

DGAPkompakt

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)
Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e. V.

April 2014 N° 6
ISSN 2198-5936

Der Nichtverbreitungsvertrag zwischen 2010 und 2015

Westliche Nichtnuklearwaffenstaaten könnten bei
Blockaden vermitteln

von Sascha Knöpfel



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Der Nichtverbreitungsvertrag zwischen 2010 und 2015

Westliche Nichtnuklearwaffenstaaten könnten bei Blockaden vermitteln

von Sascha Knöpfel

Im Vorfeld der Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags in 2015 sind die Diskussionen über derzeitige und zukünftige Umsetzung des Vertragswerks in vollem Gange. Die unterschiedlichen Argumentationen der Akteure versperren den Weg; eine stärkere Rolle Deutschlands und anderer westlicher Nichtnuklearwaffenstaaten kann in dieser Patt-Situation Fortschritt bis 2015 und darüber hinaus ermöglichen.

Die dritte Vorbereitungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags (NVV), die vom 28. April bis 9. Mai 2014 in Genf stattfindet, ist das letzte von drei Treffen im derzeitigen Überprüfungszyklus. Gemäß dem 1995 festgelegten Verfahren soll die Sitzung den Stand der inhaltlichen Umsetzung des Regimes bewerten sowie Diskussionen unter den Mitgliedstaaten fördern. Diese Gespräche setzen Vorzeichen für die Überprüfungskonferenz in 2015. Die diesjährige Vorbereitungssitzung bietet Anlass, die bisherigen Konfliktlinien im NVV seit 2010 zu beleuchten als auch Empfehlungen für die letzte Phase des Zyklus zu geben.

Die Überprüfungskonferenz 2010 wie auch die beiden Vorbereitungskonferenzen seither haben es nicht geschafft, die altvertraute und grundlegende Problematik des NVV zu lösen: die auseinanderklaffenden Positionen der Vertragsparteien. Der maßgebliche Graben, der sich bei den meisten inhaltlichen Diskussionen beobachten lässt, besteht zwischen den Nuklearwaffenstaaten (NWS) und jenen Nichtnuklearwaffenstaaten (NNWS), die sich in der Blockfreien Bewegung (NAM) organisieren. Die NWS fordern stärkere Nichtverbreitungsmaßnahmen, von denen vor allem die NNWS inklusive der Blockfreien betroffen sind. Diese pochen wiederum auf intensivere Abrüstungsbemühungen auf Seiten der Nuklearwaffenstaaten. Diese unterschiedlichen Anliegen, gepaart mit mangelnder Kompromissbereitschaft, stellen eine zentrale Hürde in der inhaltlichen Durchführung des Vertragswerks dar.

Um die Spannungen im Regime abzubauen, betont eine international bisher weniger prominente Strategie eine stärkere Rolle von westlichen Nichtnuklearwaffenstaaten (NNWS), zu denen auch Deutsch-

land gehört. Ein ausgeprägtes Interesse sowohl an nuklearer Abrüstung wie auch an Nichtverbreitung befähigt diese Mittelmächte, mit neuen Initiativen zur Überbrückung der wesentlichen Differenzen im NVV beizutragen. Die Ausarbeitung einer solchen Strategie steht noch am Anfang, kann jedoch in Eckpunkten bereits angerissen werden.

Verhaltene Stimmung seit 2010

Nach der gescheiterten Überprüfungskonferenz des NVV im Jahre 2005, die mit tiefer Zerstrittenheit der Vertragsparteien über einen Großteil der Vertragsinhalte wie auch ohne gemeinsames Abschlussdokument endete, bot die fünf Jahre später stattfindende und bisher letzte Hauptkonferenz ein positiveres Bild.¹ Hintergrund war das seit 2007 anhaltende neue Momentum für Abrüstung und Nichtverbreitung: Viele NWS bekannten sich zu einer nuklearwaffenfreien Welt, ein neuer Abrüstungsvertrag zwischen den USA und Russland wurde abgeschlossen, und mehrere Gipfeltreffen über nukleare Sicherheit fanden statt. Wegen dieser förderlichen Ausgangslage konnte ein NVV-Schlussdokument ohne Gegenstimmen verabschiedet werden. Dieses enthielt auch einen Handlungsplan für die Zeit bis zur anstehenden Überprüfungskonferenz in 2015. Beschrieben werden hier 64 weitere Schritte in den drei Pfeilern des Vertrages: Abrüstung, Nichtverbreitung und friedliche Nutzung von Kernenergie. Obgleich diese Einigungen ein starkes politisches Signal sendeten, bildeten die inhaltlichen Vorschläge bei genauerer Betrachtung eher einen Minimalkonsens.²

Die beiden bisherigen Vorbereitungskonferenzen von 2012 und 2013 verliefen ähnlich wie in vergan-

genen Überprüfungszyklen:³ Prozessuale Fragen sollten geklärt, inhaltliche Diskussion angefangen und eine Zusammenfassung durch den Vorsitzenden erstellt werden. Die Vertragsnationen konnten im Großen und Ganzen alle drei Aufgaben erfolgreich bewältigen. Am Anfang der ersten zweiwöchigen Tagung in Wien konnten sie sich relativ schnell auf prozessuale Festlegungen wie Agenda, Zeitpunkt und Ort der nächsten Konferenz einigen. Die substantiellen Debatten hingegen waren in beiden Jahren geprägt von defensiver Positionierung, und zeugten von den geringen Erwartungen der Vertragsstaaten. Dies ist in einer solch frühen Phase im Überprüfungszyklus nicht ungewöhnlich. Auch die langen ergebnislosen Unterredungen zwischen den E3+3 und Iran zu dessen nuklearem Dossier dürften den Enthusiasmus gebremst haben. Am Ende der beiden Vorbereitungskonferenzen veröffentlichte der Vorsitzende, Botschafter Peter Woolcott (2012) beziehungsweise Botschafter Cornel Feruta (2013), eine Zusammenfassung der Diskussionen, die sowohl die positiven Entwicklungen wie auch die zahlreichen Herausforderungen bei der Implementierung des Handlungsplans von 2010 beschreibt. Obwohl in beiden Jahren zahlreiche zentrale Themen angesprochen wurden – im Folgenden näher beschrieben – trugen die Debatten nicht bedeutsam zur inhaltlichen Weiterentwicklung bei.

Uneinigkeit bei der Abrüstung

Um die aktuellen, für den NVV zentralen Konfliktlinien zu erfassen, lohnt insbesondere ein Blick auf zwei Säulen des Regimes: Abrüstung und Nichtverbreitung. Der dritte Pfeiler, die friedliche Nutzung von Atomenergie, ist traditionell durch weitaus weniger Kontroversen gekennzeichnet, und führt weitgehend die Konfliktlinien der beiden anderen Themenkomplexe fort.

Bei der NVV-Konferenz ist das Großthema nuklearer Abrüstung traditionell Gegenstand des ersten der drei Ausschüsse, welche die grobe Struktur der Konferenz vorgeben. In 2010 wurden Dauerthemen der Rüstungskontrolle und Abrüstung durchgenommen: Die zeitgebundene, d.h. mit festen zeitlichen Fristen versehene Abrüstung und

der sofortige Beginn von Verhandlungen zur Kernwaffenkonvention; qualitative Verbesserungen von Kernwaffen; negative Sicherheitsgarantien; Sicherheitsdoktrinen; und die Verknüpfung von Abrüstungsfortschritten mit politischen, beziehungsweise rüstungsrelevanten Rahmenbedingungen waren die größten und kontroversesten Diskussionspunkte. Die Fronten lagen zumeist klar zwischen den NWS einerseits und den NNWS der Blockfreien Bewegung andererseits, auch wenn in bestimmten Fragen einzelne Nationen stärkere oder zurückhaltendere Positionen einnahmen. Während NWS einen stufenweisen und bedingten Fortschritt bei der Abrüstung bevorzugen, wollen die NAM-Staaten radikalere Schritte. Diplomatische Einigkeit zwischen beiden Fraktionen bestand immerhin darin, bald den Teststoppvertrag (CTBT) in Kraft treten zu lassen und die Verhandlungen zu dem Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material (FMCT) zu beginnen. Diskussionen bei den Treffen von 2012 und 2013 brachten die festingeschlagenen Argumentationspfade bei vielen dieser Themen erneut zum Vorschein, und zeigten damit, wie verhärtet die Positionen in der Abrüstungsdebatte sind. Diese Konferenzen zielten damit eher auf eine Bestandsaufnahme hin als auf eine wesentliche Entwicklung der im Handlungsplan von 2010 beschriebenen Abrüstungsschritte.

Größeres Gewicht in den Verhandlungen erhielten die humanitären Aspekte des Kernwaffeneinsatzes, was der Diskussion neue Impulse gab: Zum ersten Mal hat das finale Dokument einer Überprüfungs-konferenz die humanitäre Dimension von Nuklearwaffen anerkannt. Das im Konsens angenommene Papier äußert »tiefe Besorgnis über die katastrophalen humanitären Folgen jeglichen Einsatzes von Nuklearwaffen«.⁴ Diese Sichtweise wurde 2010 von den NNWS im Rahmen des NVV eingebracht, und gewann seither zusehends an Momentum. Auf der Vorbereitungskonferenz in 2012 stachen die Debatten um die katastrophalen humanitären Konsequenzen erneut heraus. 16 Staaten reichten eine gemeinsame Stellungnahme zu dem Thema ein, welche sich in der Zusammenfassung des Vorsitzenden wiederfand. Im Jahr 2013 brachte Südafrika im Namen von weiteren 69 Staaten das Thema erneut in die Diskussion ein, und verkündete die Bildung der »Humanitarian Initiative«.⁵ Internatio-

nale Konferenzen außerhalb des NVV-Kontextes in Norwegen (2013) und Mexiko (2014) zu den Auswirkungen von Massenvernichtungswaffen für den Menschen untermauern diese Entwicklung. Dieses Thema wird daher mit großer Wahrscheinlichkeit auf den Konferenzen des NVV in 2014 und 2015 eine zentrale Rolle spielen.

Schleppende Entwicklung in der Nichtverbreitung

Auch im Bereich Nonproliferation, welcher der Fokus im NVV-Haupt- und Unterausschuss II war, fand die Hauptkontroverse 2010 wie auch auf den Vorbereitungskonferenzen zwischen den Nichtnuklearwaffenstaaten, speziell den Blockfreien, und den Nuklearwaffenstaaten statt. Besonders die USA traten als herausragende Gegenstimme in vielen Diskussionen auf. Während die NWS auf eine Stärkung der Nonproliferation-Instrumente pochten, vertraten die NAM eine oft entgegengesetzte Position. Die auseinandergehenden Haltungen zeigten sich in den großen Diskussionen um das Zusatzprotokoll der Internationalen Atomenergie Organisation als verbindlichen Standard; wirksamere Exportkontrollen; Kritik am Verhalten Irans/Nordkoreas; und das Kooperationsabkommen zwischen Indien und den USA, welches bilaterale zivile Nuklearexporte ermöglicht. Ein innovatives Thema, welches auch für den Ausgang der Überprüfungskonferenz in 2010 von Bedeutung war, ist die Wiederbelebung der Resolution von 1995 für eine massenvernichtungswaffenfreie Zone im Mittleren Osten. Ägypten hatte sich für die Durchsetzung dieses Vorschlags besonders stark gemacht und mit anderen Unterstützern erreicht, dass er als ein zentrales Ergebnis der Konferenz in das Schlussdokument und in den Handlungsplan eingeht.

Das Schlussdokument von 2010 legte fest, dass die Sponsoren der ursprünglichen Resolution (Russland, Großbritannien und die USA) zusammen mit dem UN-Generalsekretär noch im Jahr 2012 eine Konferenz über eine massenvernichtungswaffenfreie Zone im Mittleren Osten organisieren sollten. Dazu sollten ein Austragungsort und ein Moderator bestimmt werden. Im Oktober 2011 wurden Finn-

land und der finnische Botschafter Jaakko Laajava für diesen Zweck ausgewählt. Die große Bedeutung dieser Konferenz für das NVV-Regime wurde 2012 erneut durch eine Vielzahl von Sprechern bestätigt. Botschafter Laajava konstatierte in seinem ersten Bericht zu den Vorbereitungen, dass die Aufgabe schwierig und politisch sensibel sei, alle Staaten in der Region allerdings das Ziel der Errichtung der Zone teilten.

Erste kritische Töne kamen im selben Jahr aus den USA. Der amerikanische NVV-Repräsentant stellte die Konferenz angesichts der Umbrüche in der Region offen in Frage. Zudem verlief die Vorarbeit zur Konferenz langsamer als von vielen Vertragsstaaten gewünscht. Auf der Vorbereitungskonferenz 2013 zog sich die ägyptische Delegation, welche bis dahin stärkster Vertreter der Idee gewesen war, vorzeitig von der Konferenz zurück, da sie die Ernsthaftigkeit einiger Staaten beim Aufbau der Zone anzweifelte. Im November 2013 wurde schließlich bekannt, dass die Konferenz bis auf Weiteres verschoben wird. Inwieweit die Idee, und ihre bisherige gescheiterte Umsetzung, in die NVV-Verhandlungen bis 2015 eingehen werden, bleibt abzuwarten. Ihre Prominenz seit 2010 legt aber die Vermutung nahe, dass sie sowohl in der Agenda auftauchen als auch von Vertragsmitgliedern thematisiert werden wird.

Die Rolle westlicher Nichtnuklearwaffenstaaten

Eine international bisher weniger prominente Strategie zur Aufweichung der benannten, hartnäckigen Konfliktlinien betont eine stärkere Rolle der westlichen NNWS. Damit sind vor allem jene Staaten gemeint, die enge Beziehungen mit den USA pflegen und in die Kategorie der Mittelmächte fallen. Neben Australien, Kanada, Japan, Norwegen und einigen anderen zählt auch Deutschland zu dieser Gruppe, deren Mitglieder sich klar von denen der NAM unterscheiden. Warum sollte eine stärkere Rolle dieser Staaten als eine erfolversprechende Strategie gelten? Kurzum: Weil westliche NNWS ein ausgeprägtes Interesse sowohl an nuklearer Abrüstung wie auch an Nichtverbreitung teilen, und

als Mittelmächte ein Mindestmaß an Gestaltungsfähigkeit besitzen, um neue Initiativen erfolgversprechend einzuleiten.⁶

Als Staaten ohne souveräne Verwendungsgewalt über Nuklearwaffen teilen westliche NNWS ein echtes Interesse an deren Abrüstung. Sei es durch die eigene sicherheitspolitische Einschätzung der Risiken von Nuklearwaffen oder andere Überlegungen: Viele befürworten nukleare Abrüstung. Ein Blick in die Grundlagenpapiere zur Sicherheitspolitik jener Staaten kann dies belegen. Mehr noch: Es waren diese Nationen, die in den letzten beiden Jahrzehnten am aktivsten die Idee der Abschaffung von atomaren Waffen unterstützt haben, etwa durch zahlreiche geförderte Berichte zu diesem Thema mit globaler Wirkungskraft.⁷ Damit befinden sich die westlichen NNWS nahe an der »mehr-Abrüstung«-Perspektive der NAM.

Gleichzeitig haben sie ein Interesse an nuklearer Nichtverbreitung. Das Interesse ruht zu einem Teil auf der politischen Nähe zu Nuklearwaffenstaaten, insbesondere den USA. Letztere tragen mit der erweiterten Abschreckung – d.h. mit der Ausdehnung des nuklearen Schutzschirms auf andere Nationen – zur Sicherheit der befreundeten NNWS bei. Durch die enge Beziehung auf diesen und anderen Gebieten nähert sich die Einstellung der Staatengruppe in nuklearen Fragen oft den Ansichten Washingtons und anderer NWS an. Weiterhin wird die Sicherheitsgefahr durch Verbreitung von atomarem Material und Waffen durch westliche NNWS selbst als erheblich eingestuft. Sie finden sich mit diesem Interesse nahe an der »mehr-Nichtverbreitung«-Perspektive der Nuklearwaffenstaaten.

Da ein ausgeprägtes Interesse an beiden Aspekten, der Abrüstung wie auch der Nichtverbreitung, vorliegt, sind westliche NNWS an sich keiner der benannten Konfliktparteien im NVV zugehörig. Das ermöglicht diesen Staaten wiederum, eine Mittlerposition einzunehmen und die Konfliktgräben zu schmälern. Wie eine solche Position im Rahmen des NVV aussehen kann, ist derzeit erst in Ansätzen diskutiert und beobachtbar und erfordert weitere Denkarbeit.⁸ Zu empfehlen wäre das Herausarbeiten und Vertreten von konkreten Vorschlä-

gen, die sowohl das Regime vorantreiben als auch auf die Zustimmung von NWS und NAM hoffen können. In jedem Falle müssen die westlichen NNWS aktiv auftreten und Stellung beziehen, ob allein oder im Konzert. Gefragt sind frische, eigene Initiativen, die auf ein vorheriges Ausloten der gemeinsamen Schnittmenge mit beiden Gruppen bauen. Solche Vorschläge – formuliert im Einklang mit den jeweiligen nationalen Interessen – bieten die Chance, den traditionellen und grundlegenden Konflikt im NVV zu mildern, und den Vertrag aus einer Krisenphase in eine der Vertiefung zu führen.

Die Rolle Deutschlands

Deutschland als westlicher Nichtnuklearwaffenstaat ist mit seinem politischen Gewicht besonders gut in der Lage, eine so geartete Strategie anzuwenden. Eine explizite Ausarbeitung einer solchen Politik steht noch am Anfang. Sie beginnt jedoch bei den Rahmenbedingungen und Interessen deutscher Außenpolitik. Einige Eckpunkte seien hier genannt:

Die Mitgliedschaft in der NATO und der EU und die engen Beziehungen besonders zu den Nuklearwaffenstaaten USA und Frankreich stellen wichtige Pfeiler der deutschen Politik dar, welche es zu bewahren gilt. Deutschland verschreibt sich der nuklearen Abschreckung und der nuklearen Teilhabe im Rahmen der NATO, und verpflichtet sich auf eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zusammen mit den europäischen Nuklearwaffenstaaten. In beiden Foren ist deutsche Außenpolitik jedoch auch bemüht, Abrüstung voranzutreiben, in jüngerer Vergangenheit besonders mit der Forderung, die verbleibenden nuklearen Waffen von deutschem Boden abziehen. Berlin assoziiert sich daher auch eng mit seinem Status als Nichtnuklearwaffenstaat. Die Berücksichtigung damit verbundener Interessen hat ebenfalls Priorität. Das Dilemma zwischen beiden Positionen ist nicht neu; die Art damit umzugehen möglicherweise schon.

Wie Harald Müller schon vor Jahren feststellte, ist Zurückhaltung in Stil und Strategie, doch nicht in wesentlichen Standpunkten zu üben.⁹ Mit Blick auf den NVV sollte Deutschland daher seine größtmöglichen Schnittmengen mit den NWS und

NNWS, speziell den NAM-Staaten, analysieren und diplomatische Spielräume definieren. Alleine oder mit gleichgesinnten Partnern wie in der Nonproliferation and Disarmament Initiative sollten klare Positionen und damit verbundene, konkrete und frische Initiativen zum Vorantreiben des Vertragswerks ausgerufen werden. Damit würde der Handlungsrahmen deutscher NVV-Politik über die EU und NATO hinaus erweitert. Die humanitäre Argumentation könnte hierfür einen inhaltlichen Ansatz bieten. Deutschland könnte sich des Themas aktiv annehmen, und es in einem ersten Schritt bilateral

oder in internationalen Foren auf die Agenda setzen, um Gemeinsamkeiten zwischen den NWS und den NNWS herauszukristallisieren. Mit solchen und weiteren Initiativen wäre ein Beitrag geleistet, die Krise des NNV im verbleibenden Überprüfungszyklus und darüber hinaus zu mildern. Damit würde Deutschland auch seiner internationalen Verantwortung im Rahmen des Regimes besser Rechnung tragen.

Sascha Knöpfel, Associate Fellow im Programm USA / Transatlantische Beziehungen der DGAP.

Anmerkungen

- 1 Umfangreiche Berichte zur und Dokumentation der Überprüfungskonferenz 2010 und den Vorbereitungskonferenzen 2012 und 2013 finden sich unter <http://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/npt> (abgerufen am 16.01.2013) und http://cns.miis.edu/treaty_npt/index.htm (abgerufen am 16.01.2013).
- 2 Vgl. Harald Müller, Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag nach der Überprüfung, HSFK-Report Nr. 3, Frankfurt/M. 2010.
- 3 Vgl. Gaukhar Mukhatzhanova, Calm before the Storm? Low-Key NPT PrepCom Meeting Avoids Acrimony, James Martin Center for Nonproliferation Studies, Monterey Juni 2012.
- 4 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Final Document. Volume I, New York 2010. Übersetzung des Autors.
- 5 Vgl. International Campaign to Abolish Nuclear Weapons, »79 States sign Joint Statement on Humanitarian Impact of Nuclear Weapons«, 25. April 2013.
- 6 Vgl. Andrew Cooper, Richard Higgott, Kim Richard Nossal, Relocating Middle Powers, Vancouver 1993.
- 7 Vgl. Marianne Hanson, The Advocacy States, Nonproliferation Review, 1/2010.
- 8 Die Arbeiten der Middle Powers Initiative, welche eine Stärkung der Rolle von NNWS – ob westlich oder nicht – betont, sind besonders hervorzuheben und finden sich weitgehend dokumentiert unter <http://www.middlepowers.org> (abgerufen am 16.01.2013).
- 9 Vgl. Müller, Nuclear Weapons and German Interests: An Attempt at Redefinition, PRIF-Report Nr. 55, Frankfurt/M. 2000.

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Herausgeber:

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin | Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org
© 2014 DGAP