf den speziellen Zweck der Waffenherstellung ausgerichtetes Programm. Die Weiterentwicklung der friedlichen Kerntechnik unter Wahrung berechtigter Wirtschaftsinteressen ist auch unter einem geeigneten Kontrollsystem, das einen Mißbrauch der Kernbrennstoffe zur Waffenproduktion ausschließt, möglich.«¹²

Aufgrund unserer vertraglichen Bindungen hat die Diskussion über dieses Thema allerdings rein theoretischen Charakter, es sei denn, wir streben eine Änderung der Beschränkungen an, die wir mit dem Beitritt zur WEU und NATO auf uns genommen haben.

Unmittelbare Bedeutung für die Zukunft der Bundesrepublik haben dagegen mögliche Beeinträchtigungen der friedlichen Kernenergienutzung durch den Kontrollartikel des geplanten Vertrages. Im Zusammenhang damit sollte allerdings ganz klar ausgesprochen werden, daß die Sowjetunion bisher nie-

mals Kontrollen irgendwelcher Art verlangt hat. Diese Klarstellung scheint um so nötiger, als die Gefahr einer Überschwemmung der Bundesrepublik durch Industriespione des Ostens mit erheblicher emotionaler Verve in einzelnen deutschen Stellungnahmen als Hauptgefahr an die Wand gemalt wurde. Die Idee der Kontrolle stammt von den Vereinigten Staaten und entspricht der amerikanischen Tradition und der gemeinsamen Haltung des Westens in allen Abrüstungsverhandlungen der Nachkriegszeit. Abrüstung und ihre Kontrolle waren für die Amerikaner immer sich gegenseitig bedingende Maßnahmen.

Das deutsche Interesse konzentriert sich auf folgende Probleme:

1. auf die Ausschaltung aller Praktiken, die letztlich als Industriespionage betrachtet werden können;
2. auf die Gefahr einer Beschränkung der Kernbrennstoffproduktion und der Verfügungsgewalt über die Mehrproduktion an Plutonium, das in modernen Leistungsreaktoren, den sogenannten Schnellen Brütern, in erheblichen Überschußmengen abfällt.

Offenbar gibt es ernstzunehmende wissenschaftliche Auffassungen, die besonders bei der fortgeschrittenen Reaktortechnik eine Gefahr darin sehen, daß die wesentlichen Konstruktionselemente der Energieanlagen durch Kontrolleure aus Konkurrenzländern ausgespäht werden.

Die Regierung wird sich des Rates der Fachleute bedienen müssen, wenn darüber entschieden wird, ob die Kontrollen der Internationalen Atomenergie-Organisation in Wien (IAEO) die Gefahr der Ausspähung industrieller Geheimnisse in sich bergen.

Die Wiener Agentur selbst hat auf ihre bisherige Praxis und die Tatsache verwiesen, daß ihr Sicherheitssystem von allen 95 Teilnehmerstaaten der letzten Generalkonferenz in Tokio 1965 einstimmig angenommen wurde. Überdies hätten bereits 26 Nationen – darunter die USA, Großbritannien, die skandinavischen Länder und Japan – insgesamt 57 Leistungs- und

Forschungsreaktoren der IAEO-Inspektion unterstellt. Jeder Staat besitze das Recht, unerwünschte Inspektoren abzulehnen und jede Kontrolle durch nationale Vertreter begleiten zu lassen. Die Einbeziehung der IAEO in die Durchführungsbestimmungen des Atomsperrvertrages, so meint man in Wien, könne allen Interessen gerecht werden¹³.

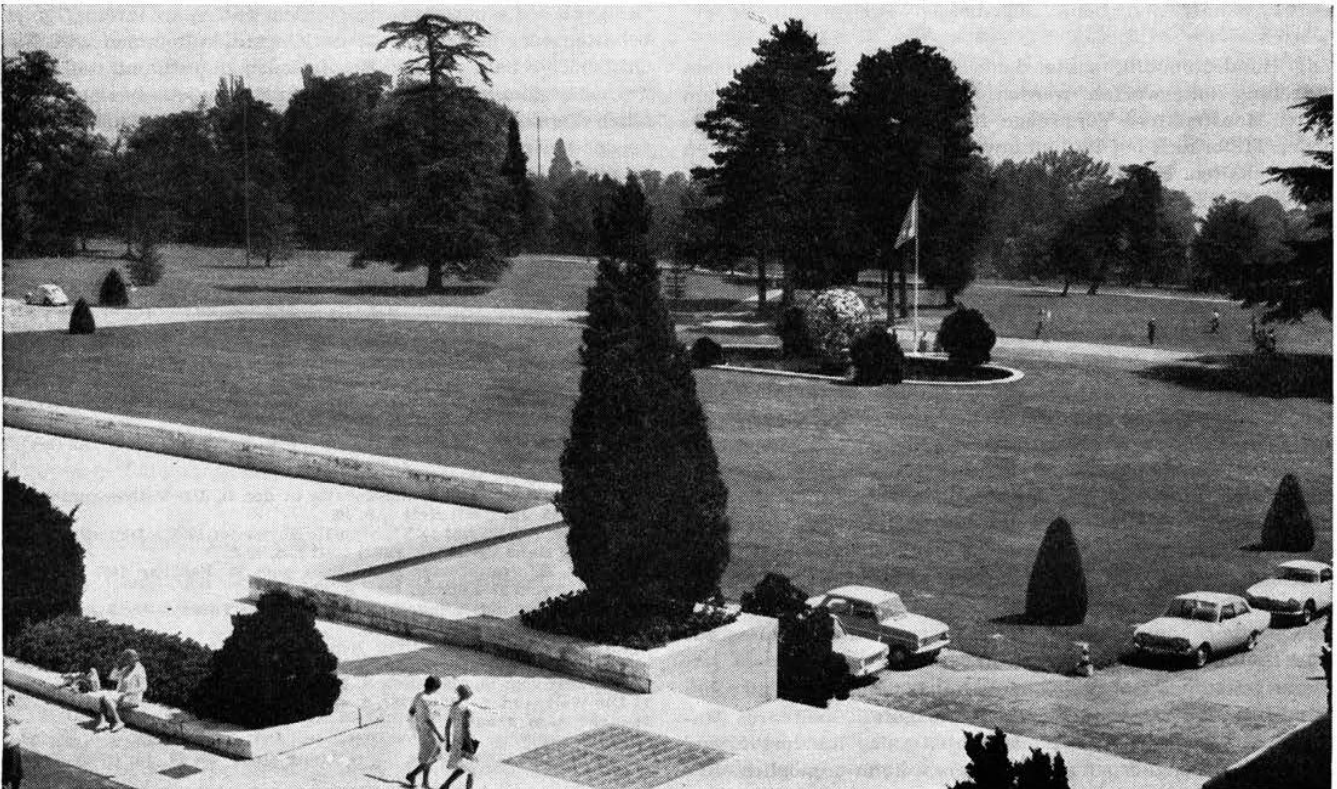
Im übrigen ist nicht bekanntgeworden, ob die schon bisher in Deutschland üblichen Kontrollen der Euratom und die aufgrund bilateraler Abkommen mit den USA durchschnittlich zweimal im Jahr stattfindenden Inspektionen amerikanischer Stellen die friedliche deutsche Atomforschung behindert haben. Die Kontrollmethoden sollen dabei mit denen der IAEO praktisch identisch sein. Ohne diese Kontrollen über die Verwendung des aus den Vereinigten Staaten stammenden Kernbrennstoffs hätten der deutschen Atomwissenschaft jedenfalls die Materialien für ihre Forschung gefehlt, und ein breiter wissenschaftlicher Austausch wäre nicht zustande gekommen. Überdies sind sie Voraussetzung dafür, daß die Vereinigten Staaten die Lieferung angereicherten Urans als Brennstoff für unsere Forschungs- und Leistungsreaktoren fortsetzen.

Die schwierigsten Probleme tauchen allerdings auch erst dann auf, wenn die Kontrolle der Leistungsreaktoren zweiter Generation, der sogenannten Schnellen Brüter, zur Diskussion steht. Diese Reaktoren verwenden als Brennstoffbasis das in der Natur nicht vorkommende künstliche Element Plutonium. Es entsteht erst durch den Strahlungsprozeß im Leichtwasser-Reaktor und muß anschließend chemisch aufbereitet werden. Schnelle Brüter haben nun die Fähigkeit, mehr Plutonium zu erzeugen, als für die Energieerzeugung gleichzeitig verbraucht wird.

Man hat errechnet, daß, auf lange Sicht gesehen, diese Mehrproduktion uns von amerikanischen Lieferungen unabhängig machen könnte und schließlich noch Möglichkeiten des Exports der Überschüsse verblieben.

Das für den Betrieb Schneller Brüter notwendige und von

Blick auf den Park vor dem Hauptgebäude des früheren Völkerbundpalastes in Genf, dem Palais des Nations, dem heutigen Europäischen Sitz der Vereinten Nationen und Ort bedeutender Konferenzen. Zwischen den Bäumen hindurch und über sie hinweg geht – auf dem Bild nicht erkennbar – der Blick auf den Genfer See bis zum Montblanc-Massiv. Es wäre nicht das schlechteste, in seine Urlaubsreise bei Gelegenheit ein paar Stunden für die Besichtigung des Palais, seiner Gebäude und Anlagen, einzuplanen.



diesen dann wieder als Überschuß erzeugte Plutonium eignet sich nun aber zur Herstellung von Atomwaffen. Darin unterscheidet es sich von dem zum Betrieb herkömmlicher Leistungsreaktoren notwendigen angereicherten Uran 238. Das letztere muß in komplizierten und aufwendigen Anlagen aufbereitet werden, um das allein primär spaltbare Uran 235 für die Waffenherstellung zu gewinnen. Dieser Prozeß ist leicht kontrollierbar und vom Bereich der friedlichen Nutzung zu trennen.

Plutonium dagegen dient als Ausgangsstoff für nukleare Sprengkörper, und eine Menge von 10 kg reicht aus für den Bau einer taktischen, d. h. nicht extrem explosiven Atomwaffe.

Die Kontrolle der Schnellen Brüter ist relativ schwierig. Die auf die Dauer anfallenden größeren Mengen Plutonium können nicht exakt erfaßt werden, da eine mit den bisherigen Kontrollmitteln nicht genau festzulegende Schwundrate sowohl bei der chemischen Aufbereitung als bei der Fabrikation neuer Brennelemente entsteht. Hier könnte der Ausweg für die Anlegung heimlicher Reserven eines Stoffes liegen, der auch zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen geeignet ist.

Eine Gefahr entsteht der deutschen Forschung und Industrie, wenn von seiten der Atomkräfte dieses Kontrolldefizit zum Anlaß genommen würde, den gesamten Bereich der Schnellen Brüter wegen der militärischen Verwendbarkeit des Brennstoffs und der Überschüsse unter die Verbotsartikel des Vertrages fallen zu lassen.

Angesichts der minimalen Vorräte an Natururan in unserem eigenen Gebiet und in Anbetracht der wesentlichen Kostenvorteile von Brutreaktoren gegenüber Leichtwasserreaktoren würde wahrscheinlich unsere gesamte wirtschaftliche Entwicklung dadurch stark beeinträchtigt.

Man hat berechnet, daß die konventionelle Stromerzeugung bis in die siebziger Jahre auf Stromkosten von etwa 3 bis 3,5 Pf pro Kilowattstunde herabgedrückt werden kann. Schnelle Brüter dagegen würden dann den Strom für etwa 1,4 bis 1,5 Pf pro Kilowattstunde erzeugen. Bei einer Benachteiligung Deutschlands auf dem Gebiet der Energiekosten wären erhebliche Auswirkungen auf dem Gebiete der Exportwirtschaft und beim allgemeinen Preisniveau zu erwarten.

Die Bundesrepublik sollte daher keiner diskriminierenden Regelung unterworfen werden, selbst aber alles tun, um durch konstruktive Vorschläge für eine sinnvolle Kontrolle jeden Mißbrauch bei Plutoniumverwendung und -produktion auszuschalten. Praktikable Kontrollvorschläge deutscher Wissenschaftler, die bei der Entwicklung von Brutreaktoren international führend sind, sollten nicht als Vorbehalte, sondern als Ergänzungs- und Verbesserungsvorschläge für einen Atomsperrvertrag international zur Diskussion gestellt werden.

Da künftige deutsche Reaktoren Plutonium in einer solchen Menge erzeugen werden, daß Eigenversorgung und Brennstoffexport – aber auch das Ausgangsmaterial für ein ungeheures Vernichtungspotential – gesichert wäre, liegt es in unserem eigenen politischen Interesse, den europäischen Nachbarn die Beruhigung sowohl östlich wie westlich anerkannter Kontrollen zu geben. Die langfristigen Exportmöglichkeiten der deutschen Reaktorindustrien bis 1990 wurden von sachkundiger Seite mit 70 Milliarden DM für Reaktorinstallation und weiteren 160 Milliarden DM für die Kernbrennstoffversorgung der Reaktoren (dreißigjährige Betriebszeit) angenommen. Die zweite Summe bezöge sich bei gegenwärtigen Preisen auf eine Plutonium-Exportmenge von ca. 4000 Tonnen.

Damit entstände ein vitales deutsches Eigeninteresse an einer Kontrolle der Verwendung des Exportgutes. Spaltbares Material in einer Menge, die ausreichte, einige hunderttausend atomarer Sprengkörper zu produzieren, kann unmöglich ohne

verbindliche Sicherheitsmaßregeln in eine Staatenwelt exportiert werden, die weit von einem Zustand allgemeinen Friedens und guter Nachbarschaft entfernt ist.

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß ein Nichtverbreitungsvertrag sorgfältiger Prüfung und Verhandlung bedarf. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Interessenlage der Großmächte und der erklärte Wille fast aller anderen Staaten, wie er in den Verhandlungen und Resolutionen der Vereinten Nationen zum Ausdruck gekommen ist, auf Fixierung der Priorität eines Non-Proliferations-Abkommens innerhalb der weltweiten Bemühungen um Entspannung und Abrüstung festgelegt ist.

Unsere deutschen Vorbehalte sind zum guten Teil identisch mit denen der anderen atomwaffenfreien Staaten. Soweit es sich um technisch-wissenschaftliche Probleme handelt, werden unsere Fachleute und Wissenschaftler herangezogen werden müssen, um gemeinsame Formeln zu finden.

Nicht gang-leadership bei der Verhinderung des Vertrags, sondern internationales Experten-teamwork bei der Ausarbeitung befriedigender Kontroll- und Sicherheitsmaßregeln entspricht unserer Interessenlage.

In Absprache mit den Euratom-Partnern ist zu klären, wie eine parallele Kontrolle durch Euratom- und IAEO-Inspektoren zu praktizieren ist, ohne daß eine Störung des gemeinsamen Forschungsprogramms, des gemeinsamen Marktes für Kernmaterialien und des europäischen Integrationsprozesses erfolgt.

Wie weit das von den 8 blockfreien Staaten im 18-Mächte-Abrüstungsausschuß geforderte »Gleichgewicht gegenseitiger Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen der Atomkräfte und Nichtatomkräfte«¹⁴ unserer deutschen Interessenlage entspricht, ist im Zusammenhang unserer Außen- und Bündnispolitik zu beurteilen. Zweifellos wirkt z. B. die von den Blockfreien mit den UN-Resolutionen 2028 vom 19. 11. 1965 und 2153 vom 17. 11. 1966¹⁵ erhobene Forderung nach Klauseln, die den Nichteinsatz von Nuklearwaffen und das Unterlassen von Drohungen mit ihnen gegen atomwaffenlose Staaten mit kernwaffenfreiem Gebiet garantieren sollen, besondere Fragen für die Bundesrepublik auf. Sie wird vor die Alternative gestellt, ob sie amerikanische Nuklearwaffen in ihrem Gebiet behalten oder in den Genuß der Garantien kommen will. Die Großmächte haben diesen Resolutionen zugestimmt, und diese Tatsache könnte als Ausdruck einer sowjetisch-amerikanischen Tendenz der Reduzierung des atomaren Engagements an der Peripherie gedeutet werden. Wieweit die Kohäsion des atlantischen Bündnisses und das Allianzinteresse hier durch das amerikanisch-sowjetische Kooperationsbemühen tangiert wird, ist eine Frage, die im Zusammenhang mit der Diskussion um die Nato-Reform und ein europäisches Sicherheitssystem an Bedeutung gewinnt.

Anmerkungen:

- 1 Rede vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 20. September 1963, in: Europa-Archiv 1963, Folge 21, S. D 521.
- 2 Europa-Archiv 1965, Folge 15, S. D 380 ff.
- 3 New Directions in Arms Control and Disarmament, in: Foreign Affairs, Vol. 43, Nr. 4, Juli 1965, S. 587 ff.
- 4 Europa-Archiv 1965, Folge 20, S. D 511 ff.
- 5 Europa-Archiv 1965, Folge 20, S. D 518 ff.
- 6 UN-Doc. ENDC/152 Add. 1.
- 7 Diesel, Jürgen: Abrüstungsdebatte in der 21. UN-Vollversammlung, in: VN 15. Jg. (1967) Heft 1, S. 10.
- 8 UN-Doc. A/RES/2153 (XXI) vom 17. November 1966. - Deutsche Übersetzung siehe VN 15. Jg. (1967) Heft 1, S. 30 f.
- 9 Vgl. z. B. Frankfurter Rundschau vom 13. Februar 1967 und Der Spiegel vom 27. Februar 1967, S. 27.
- 10 Aron, Raymond: Frieden und Krieg, Eine Theorie der Staatenwelt, Frankfurt 1963, S. 117.
- 11 Grewe, Wilhelm G.: Über den Einfluß der Kernwaffen auf die Politik, in: Europa-Archiv 1967, Folge 3, S. 92.
- 12 Die Zeit vom 10. März 1967, S. 31.
- 13 Die Welt vom 21. März 1967, S. 4.
- 14 Siehe Anm. 8, aaO.
- 15 Siehe Anm. 8, aaO, und UN-Doc. A/RES/2028 (XX) vom 19. November 1965. - Deutsche Übersetzung siehe VN 14. Jg. (1966) Heft 1, S. 30 f.