Stillstand in der nuklearen Abrüstung

Warum die 9. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags scheiterte[1]

Harald Müller

Prof. Dr. Harald Müller, geb. 1949, ist Geschäftsführendes Mitglied des Vorstands der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und Professor für internationale Beziehungen an der Universität Frankfurt am Main.

Die 9. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags endete am 22. Mai 2015 ohne einvernehmliche Schlusserklärung, die Erfolgsmarke dieser Veranstaltungen. Vier Wochen lang hatten zwei Themen die Debatten geprägt: die nukleare Abrüstung und eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten. Ein neuer Vorschlag für ein absolutes Kernwaffenverbot und der Unwille der Kernwaffenstaaten, ihre Arsenale abzubauen, führten zu einer Pattsituation, in der Einigung sehr schwierig war. Gescheitert ist die Konferenz aber letztlich an der Nahost-Frage.

Vom 27. April bis 22. Mai 2015 tagte am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York turnusgemäß die 9. Überprüfungskonferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV; kurz: Nichtverbreitungsvertrag). Ziel der Konferenz war, die seit der letzten Überprüfungskonferenz im Jahr 2010[2] erreichten Fortschritte bei der Umsetzung des Nichtverbreitungsvertrags zu evaluieren und ein Arbeitsprogramm für die kommenden fünf Jahre zu verabschieden. Wie üblich traten tiefgehende Differenzen zwischen den Kernwaffenstaaten und den Nichtkernwaffenstaaten sowie zwischen den arabischen Staaten und den Freunden Israels zutage. Die Diskussion kreiste um zwei Themen: die nukleare Abrüstung und eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten.

Streitfrage Abrüstung

In diesem Jahr fand die Abrüstungsdebatte zwischen der humanitären Initiative, unterstützt von 152 Mitgliedstaaten, und den Kernwaffenstaaten im NVV, also den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats (P5) statt. Der klassische Abrüstungsdiskurs war ein sicherheitspolitischer Risikodiskurs: Die zur Abschreckung gehaltenen Kernwaffen beinhalteten ebenso Risiken wie ihre Abschaffung, falls ihre sicherheitspolitischen Funktionen nicht anders gewährleistet würden.[3] Es ging um ein rational-strategisches Abwägungsproblem. Der Abrüstungsprozess wurde daher in einzelnen Schritten konzipiert, die in dem Maße in Angriff genommen werden konnten, wie die Bedingungen der Sicherheitsgewährleistung ohne Kernwaffen voranschritten. Erfolgreiche Überprüfungskonferenzen hatten sich immer auf solche Schritte geeinigt, zuletzt im ›Aktionsplan‹ von 2010.

Die Argumentation des humanitären Ansatzes sah etwa so aus:

Die Folgen selbst einer einzigen nuklearen Explosion sind durch Nachsorgesysteme nicht zu bewältigen, sie verursachen unnötiges Leid über militärische Notwendigkeiten hinaus, dieses Leid ist für viele Opfer dauerhaft jenseits des Endes der betreffenden militärischen Auseinandersetzung, und Kernwaffen unterscheiden ihrer Natur nach nicht zwischen Kombattanten und Zivilisten. All das verstößt gegen das humanitäre Völkerrecht; sie sind wesensmäßig inhuman. Ihr Besitz verrät den bedingten Vorsatz, sie unter bestimmten Randbedingungen völkerrechtswidrig einzusetzen. Das bereits ist eine Verletzung des Völkerrechts. Der einzige moralische und rechtmäßige Weg ist das totale Verbot.[4]

Diese ›Philosophie‹ verlangt das Erreichen des Endziels mit einem einzigen Schritt: dem Kernwaffenverbot. Als politische Folgerung hatte Österreich zuvor auf einer Konferenz über die humanitären Folgen von Atomwaffen im Dezember 2014 in Wien eine Selbstverpflichtung (›Austrian Pledge‹)[5] präsentiert: Österreich verpflichtete sich, für ein Kernwaffenverbot zu arbeiten und hatte zu Konferenzbeginn mehr als 50 Unterstützer gewonnen (Deutschland ist nicht darunter). Zusehends gewann die Idee eines ›einfachen‹ Verbots Anhänger. Dabei schwebte den Befürwortern ein Verbot vor, das auch ohne die Teilnahme der Kernwaffenstaaten geschaffen werden könnte, analog zur Ottawa-Konvention, dem Verbot von Anti-Personen-Minen.[6] An diese Position schloss sich die Bewegung der Blockfreien (Non-aligned Movement – NAM) unter ihrem Sprecher Iran an.[7]

In der Abwehr der Forderungen der ›Humanitären‹ gab es zwischen den Kernwaffenstaaten keine Differenzen: Alle sind Anhänger des schrittweisen Ansatzes und lehnen unmittelbare Verhandlungen über einen Verbotsvertrag ab. Zwischen den Kernwaffenstaaten und den ›Humanitären‹ sitzen die nicht nuklear bewaffneten Bündnispartner der Kernwaffenstaaten unbequem zwischen den Stühlen: Manche von ihnen wollen an der erweiterten Abschreckung festhalten. Die ostasiatischen Staaten sind wegen der Aufrüstung Chinas und die osteuropäischen Staaten wegen der Aktivitäten Russlands, die in der Annektierung der Krim gipfelten und als revisionistisch wahrgenommen werden, Veränderungen gegenüber abgeneigt. Die Alt-NATO-Nichtkernwaffenstaaten sind eher abrüstungsfreudig und wären auch nicht gegen einen Wandel der NATO-Doktrin und die

Rückführung der substrategischen Waffen der USA, halten aber aus Bündnisloyalität still.

Ein Teil dieser Verbündeten – Australien, Deutschland, Kanada, Japan, die Niederlande und die Türkei – arbeiten in der ›Non-Proliferation and Disarmament Initiative‹ (NPDI), die in Abrüstungsfragen Brücken zwischen den Kernwaffenstaaten und den ›Humanitären‹ zu schlagen versucht. Die NPDI hält am schrittweisen Vorgehen fest, geht aber in einigen Fragen – Transparenz/Berichtswesen, nichtstrategische Nuklearwaffen, ›De-Alerting‹[8] – über deren Positionen hinaus.[9] Einige NPDI-Mitglieder aus dem Süden (Mexiko, Chile, Philippinen, Nigeria) sind in der humanitären Initiative engagiert und vertreten radikalere Abrüstungspositionen.

Nach der dritten Woche war klar, dass sich die Abrüstungsdebatte von Grund auf geändert hatte: Die Strategie, mit einem Kernwaffenverbot zur Abrüstung zu gelangen, war nicht mehr in den ›schrittweisen Ansatz‹ integrierbar. Folgerichtig konnte sich der mit Abrüstung befasste Hauptausschuss I nicht auf einen Abschlussbericht einigen.

In der Nacht vor Konferenzschluss legte die algerische Konferenzpräsidentin Taous Feroukhi einen Entwurf für das Schlussdokument vor.[10] Absatz 154 stellte den ›operativen‹ Absatz dar, der 19 Handlungsempfehlungen aussprach. Der Entwurf gab der humanitären Initiative deutlich mehr Raum als ihr Gegenstand im Jahr 2010 erfahren hatte. Aus Sicht der humanitären Initiative war aber zweierlei kritikwürdig: erstens, dass die vermeintlich neuen Erkenntnisse über die Folgen von Kernwaffenexplosionen als Lernschritte der Nichtkernwaffenstaaten und der Zivilgesellschaft eingestuft wurden, nicht als ›objektiv‹ neu, und zweitens, dass zahlreiche Forderungen an die Kernwaffenstaaten ›weich‹ formuliert waren, etwa der Wunsch der Nichtkernwaffenstaaten, sie sollten Modernisierungsschritte für die Kernwaffenarsenale unterlassen. Die ›Humanitären‹ beklagten weiterhin den Wegfall der Formulierung, dass dem Kernwaffengebrauch ›unter allen Umständen‹ vorgebeugt werden müsse. Dies hätte eine Absage an jegliche Abschreckungspolitik bedeutet.

Auch für die Kernwaffenstaaten gab es Zumutungen: Der humanitäre Aspekt wurde ausdrücklich als Grund anerkannt, der nuklearen Abrüstung besondere ›Dringlichkeit‹ zu geben. Der ausführlichste Abschnitt des Dokuments enthielt detaillierte Vorschriften für die Berichte der Kernwaffenstaaten, etwa Auskunft über die Zahl, den Typus (strategisch oder substrategisch) und den Status (stationiert oder nichtstationiert) der Sprengköpfe und Trägersysteme. Russland musste – anders als im Jahr 2010 – die ausdrückliche Erwähnung der substrategischen Kernwaffen hinnehmen. Die wichtigste Konzession an die humanitäre Initiative enthielt der letzte Abschnitt. Er empfahl der UN-Generalversammlung die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die ›effektive Maßnahmen‹ der nuklearen Abrüstung prüfen sollte. Diese Maßnahmen sollten rechtliche Bestimmungen für das Erreichen und die Erhaltung einer kernwaffenfreien Welt beinhalten, einschließlich eines Verbotsvertrags. Der UN-Generalversammlung wurde empfohlen, für Beschlüsse dieser Gruppe das Konsensprinzip festzulegen; alle UN-Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, sich zu beteiligen.

Der Nichtverbreitungsvertrag

Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, kurz: Nichtverbreitungsvertrag, NVV (Non-Proliferation Treaty – NPT), wurde am 12. Juni 1968 verabschiedet und trat am 5. März 1970 in Kraft. Er gilt als der bedeutendste Vertrag zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Kernwaffen. 189 Staaten haben den Vertrag ratifiziert oder sind ihm beigetreten, darunter die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats, die zugleich Atomwaffen besitzen: China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA. Zu den wenigen Nichtvertragsstaaten gehören: Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan. Die drei großen Ziele des NVV sind die Nichtweitergabe von Atomwaffen, die Abrüstung von Atomwaffen und die Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kerntechnologie. Alle fünf Jahre kommen die Vertragsstaaten zusammen, um die Umsetzung des Vertrags zu überprüfen. Es gab bislang neun solcher Konferenzen.

1 Dieser Aufsatz ist die kompakte Version einer ausführlichen Studie, die in Kürze als HSFK-Report erscheint.

2 Harald Müller, Besser als Nichts. Die 8. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags endet mit einem Minimalkompromiss, Vereinte Nationen (VN), 4/2010, S. 147–151.

3 Harald Müller, Enforcement of the Rules in a Nuclear Weapon-Free World, in: Corey Hinderstein (Ed.), Cultivating Confidence. Verification, Monitoring, and Enforcement for a World Free of Nuclear Weapons, Washington, D.C. 2010, S. 33–66.

4 Siehe: www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/HCG_en.pdf und UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.29 v. 21.4.2015. Alle Dokumente der Konferenz sind auf der Konferenzwebseite zu finden: www.un.org/en/conf/npt/2015/documents.shtml

5 UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.29 v. 21.4.2015

6 Giorgio Franceschini/Simone Wisotzki, Lernen von Ottawa? Perspektiven der humanitären Ächtung von Kernwaffen im 21. Jahrhundert, HSFK-Report Nr. 10/2014, Frankfurt/M. 2014.

7 UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.13 v. 10.3.2015; UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.14 v. 13.3.2015.

8 ›De-Alerting‹ bezeichnet Maßnahmen, die die Einsatzbereitschaft von Kernwaffen absenken sollen (etwa Sprengköpfe von den Trägerwaffen zu trennen), um die Furcht vor Überraschungsangriffen zu vermindern und so die Stabilität zu erhöhen.

9 UN Doc. NPT/CONF/2015/WP.16 v. 20.3.2015; UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.17 v. 20.3.2015.

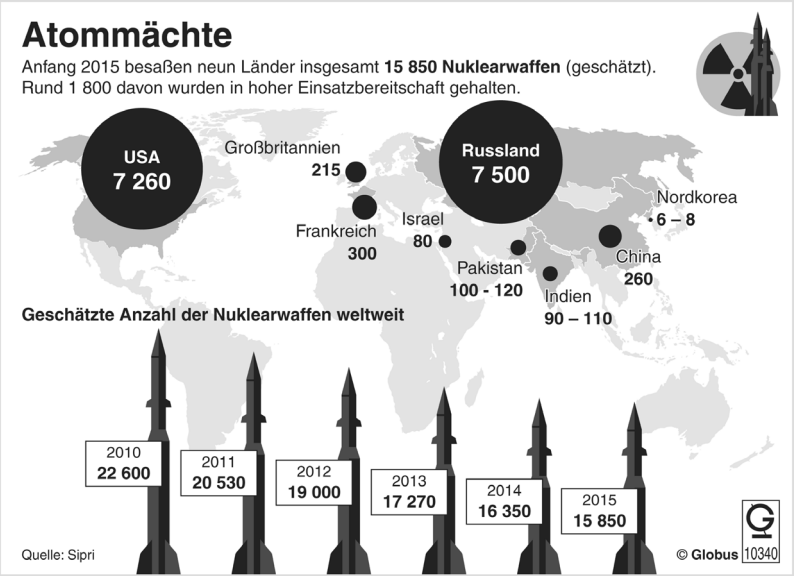
10 UN Doc. NPT/CONF.2015/R.3 v. 21.5.2015 (unveröffentlichtes Dokument).

Nach großem Druck auf Frankreich signalisierten die Kernwaffenstaaten die Möglichkeit eines Konsenses. Auch unter den blockfreien Staaten zeichnete sich Zustimmung ab, obgleich es noch einige Vorbehalte gab. Iran als NAM-Sprecher bemühte sich um eine Kompromisslinie. Es hätte möglich sein können, die Vorbehalte auszuräumen, wenn die Positionen in der Nahost-Frage nicht unvereinbar geblieben wären. Die Positionen zu den Streitpunkten ›Nonproliferation‹ und ›Friedliche Nutzung‹ in den Hauptausschüssen II und III bewegten sich tief in den ausgefahrenen Bahnen und suggerierten die Möglichkeit einer formelhaften Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner.

Russland stellte sich bei der Frage der israelischen Mitbestimmung über die Konferenzinhalte auf Ägyptens Seite.

Naher Osten

Die Überprüfungskonferenz von 2010 hatte den drei Depositaren USA, Russland und Großbritannien aufgegeben, gemeinsam mit dem UN-Generalsekretär als ›Co-convenors‹ eine Konferenz der Regionalstaaten zu organisieren, um den Verhandlungsprozess über eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten einzuläuten.[11] Trotz vieler Bemühungen des Fazilitators, Botschafter Jaakko Laajava aus Finnland, und vieler Konsultationen wurde dieses Ziel nicht erreicht, weil die arabischen Staaten unter Führung Ägyptens auf der Konferenz nur über die Zone sprechen wollten, Israel die Gespräche aber in den Kontext regionaler Sicherheit einbetten wollte.[12]



Neun Länder besitzen zusammen rund 15 800 Nuklearwaffen. Russland und die USA verfügen weiterhin über 90 Prozent der Nuklearwaffen. Das geht aus den neuen Zahlen des Stockholmer Friedensforschungsinstituts Sipri hervor. Anfang 2015 zählte das Institut rund 15 850 Atomsprengköpfe weltweit. Das sind 500 weniger als noch 2014. Im Vergleich zeigt sich jedoch, dass der Abbau zögerlicher abläuft als noch vor zehn Jahren. Alle Länder bis auf eines haben ihre Bestände im Vergleich zum Vorjahr reduziert. Nur in China stieg die Zahl der Sprengköpfe von 250 auf 260. Über sofort einsetzbare Atomsprengköpfe verfügen nur die USA (2080), Russland (1780), Frankreich (290) und Großbritannien (150). Diese Sprengköpfe sind laut Sipri bereits auf Raketen montiert oder in Militärstützpunkten gelagert.

Der ägyptische Außenminister Sameh Shoukri erklärte zu Konferenzbeginn mit Unterstützung der Gruppe arabischer Staaten den ›Laajava-Prozess‹ für beendet und forderte, die Überprüfungskonferenz solle den UN-Generalsekretär damit beauftragen, bis spätestens 15. Dezember 2015 eine Regionalkonferenz einzuberufen.[13] Die Konferenzagenda sollte auf die Zonenthematik begrenzt sein und den von Israel geforderten Kontext regionaler Sicherheit beiseitelassen. Auch Verfahrensdetails sollten bereits festliegen, etwa die Aufteilung in zwei Arbeitsgruppen, von denen sich die eine mit geografischer Reichweite und Verpflichtungen, die andere mit Verifikation und Implementierung befassen sollte. Israels Wunsch, auch konventionelle Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung zu behandeln, war nicht berücksichtigt. Dem NVV-Nichtmitglied Israel wurde zugemutet, mit einer Friss-oder-Stirb-Vorgabe auf eine Konferenz geladen zu werden, deren Agenda es nicht beeinflussen konnte und deren Ziel bereits festgelegt war, nämlich einen Verhandlungsprozess über eine Zone frei von Massenvernichtungswaffen zu eröffnen. Das Papier sah überdies vor, dass der UN-Generalsekretär die Konferenz selbst einzuberufen hatte, wenn Unstimmigkeiten zwischen den Staaten der Region nicht ausgeräumt werden könnten.

Das von den Blockfreien unterstützte[14] arabische Vorgehen ignorierte sowohl die erklärte Bereitschaft Israels zur Teilnahme an der Konferenz als auch die maßgebliche Bedingung für Jerusalem, diese Teilnahme wahr zu machen. Es widersprach dem Postulat der UN-Richtlinie, dass solche Zonen im Einvernehmen von Staaten einer Region geschlossen werden sollten.[15] Da alle Resolutionen zur Nahost-Zone von ›den‹ Staaten des Nahen und Mittleren Ostens sprachen, wich der faktische Ausschluss Israels von der Rahmensetzung für die bevorstehende Konferenz von diesem Prinzip ab.

Dieses Vorgehen stieß auf den Widerstand der USA, Kanadas und Großbritanniens. Als sich abzeichnete, dass sich die Positionen unvereinbar gegenüber standen, brachte Russland ohne vorherige Konsultationen mit den anderen Depositaren ein Arbeitspapier als Kompromissvorschlag ein.[16] Überraschend war dieser Zug, weil Russland, einer der drei ›Co-convenors‹ der Nahost-Konferenz, bislang eng mit Großbritannien und den USA kooperiert hatte.

Das russische Papier postulierte zu israelischen Gunsten, dass die Agenda der Nahost-Konferenz ebenso einvernehmlich beschlossen werden sollte wie ihre Ergebnisse. Es behielt aber den kontroversesten Teil des ägyptischen Ansatzes bei: Der Generalsekretär sollte die Konferenz auch dann einberufen, wenn kein Einvernehmen über die Agenda erzielt werden könnte. So stellte sich Russland bei der Frage der israelischen Mitbestimmung über die

Konferenzinhalte auf Ägyptens Seite. Nachdem auch der spanische Unterausschussvorsitzende Julio Herraiz España den ägyptischen Vorschlag im Wesentlichen übernommen hatte[17], lag der Rechtfertigungsdruck bei den Kritikern. Trotz großer Anstrengungen der amerikanischen Delegation gelang es nicht, die Ägypter zum Einlenken zu bewegen. So ging die Konferenz ohne Einigung zu Ende.

Akteure und Schuldfragen

Bei gescheiterten Überprüfungskonferenzen stellt sich immer die Frage: Wer war schuld? Sie ist nie leicht zu beantworten. Das Verhandlungsgeflecht einer Überprüfungskonferenz ist meist schwer zu entwirren.

Kernwaffenstaaten

Die Kernwaffenstaaten haben Recht mit der Behauptung, Abrüstung sei von politischen Bedingungen abhängig und nur in Schritten zu erreichen. Gute politische Rahmenbedingungen veranlassen einen Teil der Kernwaffenbefürworter zum Umdenken. Durch deren schrittweise Herstellung in der Sicherheitspolitik einschließlich der Rüstungskontrolle lassen sich möglicherweise Mehrheiten von politischer Elite und Bevölkerung in Kernwaffenstaaten davon überzeugen, die Verschrottung der letzten Kernwaffe wenigstens zu tolerieren.[18] Die Ächtung der Kernwaffen, die von der humanitären Initiative propagiert wird, kann Teil der normativen Rahmenbedingungen sein, die insofern einen Baustein der schrittweisen Strategie bilden. Tatsächliche – physische – Abrüstung jedoch bewirkt sie nicht, sie verbleibt vorerst im Bereich symbolischer Politik.

Das Zynische an der Position der Kernwaffenstaaten indes ist, dass sie selbst die Bedingungen festlegen, die der Abrüstung im Wege stehen. Sie arbeiten eben nicht an den Bedingungen für eine Abrüstung, sondern schaffen die Bedingungen ihrer Blockade:

- Die USA folgen der Doktrin absoluter Überlegenheit, die jeder gleichgewichtsbasierten Rüstungskontrolle und Abrüstung die Grundlage entzieht. Sie sind bereit, unilateral und somit völkerrechtswidrig Gewalt jenseits der Selbstverteidigung einzusetzen, wenn das ihren nationalen Interessen entspricht. Großbritannien folgt meist treu der amerikanischen Politik.
- Russland und China betreiben eine offensive Politik territorialer Ansprüche gegen kleinere Nachbarstaaten und setzen dafür – im Augenblick noch in begrenzter Form – militärische Gewalt ein. Sie befeuern damit die Logik und Dialektik von Bedrohung, regionaler Rivalität, Bündnissuche und erweiterter Abschreckung.
- Frankreich erklärt, Kernwaffen gegen Angriffe auf seine vitalen Interessen vorzuhalten, ohne klarzustellen, was diese vitalen Interessen sind. Diese Entgrenzung des Abschreckungszwecks wird mit der Rolle von Ungewissheit in der französischen Doktrin begründet. Für die Nichtkernwaffenstaaten ist es aber unzumutbar, über die ›roten Linien‹, deren Überschreiten womöglich einen nuklearen Angriff auslösen könnte, im Unklaren gelassen zu sein. Frankreich begreift wie Russland Kernwaffen als unverzichtbares Symbol und Bedingung nationaler Größe.

Das Zynische an der Position der Kernwaffenstaaten ist, dass sie selbst die Bedingungen festlegen, die der Abrüstung im Wege stehen.

Dass die P5 als Großexporteure von Kriegswaffen auch die konventionellen Konflikte der Welt aufrechterhalten, die Anlass zur Abschreckungspolitik geben, rundet das Bild ab: Die P5, völkerrechtlich Hüter des Friedens, kommen der Pflicht, die Bedingungen für die nukleare Abrüstung zu schaffen, nicht nach. Die Politiken aller Kernwaffenstaaten sind Mitursache der Probleme, die angeblich die Fortsetzung der nuklearen Abschreckung nötig machen.

Darüber hinaus verweigern sie einzeln oder gemeinsam sinnvolle Schritte, die Bestandteil der schrittweisen Strategie sein müssten, zu der sie sich rhetorisch ständig bekennen. So weist China wirksame Transparenzmaßnahmen und ein Moratorium für die militärische Spaltmaterialproduktion zurück, Russland die Einbeziehung der substrategischen Kernwaffen in die Abrüstung. Alle Kernwaffenstaaten außer China beharren auf der Option des nuklearen Ersteinsatzes. Universale rechtsverbindliche Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten gibt es bis heute nicht, jene für Mitglieder kernwaffenfreier Zonen sind zum Teil durch Vorbehalte begrenzt. Kein Kernwaffenstaat will sich auf weitere Schritte zur Absenkung der Einsatzbereitschaft seiner Arsenale, das heißt der Verminderung von Fehlwahrnehmungsrisiken, einlassen oder auf Einschränkungen bei der Modernisierung. Kein einziger der bisherigen Verträge zwischen Russland und den USA schrieb die verifizierte Demontage der abgerüsteten

Alle Kernwaffenstaaten außer China beharren auf der Option des nuklearen Ersteinsatzes.

11 Vgl. dazu den Bericht von Ulrich Kühn, Generalversammlung: Kernwaffenfreie Zone Nahost, VN, 1/2012, S. 28f.

12 Bernd W. Kubbig/Christian Weidlich, A WMD/DV's Free Zone For The Middle East. Taking Stock, Moving Forward Towards Cooperative Security, Peace Research Institute Frankfurt, Frankfurt/M. 2014.

13 Diese Stellungnahme ist auf der Konferenzseite nicht abrufbar.

14 UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.19 v. 16.3.2015.

15 Martin Malin, On the Road to Nowhere? New Proposals on the Middle East WMD-Free Zone May Backfire, European Leadership Network, 11.5.2015, www.europeanleadershipnetwork.org/on-the-road-to-nowhere-new-proposals-on-the-middle-east-wmd-free-zone-may-backfire_2732.html

16 UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.57 v. 14.5.2015.

17 UN Doc. NPT/CONF.2015/MC.II/WP.2 v. 20.5.2015.

18 Harald Müller, Großmächtebeziehungen, Abschreckung und nukleare Abrüstung: Ein Perspektivwechsel, Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, 3. Jg., 1/2014, S. 99–130.

Sprengköpfe vor. Nur Frankreich hat seine Testanlagen und die militärischen Spaltstofffabriken abgebaut, die USA und China haben nicht einmal den Umfassenden Teststoppvertrag (Comprehensive Test-Ban Treaty) ratifiziert. Der schrittweise Ansatz kommt also deswegen nicht voran, weil die Kernwaffenstaaten zu den meisten zumutbaren Schritten nicht bereit sind. In diesem Tatbestand liegt die Hauptmotivation der humanitären Initiative, aus den Schranken der kleinen Schritte auszubrechen. So verursachen die Kernwaffenstaaten die Misere im Nichtverbreitungsregime, deren Ausdruck das Scheitern der Überprüfungskonferenz ist; der vielfach geäußerte Verdacht liegt nahe, dass sie nicht daran denken, ihrer Abrüstungspflicht nachzukommen.

Die Konzentration auf das Kernwaffenverbot zieht Energien von der Überlegung ab, welche sinnvollen Teilschritte auf dem Weg zur nuklearen Abrüstung heute getan werden können.

Die führenden Staaten der humanitären Initiative

Die ›humanitären‹ Protagonisten reagieren auf dieses Patt. Sie wollen das nukleare Verbotsabkommen als Befreiungsschlag, um normativen Druck auf die Statthalter des Status quo auszuüben. Diese Strategie ist jedoch nicht realistisch. Der Kernwaffenbesitz ist Teil der politischen und institutionellen Struktur der Kernwaffenstaaten. Die dort vorherrschenden Paradigmen sind durch den humanitär-moralischen Appell hier und da zu erschüttern, aber letztlich nicht zu überwinden.

Dazu bedarf es einer Argumentation, die deutlich macht, dass der von den Kernwaffen erhoffte oder postulierte Sicherheitsgewinn mit anderen Mitteln ebenso oder besser und risikoärmer zu erreichen ist. Das ist die Argumentationslinie der in den letzten Jahrzehnten in den Kernwaffenstaaten erfolgreichsten Initiative gewesen, nämlich der ›Gang of Four‹, George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger und Sam Nunn,[19] die einen Teil des amerikanischen und britischen Sicherheits-Establishments für die nukleare Abrüstung gewinnen konnten. Demnach müssten der risikobasierte Diskurs und der moralisch-völkerrechtliche Diskurs, obgleich widersprüchlich, zusammengeführt werden, sodass sich ihre Wirkung wechselseitig verstärke. Die ›Humanitären‹ konstruieren indes einen Gegensatz, der eine Synthese auszuschließen scheint.

Längerfristig ist dieses Scheitern als Symptom allmählichen Verfalls zu deuten.

Die Konzentration auf die ›völkerrechtliche Lücke‹ und das Kernwaffenverbot, welches sie schließen soll, zieht Energien von der Überlegung ab, welche sinnvollen Teilschritte auf dem Weg zur nuklearen Abrüstung heute getan werden können. Manche Anhänger der humanitären Initiative diskreditieren durch ihre kategorische Ablehnung des schrittweisen Ansatzes geradezu das Nachdenken über solche Schritte. Sie haben sich aus moralisch-politischem Impuls eines demagogisch-manichäischen Tones bedient und den Kompromiss ebenso erschwert wie das zynische Festhalten der Kernwaffenstaaten am Status quo. Dass der Parforceritt der Präsidentin dennoch zu einer Einigung hätte führen können – der Lackmustest blieb durch den Dissens in der Nahost-Frage aus –, deutet an, dass das diplomatische Gewissen der Protagonisten auf beiden Seiten vielleicht stärker war als die ideologischen Impulse.

Israel und Ägypten

Israels Forderung, das Zonenprojekt im Rahmen regionaler Sicherheit zu besprechen,[20] ist angesichts der Lage in der Region vernünftig. Sie steht im Einklang mit der Entstehung aller bisherigen kernwaffenfreien Zonen: Stets waren diese Projekte abhängig von den regionalen sicherheitspolitischen Umständen. Dass im Nahen Osten die Einrichtung einer Zone möglich sein könnte, ohne die sicherheitspolitischen Umstände zu berücksichtigen, ist nicht plausibel. Die Ägypter wissen das. Sie wissen auch, dass Israel für ein Zugeständnis – sich auf das Zonenprojekt ernsthaft einzulassen – eine Gegenleistung einfordern kann: nämlich die Erfüllung der Minimalbedingung seiner Teilnahme. Dass Ägypten dazu nicht bereit war, wirft die Frage auf, ob es einen Fortschritt überhaupt will.

Deshalb ist nicht Israel der Sündenbock – es war Ägypten, das eine Position durchboxen wollte, die einem völkerrechtlichen Grundsatz widerspricht, nämlich, dass mit Ausnahme des UN-Sicherheitsrats keine Gruppe von Staaten Entscheidungen zulasten eines unbeteiligten souveränen Staates treffen kann: Israel kann durch Beschlüsse von Überprüfungskonferenzen nicht gebunden werden. Vor fünf Jahren habe ich Ägypten als Triumphator der Überprüfungskonferenz 2010 gerühmt, der einen großen Erfolg für den Vertrag und für die eigene Position errungen hat.[21] Fünf Jahre später hat Ägypten mit einer diplomatischen Posse den Erfolg der Konferenz und auch den eigenen verspielt.

Wie geht es weiter?

Welche Folgen wird das Scheitern der Konferenz haben? Oberflächlich betrachtet wird es keine unmittelbaren und gravierenden Folgen haben. Längerfristig jedoch ist dieses Scheitern als Symptom allmählichen Verfalls zu deuten. Eine Reihe von Staaten, etwa Russland, Frankreich, Ägypten, Iran, aber vielleicht auch Österreich und andere ›Humanitäre‹, machten den Eindruck, dass der Nichtverbreitungsvertrag weniger wichtig sei als spezifische Interessen, Werte oder Positionen. Für Russland und Frankreich scheint der Vertrag disponibel zu sein, wenn das eigene Nukleararsenal auf dem Spiel zu stehen droht. Für Ägypten ist der regionale Statusgewinn attraktiver, für Iran die Zersplitterung der Vertragsgemeinschaft, die den Druck auf das eigene Nuklearprogramm mindert. Manche ›Humanitären‹ treten auf, als sei der NVV im Vergleich zu dem angestrebten Verbotsvertrag nachrangig; das

Hinsteuern auf das ›einfache‹ Verbot unter Nichtbeachtung möglicher Nebenwirkungen spricht für eine Entwertung des NVV. Es ist durchaus möglich, dass Staaten, die einem Verbotsvertrag beitreten, dann aus dem ›minderwertigen‹ NVV austreten würden. Deshalb lassen sich Fragen nach Verifikation, Exportkontrollen, Vertragseinhaltung und Vertragsaustritt nicht ausklammern, weil sonst eine wirkliche ›völkerrechtliche Lücke‹ entsteht, die böswillige Proliferatoren nützen könnten. Die Lösung dieser komplexen Fragen bedarf aber langwieriger Verhandlungen, was der postulierten ›Einfachheit‹ zuwiderläuft.

Dabei ist nicht klar, wieviel ein Verbotsvertrag bringt, dem die Kernwaffenstaaten nicht angehören. Es verschwindet dadurch keine einzige Kernwaffe. Dass seine moralische Wirkung so viel Druck erzeugt, dass sich die Politik der Kernwaffenstaaten ändert, ist nicht mehr als eine Hoffnung. Sicher würde das normative Umfeld durch ihn verändert. Das schafft für die nichtstaatlichen Organisationen ein zusätzliches Mittel für ihre Öffentlichkeitsarbeit in Kernwaffenstaaten und verbündeten Staaten – nicht weniger, aber auch nicht mehr; das mag, wenn man die angedeuteten Risiken vermeidet, die Sache wert sein. Aber es kennzeichnet den Verbotsvertrag als Schritt, nicht als ultimativen Durchbruch.

Die alleinige Ausrichtung auf das Verbot könnte jedoch dazu führen, dass Zwischenschritten, die den Abrüstungsprozess vorantreiben können, und Maßnahmen, welche die Nichtverbreitung und die nukleare Sicherheit fördern, kein diplomatischer und zivilgesellschaftlicher Einsatz mehr gewidmet wird. Dann wäre die Strategie kontraproduktiv.

Welchen Weg die humanitäre Initiative einschlägt, ist unklar. Sie könnte mit ihrer großen Mehrheit die UN-Generalversammlung ein neues Mandat für eine Arbeitsgruppe verabschieden lassen, in der Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten Wege zur Abrüstung beraten, aber (noch) nicht operativ verhandeln.[22] Aber auch ein von ›gleichgesinnten Staaten‹ angetriebener Verhandlungsprozess außerhalb der vorhandenen Institutionen ist denkbar mit dem Ziel, einen Verbotsvertrag zu schaffen. Möglich ist gleichfalls die Abfolge beider Schritte nacheinander.

Das Grundproblem des NVV ist klar: Es gibt kaum noch Staaten oder Staatengruppen, die sich vorbehaltlos für seine Erhaltung und Stärkung in allen Aspekten einsetzen. Die Kernwaffenstaaten machen Druck bei der Nichtverbreitung, blockieren aber viele Initiativen bei der Abrüstung. Ihre Verbündeten versuchen, eine ausgewogene Mischung von Maßnahmen vorzuschlagen, unterliegen aber Grenzen bei der Abrüstung, wenn die Allianzstrategie oder die Beziehungen zu den nuklear bewaffneten Alliierten auf dem Spiel stehen. Die NAM bremst bei der Nichtverbreitung, und die ›Humanitären‹ drohen, ihren Enthusiasmus für den NVV als wesentliches Instrument von nuklearer Abrüstung und Nichtverbreitung zugunsten des Verbotsvertrags zu verlieren. Die EU, früher ein starker Akteur im NVV, ist durch den österreichisch-französischen Antagonismus in der Abrüstung handlungsunfähig. Für die Stabilität des NVV ist das eine ungünstige Konstellation.

Es ist nicht klar, wieviel ein Verbotsvertrag bringt, dem die Kernwaffenstaaten nicht angehören.

Das wahrscheinlichste Szenario für die kommende Überprüfungsperiode ist der Fortbestand eines schwächer werdenden NVV, weil Veränderungsmöglichkeiten durch diese Konstellation blockiert bleiben. Eine Verhandlungslösung für das iranische Problem würde die Spannungen im NVV absenken und eine Atempause verschaffen. Ein Scheitern der Verhandlungen hingegen würde die Spaltung der Mitgliedschaft und die dadurch bedingte Krise vertiefen.

Es kann aber auch schlimmer kommen: Für die Zukunft ist eine konfrontationsbereite amerikanische Regierung denkbar, eine russische Regierung, die an der mit nuklearen Untertönen versehenen offensiven Politik festhält, und ein ehrgeizigeres China, das territoriale Ansprüche mit höherem Einsatz militärisch unterstreicht. In einer solchen Welt käme die nukleare Abrüstung zum Stillstand. Die Suche nach neuen regionalen Partnern könnte die Kernwaffenstaaten veranlassen, das Nichtverbreitungsziel niedriger zu hängen. Die Krise des NVV würde sich verschärfen. Eine NVV-Überprüfungskonferenz 2020, auf der in einer neuen Phase nuklearer Aufrüstung eine Mehrheit der Nichtkernwaffenstaaten für einen frisch verhandelten Verbotsvertrag Geltung beansprucht, während die Kernwaffenstaaten ihre gesteigerten Abschreckungsbemühen rechtfertigen, könnte die Krise zum Kulminationspunkt bringen.[23]

Das wahrscheinlichste Szenario für die kommende Überprüfungsperiode ist der Fortbestand eines schwächer werdenden NVV, weil Veränderungsmöglichkeiten durch diese Konstellation blockiert bleiben.

19 Deterrence in the Age of Nuclear Proliferation. The Doctrine of Mutual Assured Destruction is Obsolete in the Post-Cold War Era, The Wall Street Journal, 7.3.2011, www.wsj.com/articles/SB10001424052748703300904576178760530169414

20 Siehe UN Doc. NPT/CONF.2015/36 v. 30.4.2015, das Israel als Konferenzbeobachter einbrachte.

21 Harald Müller, Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag nach der Überprüfung, HSFK-Report Nr. 3/2010, Frankfurt/M. 2010.

22 Henrik Salander, Reviewing a Review Conference: Can there ever be a successful NPT RevCon?, 8.6.2015, www.europeanleadershipnetwork.org/reviewing-a-review-conference-can-there-ever-be-a-successful-npt-revcon_2827.html

23 Lucacz Kulesa, Five Years that Will Decide the Fate of the NPT, European Leadership Network, 1.6.2015, www.europeanleadershipnetwork.org/five-years-that-will-decide-the-fate-of-the-npt_2804.html