SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Konferenz zur Überprüfung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags: mangelnde Gemeinsamkeiten im Kampf gegen nukleare Gefahren

Meier, Oliver

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Meier, O. (2015). *Die Konferenz zur Überprüfung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags: mangelnde Gemeinsamkeiten im Kampf gegen nukleare Gefahren.* (SWP-Aktuell, 46/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-436531

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Die Konferenz zur Überprüfung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags

Mangelnde Gemeinsamkeiten im Kampf gegen nukleare Gefahren

Oliver Meier

Die Gefahr eines Nuklearwaffeneinsatzes ist wieder ins Blickfeld internationaler Politik gerückt. Im Januar 2015 stellte das renommierte Bulletin of the Atomic Scientists seine Doomsday Clock auf drei Minuten vor zwölf. Das heißt, die Atomwaffenexperten sehen die Welt so nah an der nuklearen Katastrophe wie zuletzt vor 30 Jahren. Nukleare Drohgebärden Russlands, der ungelöste Atomkonflikt mit Iran, aber auch der Rüstungswettlauf in Asien machen deutlich, dass Kernwaffen in der Sicherheitspolitik wieder eine wichtigere Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund beraten seit dem 27. April bis zum 22. Mai Vertreter der 190 Mitgliedstaaten des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) in New York, wie die nukleare Bedrohung begrenzt werden kann. Die größte Gefahr für das Nichtverbreitungsregime geht dabei von einer zunehmenden Polarisierung der Mitglieder aus, insbesondere zwischen Atomwaffenstaaten und Nichtatomwaffenstaaten.

Nur alle fünf Jahre, auf den Konferenzen zur Überprüfung des NVV, können die Vertragsmitglieder politisch bindende Beschlüsse fassen, wie sie gemeinsam die nukleare Abrüstung voranbringen, die Verbreitung von Nuklearwaffen verhindern und die friedliche Nutzung der Kernenergie fördern wollen. Diese drei Themen bilden die Säulen des NVV, der seit 45 Jahren die hauptsächliche Grundlage aller Bemühungen um die Atomwaffenkontrolle ist. Viele Nichtatomwaffenstaaten machen ihre Zustimmung zu schärferen Kontrollen ziviler Atomaktivitäten durch die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) von weiteren Abrüstungsschritten der Atomwaffenstaaten abhängig.

Welche Rolle für Atomwaffen?

Die fünf unter dem NVV anerkannten Atomwaffenbesitzer China, Frankreich, Großbritannien, Russland und USA argumentieren hingegen, nukleare Abrüstung setze ein stabiles internationales Umfeld voraus. Dieses sei in den letzten Jahren jedoch immer labiler geworden. Nuklearwaffen blieben daher als Garanten der eigenen Sicherheit und internationaler Stabilität bis auf weiteres unverzichtbar.

Dr. Oliver Meier ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Russlands Verletzung von Sicherheitsgarantien, die Moskau der Ukraine gegeben hatte, leistet dem Bedeutungszuwachs von Atomwaffen weiteren Vorschub. Großbritannien, Russland und USA, hatten der Ukraine 1994 im Budapester Memorandum zugesagt, deren territoriale Integrität und Unabhängigkeit zu achten. Gleichzeitig stimmte Kiew zu, die noch auf ukrainischem Boden befindlichen ehemals sowjetischen Atomwaffen nach Russland zurückzuführen und dem NVV beizutreten. Die russische Aggression gegen die Ukraine 20 Jahre später bestärkt nun jene, die glauben, Atomwaffen seien die ultimativen Garanten nationaler Sicherheit und Unabhängigkeit.

Ausdruck des nuklearen Comebacks sind auch die steigenden finanziellen Aufwendungen für die vorhandenen Nuklearsenale. Alle Atomwaffenbesitzer investieren in ihre Kernwaffen, um diese zukunftssicher oder leistungsfähiger zu machen. Die USA und Russland, die mehr als 90% der weltweit rund 16 000 Atomwaffen besitzen und über 75% der globalen Ausgaben für solche Waffen auf sich vereinen, weisen den Weg. Die USA wollen in den nächsten 30 Jahren mehr als eine Billion US-Dollar für ihre land-, luft- und seegestützten Atomwaffen ausgeben. Russland hat angekündigt, sein gesamtes Nuklearwaffenarsenal bis 2020 zu modernisieren.

Zwar setzen Moskau und Washington die Bestimmungen des New-Start-Vertrags von 2010 über die Reduzierung ihrer weitreichenden strategischen Waffen nach wie vor um. Weit entfernt sind beide aber von Verhandlungen über ein Folgeabkommen, das dann, wie auf der letzten Überprüfungskonferenz versprochen, alle amerikanischen und russischen Atomsprengköpfe umfassen soll.

Ein solcher Vertrag ist eine von 64 Maßnahmen, die in einem auf der letzten Überprüfungskonferenz vereinbarten Aktionsplan festgelegt sind. Die fünf NVV-Atomwaffenstaaten setzen aber allenfalls jene Schritte um, die den Status quo erhalten. Beispielsweise haben sie bislang auf Atomtests verzichtet und produzieren – soweit bekannt – keine waffenfähigen Spaltstoffe mehr. Weitergehende Versprechen aber, die die Bedeutung von Atomwaffen in der Sicherheitspolitik und in Doktrinen reduzieren würden, erfüllen die Atomwaffenstaaten nicht.

Viele Nichtatomwaffenstaaten, insbesondere aus den Reihen der neutralen und nicht paktgebundenen Staaten, kritisieren daher, dass die Atomwaffenstaaten der im NVV enthaltenen Abrüstungsverpflichtung nicht mehr ernsthaft nachkommen wollen. Einige halten den schrittweisen Rüstungskontrollansatz, der bisher die Basis für alle Abrüstungsbeschlüsse im NVV war, für gescheitert. Stattdessen setzen sie darauf, Atomwaffen international zu ächten, und fordern Verhandlungen über einen Verbotsvertrag. Wie zuletzt bei den Landminen und der Streumunition soll es auf diese Weise gelingen, den Atomwaffenbesitz zu delegitimieren. Grundlage der Argumentation ist die Tatsache, dass ein Kernwaffeneinsatz das humanitäre Völkerrecht verletzen würde, weil er unverhältnismäßig wäre, Kombattanten und Zivilisten unterschiedslos träfe und unnötiges Leid verursachte. Zudem wird auf die globalen und langfristigen Folgen von Atomwaffeneinsätzen für die Umwelt verwiesen.

Die Diskussion um die humanitären Auswirkungen von Nuklearwaffeneinsätzen ist nicht neu. Die Teilnehmer der letzten NVV-Überprüfungskonferenz haben bereits 2010 ihre tiefe Besorgnis vor den »katastrophalen humanitären Folgen eines Atomwaffeneinsatzes« ausgedrückt. Aber die Diskussion hat in den letzten fünf Jahren Fahrt aufgenommen und so die festgefahrene Abrüstungsdebatte in Bewegung gebracht. Befeuert und unterstützt werden diese Bemühungen um eine Ächtung von Atomwaffen von großen Teilen der Zivilgesellschaft. Die drei bisherigen Konferenzen zu den humanitären Folgen von Atomwaffeneinsätzen – im März 2013 in Oslo, im Februar 2014 in Nayarit (Mexiko) und im Dezember 2014 in Wien – fielen mit Treffen einer bunten Schar von Nichtregierungsorganisationen zusammen, von denen sich

viele für die Aufnahme von Verhandlungen über eine Atomwaffenkonvention einsetzen. Ein erster Erfolg war die Anwesenheit Großbritanniens und der USA bei der Wiener Konferenz. An den beiden vorherigen Konferenzen hatte keiner die NVV-Atomwaffenstaaten teilgenommen.

Zugleich aber droht die Debatte die Kluft zwischen den NVV-Mitgliedern zu vertiefen. Im September 2014 schlossen sich 155 Staaten in der VN-Generalversammlung einer Erklärung an, die jeden Einsatz von Atomwaffen (»under any circumstances«) als illegitim bezeichnete. Nur 20 Staaten, darunter auch Deutschland, unterzeichneten eine von Australien eingebrachte konkurrierende Resolution, die in der Frage der Legitimität von Atomwaffeneinsätzen weniger klar Stellung bezog.

Gerade für Deutschland, das einerseits der Abrüstung verpflichtet und gleichzeitig in die nukleare Teilhabe der Nato eingebunden ist, stellt diese Debatte eine Herausforderung dar. Rufe nach einer klaren Positionierung erschweren die Vermittlerrolle, die Deutschland auch über die EU in der Vergangenheit auf Überprüfungskonferenzen oft erfolgreich gespielt hat.

Erste Kollateralschäden sind bereits zu beklagen. So hat die Diskussion dazu beigetragen, dass die EU-Staaten sich nicht auf einen Gemeinsamen Standpunkt zur Überprüfungskonferenz einigen konnten. Früher waren solche detaillierten Positionsbestimmungen der EU oft Kristallisationspunkte für einen Kompromiss unter den Vertragsmitgliedern insgesamt und Grundlage für ein Abschlussdokument. Diesmal aber hatten Differenzen zwischen Staaten wie Österreich und Irland, die die humanitäre Initiative aktiv unterstützen, und Frankreich, das sie ablehnt, ihren Anteil daran, dass die EU am 20. April lediglich einen weitgehend blutleeren Ratsbeschluss zur Überprüfungskonferenz zustande brachte.

Der NVV und der Nahe Osten

Neben einer Polarisierung in der Abrüstungsfrage droht in New York eine weitere Spaltung, weil es bisher nicht gelungen ist, einen aus arabischer Sicht akzeptablen Umgang mit dem israelischen Atomwaffenprogramm zu finden. Israel ist dem NVV (wie Indien und Pakistan) nie beigetreten und hat den Besitz eigener Kernwaffen weder bestätigt noch verneint.

Auf der Überprüfungskonferenz 1995 wurde die ursprünglich auf 25 Jahre begrenzte Laufzeit des NVV unbefristet verlängert. Damals stimmten viele arabische (und andere nicht paktgebundene) Staaten nur zu, weil gleichzeitig in einer Resolution zum Nahen Osten Fortschritte auf dem Weg zu einer atomwaffenfreien Zone in der Region in Aussicht gestellt wurden. Die NVV-Mitglieder beschlossen dann auf der letzten Überprüfungskonferenz 2010, bis 2012 eine internationale Staatenkonferenz über eine Zone frei von Nuklearwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen im Nahen Osten abzuhalten. Trotz intensiver Bemühungen ist es dem finnischen Vermittler Jaakko Laajava allerdings nicht gelungen, alle relevanten Parteien für eine solche Tagung an einen Tisch zu bekommen.

Zwei Szenarien sind beunruhigend. Vor zwei Jahren verließ die ägyptische Delegation aus Protest ein Vorbereitungstreffen zur Überprüfungskonferenz. Dies könnte sich in New York wiederholen. Zudem steht die Drohung im Raum, wegen mangelnder Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung in der Region den Beschluss von 1995 über eine unbegrenzte Verlängerung des NVV – und damit die Legitimität des Vertrags insgesamt – in Frage zu stellen.

Iran – ein Hoffnungsschimmer

Angesichts dieser verfahrenen Situation ist die am 2. April 2015 in Lausanne erzielte Einigung über Eckpunkte eines möglichen Nuklearabkommens mit Iran ein Hoffnungsschimmer. Sollte auf dieser Grundlage ein umfassendes Abkommen mit Iran

vereinbart und umgesetzt werden, dann wäre es erstmals gelungen, im Kontext vertraglicher Verfahren und ohne »regime change« einen Regelverletzer zu einer Korrektur seines Verhaltens zu bewegen. Damit dürfte sich auch die Gefahr eines regionalen nuklearen Rüstungswettlaufs verringern.

Das Zwischenergebnis von Lausanne bietet zudem Ansatzpunkte für eine Stärkung des Nichtverbreitungsregimes. So hat Iran implizit größere Kompetenzen der IAEO bei der Inspektion von Nuklearprogrammen akzeptiert. Die Wiener Behörde hat auch ihre Möglichkeiten ausgedehnt, militärische Atomwaffenforschungen zu verifizieren. Die Überprüfungskonferenz könnte diese Fortschritte zur Kenntnis nehmen und beschließen, Kontrollen durch die IAEO effektiver zu gestalten.

Eine Revitalisierung des NVV

Die letzte NVV-Überprüfungskonferenz begann 2010 mit einer positiven Grundstimmung. Nur ein Jahr zuvor, am 5. April 2009, hatte US-Präsident Barack Obama in seiner historischen Prager Rede die Vision einer Welt frei von Atomwaffen beschworen und eine Führungsrolle der USA versprochen.

Von diesem Optimismus ist fünf Jahre später wenig übrig. Die größte Gefahr für eine erfolgreiche Überprüfungskonferenz geht von einem weit verbreiteten Defätismus und mangelnder politischer Aufmerksamkeit aus. Wenn internationale Verträge scheitern, dann meist mit einem Wimmern, selten mit einem Knall. Am wichtigsten für eine Stärkung des Nichtverbreitungsregimes bleibt daher eine konstruktive, lebhafte und hochrangige Debatte darüber, wie die internationale Gemeinschaft mit vereinten Kräften an einer Verbesserung der nuklearen Ordnung arbeiten kann.

Es mehren sich nämlich die Anzeichen, dass bedeutende Akteure ihr Engagement für die Überprüfungskonferenz reduzieren, weil sie nicht mehr an deren Erfolg glauben. Statt Abrüstung bieten die westlichen Atomwaffenbesitzer lediglich mehr Transparenz über ihre Kernwaffenarsenale an. Viele Nichtatomwaffenstaaten reagieren auf diese Angebote skeptisch, manche zynisch. Ein besorgniserregendes Detail ist auch die schwache parlamentarische Unterstützung. Anders als früher hat das Europäische Parlament diesmal keinen Beschluss zur Überprüfungskonferenz gefasst. Und der Bundestagsbeschluss vom 24. April zum Thema ist weit weniger detailliert und ambitioniert als der fraktionsübergreifende Antrag, den das Parlament vor fünf Jahren verabschiedete.

Vor dem Hintergrund zunehmender Polarisierung wächst die Verantwortung von Mittelmächten wie Deutschland. Berlin hat in der Vergangenheit versucht, seinen Einfluss über Allianzen gleichgesinnter Partner zu vergrößern. Aus deutscher Perspektive hat in den letzten Jahren vor allem die Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI), eine Gruppe von zwölf Staaten aus allen Weltregionen, die moderate Abrüstung befürworten, an Bedeutung gewonnen. Diesen und anderen ähnlich ausgerichteten Interessenkoalitionen wird es zufallen, eine starke Gruppe von Freunden des NVV zu formen.

Diese Mittelmächte sollten auf glaubwürdige Abrüstungsangebote der Kernwaffenbesitzer drängen. Aufbauend auf dem Aktionsplan von 2010 müssen die Atomwaffenstaaten bereit sein, zumindest einen kontinuierlichen, substantiellen Dialog mit den Nichtatomwaffenstaaten zu beginnen, in dem sie die Voraussetzungen für weitere Abrüstungsschritte benennen und diese auch in Aussicht stellen. Eine regelmäßig tagende Arbeitsgruppe, etwa in der Genfer Abrüstungskonferenz, könnte dem Eindruck entgegenwirken, dass die Atomwaffenbesitzer erneut auf Zeit spielen. Im Gegenzug sollten die Nichtatomwaffenstaaten die Aufnahme von Verhandlungen über eine Verbotskonvention zumindest bis zur nächsten Überprüfungskonferenz zurückstellen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Lektüreempfehlungen

Oliver Meier
In der Krise liegt die Chance. Der Atomkonflikt mit Iran und seine Auswirkungen auf das nukleare Nichtverbreitungsregime
SWP-Studie 17/2014,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S17_mro.pdf>

Oliver Meier
Die Krise des INF-Vertrages. Das Risiko eines nuklearen Wettrüstens in Europa wächst
SWP-Aktuell 11/2015,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A11_mro.pdf>