

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

Countdown: Noch drei Monate bis zur Überprüfung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes

MARC SAXER UND MARIUS MÜLLER-HENNIG

Februar 2010

- Die Überprüfungskonferenz zum nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NPT) im Mai in New York muss erfolgreich sein, um die nukleare Proliferationsspirale abzumildern. Für ein regimeerhaltendes Ergebnis dürfte entscheidend sein, ob die neue Rhetorik zu konkreten Fortschritten in der Abrüstungspolitik führt.
- In allen Atomwaffenstaaten bestehen starke Beharrungskräfte. In den USA könnten zudem parteipolitische Widerstände Fortschritte auf den wichtigsten Baustellen der Nuklearpolitik verhindern.
- Dennoch sollte die anstehende Überarbeitung der Nukleardoktrin der USA und der NATO ein klares Signal senden, dass die Rolle der Atomwaffen abgewertet wird.
- Befürworter nuklearer Abrüstung sollten durch gezielte Einflussnahme, öffentliche Unterstützung für die Vision einer „atomwaffenfreien Welt“ und durch Ausarbeitung konkreter Vorgehensweisen versuchen, das politische Momentum in der Abrüstungspolitik zu erhalten.

Die Überprüfungskonferenz des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (*NPT Review Conference*) findet im Mai 2010 in New York statt. Nach dem Scheitern der letzten Überprüfungskonferenz 2005 ist ein Erfolg in diesem Jahr zwingend notwendig, um die weitere Erosion des Nichtverbreitungsregimes zu verhindern. Erfolg oder Misserfolg werden nicht zuletzt davon abhängen, in welcher politischen Atmosphäre die Verhandlungen stattfinden.

Sollte es nicht doch noch gelingen, die iranische Führung zu einem Austausch ihres Urans gegen Brennstäbe zu bewegen, dürfte der geopolitische Konflikt über eine weitere Sanktionsrunde die Verhandlungen in New York überschatten. Eine weitere krisenhafte Zuspitzung der Auseinandersetzungen mit Nordkorea würde ebenfalls nicht verwundern. Die Auseinandersetzungen mit Iran und Nordkorea, aber auch die Neubestimmungen des amerikanisch-russischen und amerikanisch-chinesischen Verhältnisses verweisen auf die Verschiebungen in den globalen Kräfteverhältnisse. Die Nuklearpolitik als »Herzkammer der Sicherheitspolitik« steht im Zentrum dieser Neujustierungen. Es verwundert daher nicht, dass derzeit auf allen »Baustellen« der Abrüstungspolitik Vorhersagen sehr schnell durch aktuelle Entwicklungen überholt werden können. Es ist also nicht unwahrscheinlich, dass einige geopolitische Auseinandersetzungen die Überprüfungskonferenz belasten werden.

Umso wichtiger ist es, die politische Dynamik, die durch die Bewegung für eine atomwaffenfreie Welt (*Global Zero*) im Bereich der Abrüstungspolitik entfacht wurde, aufrechtzuerhalten. Die Atmosphäre auf dem Vorbereitungstreffen zur Überprüfungskonferenz (PrepCom) Anfang Mai 2009 hat gezeigt, dass es möglich ist, Fortschritte zu erzielen, es aber weiterhin unterschiedliche Visionen und Interessen zwischen Nichtnuklearwaffenstaaten (NNWS) und Nuklearwaffenstaaten (NWS) zu überbrücken gilt.

Drei Übereinkünfte waren entscheidend für den Erfolg der Überprüfungskonferenz 1995, als der Nichtverbreitungsvertrag unbefristet verlängert wurde: 1. substantielle Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung, 2. Zusicherungen, Atomwaffen nicht gegen Nichtnuklearwaffenstaaten einzusetzen, 3. die Ratifizierung des Teststoppvertrages (*Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT*). Die weltweite Renaissance der zivilen Nutzung von Atomenergie dürfte heute eine Übereinkunft auf

einem weiteren Feld außerhalb des engen NPT Rahmens erfordern: einem neuen multilateralen Rahmen der zivilen Nutzung.

Angesichts der zu befürchtenden geopolitischen Konflikte dürfte für den Erfolg der Überprüfungskonferenz entscheidend sein, ob die neue Rhetorik in der Wahrnehmung der zentralen Akteure zu konkreten Fortschritten auf den verschiedenen Baustellen der nuklearen Abrüstungs- und Nichtverbreitungsregime geführt hat.

Substantielle Abrüstungsschritte?

In den bilateralen Verhandlungen zwischen den USA und Russland über ein Nachfolgeabkommen des im Dezember 2009 ausgelaufenen START I-Abkommens wurden nach einer grundlegenden Übereinkunft der Präsidenten Medwedew und Obama wichtige Fortschritte erzielt. Der Verlauf der Verhandlungen und die neuerlichen Versuche von Premier Putin und der russischen Militärführung, den Abrüstungsvertrag mit der amerikanischen Raketenabwehr in Osteuropa zu verknüpfen zeigen jedoch, dass das gegenseitige Misstrauen keineswegs überwunden ist. Trotz der Ankündigung Präsident Medwedjews, die Unterzeichnung stehe kurz bevor, sollte man sich nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Abschluss weniger von den noch zu lösenden technischen Details, sondern vielmehr von einem grundsätzlichen Arrangement zwischen Russland und der NATO abhängen wird. Ist der Vertrag unterschrieben, muss er von einer Zweidrittel-Mehrheit des US-Senats ratifiziert werden, was angesichts der neuen Mehrheitsverhältnisse an der Skepsis der Republikaner scheitern könnte.

Die derzeit angestrebten Reduktionsziele – die Obergrenzen der Arsenale strategischer Atomwaffen sollen auf ca. 1 500 Sprengköpfe reduziert und die Obergrenze für strategische Trägersysteme halbiert werden – bleiben zwar hinter optimistischeren Erwartungen zurück, nüchterne Beobachter hatten jedoch aufgrund des hohen Zeitdrucks bereits mit einem solchen symbolischen Zwischenschritt gerechnet. Entscheidend wird nun sein, darauf hinzuwirken, dass dieser Schritt von den Nichtatomwaffenstaaten als neue Dynamik bei der Erfüllung der Verpflichtung der NWS zur Abrüstung aus dem Nichtverbreitungsvertrag gewertet wird. Daher war das erneute Bekenntnis der NWS zu ihren Abrüstungsverpflichtungen im Sicherheitsrat hilfreich. Langfristig

werden sich weitere Fortschritte wegen der großen Asymmetrien in den konventionellen Fähigkeiten allerdings nur durch eine umfassende Abrüstungsagenda erreichen lassen.

Dringend sollte auch darauf hingewirkt werden, die Verhandlungen über den FMCT (*Fissile Material Cut-Off Treaty, FMCT*) wieder aufzunehmen. Nachdem sich die über ein Jahrzehnt blockierte Abrüstungskonferenz in Genf im letzten Jahr erstmals wieder auf ein Arbeitsprogramm einigen konnte, ist die Aufnahme der Verhandlungen in letzter Minute am Widerstand Pakistans gescheitert. Islamabad möchte weiterhin Spaltmaterial herstellen, um gegenüber Indien nicht strategisch ins Hintertreffen zu geraten. Die Erwartungen richten sich hier auf Indien, das nach dem problematischen »nuclear deal« einen konstruktiven Beitrag zur Stabilisierung des Nichtverbreitungsregimes leisten sollte.

Strategische Rolle von Atomwaffen reduziert?

Die Überprüfung der amerikanischen Nukleardoktrin (Nuclear Posture Review im März 2010) wird voraussichtlich die Tendenz der Bush-Regierung, Atomwaffen als Kriegsführungsinstrumente zu normalisieren, zurückdrehen. Die europäischen Staaten sollten parallel dazu auf eine Abwertung der Rolle der Atomwaffen in der NATO-Strategie drängen. Statt an »europäischen Atomwaffen« festzuhalten, sollte ein Verzicht auf atomare Erstschläge verankert werden. Jede Abrüstungsinitiative muss jedoch die Sicherheitsbedenken der Alliierten in Osteuropa, der Türkei und Ostasien ernst nehmen. Statt lauter Debatten wären hier Sicherheitsgarantien hilfreicher. Washington scheint sich entschlossen zu haben, seinen Beistand durch Waffenlieferungen zu dokumentieren.

Auch für das konventionell unterlegene Russland ist es schwierig, die Rolle der Nuklearwaffen in seiner Doktrin zu verringern. Welches Signal die neue Militärdoktrin in dieser Hinsicht sendet, ist unter internationalen Beobachtern umstritten.

Auf dem Vorbereitungstreffen 2009 ist es wie erwartet nicht gelungen, eine detaillierte Liste von Empfehlungen für die Überprüfungskonferenz 2010 zu beschließen. Einmal mehr eskalierte der Nord-Süd Streit über die For-

derung nach Nichteinsatzgarantien gegenüber NNWS (*negative assurances*). Insbesondere Frankreich verwahrt sich gegen Nichteinsatzgarantien, aber auch andere Atomkräfte haben den Einsatz von Nuklearwaffen im Falle eines Angriffs mit biologischen, chemischen oder konventionellen Waffen nicht ausgeschlossen. Diese Drohung bestärkt jedoch in NNWS das Streben nach eigenen Nuklearwaffen. Es sollte daher im Interesse aller Atomkräfte liegen, diesen Proliferationsdruck durch Nichteinsatzgarantien gegenüber NNWS zu verringern. Immerhin haben die NWS ihre Bereitschaft erklärt, im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz über eine Formalisierung ihrer 1995 gegebenen nicht-bindenden Nichteinsatzgarantien gegenüber NNWS zu verhandeln.

Die Nicht-NPT Atomwaffenstaaten Israel, Indien, Pakistan und Nordkorea sehen sich an solche Zusicherungen nicht gebunden. Generell gilt: Um die Legitimität des Nichtverbreitungsregimes zu stärken, muss es auf alle Staaten ausgedehnt werden. Auch wenn die Frage, wie die Nicht-NPT Staaten integriert werden könnten, noch weit von einer Lösung entfernt ist, sollten diese Staaten ein Interesse an der Stabilisierung des Regimes haben. Sie sollten einen Beitrag zur Verbesserung der Atmosphäre leisten, indem sie bereits heute ihr Verhalten an die Verpflichtungen für NWS aus dem NPT anpassen.

Teststoppvertrag ratifiziert?

Von vielen Beobachtern wurde die Ratifizierung des Teststoppvertrags zum Maßstab für den politischen Willen zur Stärkung des Nichtverbreitungsregimes erklärt. Der Teststoppvertrag wäre zudem ein Weg Israel, Indien und Pakistan in das Nichtverbreitungsregime einzubinden.

Präsident Obama hat einen neuen Anlauf versprochen, den Vertrag zu ratifizieren. Wegen der komplizierten Mehrheitsverhältnisse im US-Senat wird die US-Regierung aber den Vertrag nur dann zur Abstimmung stellen, wenn sie sich sicher sein kann, eine Mehrheit zu erhalten. Die Signale aus den republikanischen Reihen sind bisher wenig ermutigend. Die europäischen Verbündeten sollten alles unternehmen, die Senatoren von der zentralen Wichtigkeit der Ratifizierung zu überzeugen. Hilfreich könnte dabei die neue Offenheit Chinas sein, einem solchen Schritt der USA unmittelbar zu folgen. Mit einer Ratifizierung vor Mai sollte dennoch niemand rechnen.

Ein neuer Rahmen für die zivile Nutzung von Atomenergie?

Präsident Obama hat einen neuen multilateralen Rahmen für die zivile Nutzung von Atomenergie und die Einrichtung einer Brennstoffbank angekündigt. Die Anschubfinanzierung einer Brennstoffbank wurde bereitgestellt, und der Gouverneursrat der Internationalen Atomenergiebehörde IAEA gab im November 2009 grünes Licht für den Abschluss eines entsprechenden Vertrages mit der Russischen Föderation.

Es sollte jedoch dringend der Verdacht unter NNWS ausgeräumt werden, dass mit der Einrichtung einer Brennstoffbank neue Hürden für die zivile Nutzung von Atomenergie aufgestellt werden sollen. Europa sollte bei der Aufstellung der Geschäftsordnung darauf achten, keine weiteren Barrieren für NNWS bei der Nutzung ziviler Atomenergie zu schaffen.

Countdown zur Überprüfungskonferenz

Wie gezeigt, ist eine neue Dynamik in der Abrüstungspolitik in allen Bereichen erkennbar, die Fortschritte sind jedoch bisher deutlich weniger greifbar als erhofft. Das Zeitfenster für substantielle Fortschritte in den genannten Fragen schließt sich nun schnell.

Die verbleibenden Wochen bis zur Überprüfungskonferenz sollten daher genutzt werden, um mögliche Störfaktoren zu minimieren:

- Keine Pannen: Insbesondere die Delegationen aus Staaten, die nicht im Zentrum der Nuklearpolitik stehen, sollten unterstützt werden, sich ein möglichst korrektes Bild von den Positionen der verschiedenen Allianzen und den politischen Fallstricken der Nuklearpolitik zu verschaffen.
- Politischer Flankenschutz: Für die in seiner Grundsatzzrede in Prag angekündigten umfassenden Abrüstungsinitiativen wurde US-Präsident Obama mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet. Mit der Vi-

sion einer atomwaffenfreien Welt, den angestrebten Abrüstungsschritten, der Neudefinition der Rolle von Atomwaffen und den Gesprächsangeboten an den Iran geht Präsident Obama allerdings ein hohes politisches Risiko ein. Konservative Kommentatoren greifen diese Politik als schwach und naiv an, aber auch viele Demokraten bleiben misstrauisch. Umso wichtiger wird es für die Befürworter nuklearer Abrüstung sein, den amerikanischen Präsidenten flankierend politisch zu unterstützen, um die neue Dynamik in der nuklearen Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik zu erhalten. Die Kampagne für eine atomwaffenfreie Welt (*Global Zero*), die durch einen Aufruf der *elder statesmen* Kissinger, Nunn, Perry und Shultz initiiert wurde, hat in vielen Ländern (u.a. in Deutschland, Großbritannien, Italien und Indien) zu ähnlichen Initiativen geführt. Auch die Präsidenten Russlands und der Vereinigten Staaten sowie der UN-Sicherheitsrat haben sich für eine atomwaffenfreie Welt ausgesprochen. Die Werbung verschiedener Gruppierungen von *elder statesmen* für eine atomwaffenfreie Welt im Vorfeld der Münchner Sicherheitskonferenz und im kommenden April in Hiroshima geben politischen Flankenschutz und sollten durch klare Positionierungen aktiver Politiker und prominenter Persönlichkeiten unterstützt werden.

- Keine Ausreden: In Paris haben 200 ehemalige Staatschefs und führende Persönlichkeiten die zweite Phase der *Global Zero*-Kampagne eingeläutet, indem sie konkret aufzeigen, wie nicht nur die Zahl, sondern auch die militärische Bedeutung der Nuklearwaffen verringert werden kann. Großbritannien und Norwegen bemühen sich darum, die Berechnungsregeln und das Verifikationsregime klarer zu gestalten. Diese Szenarien und Lösungsansätze zielen auf die Bremser in den Verteidigungsministerien, Planungsstäben und im Militär aller Nuklearwaffenstaaten, aber auch in der NATO, die einen Kurswechsel in der Nuklearpolitik verhindern wollen. Die Ausarbeitung konkreter Vorgehensweisen durch ausgewiesene Experten nimmt den Bremsern die Möglichkeit, sich hinter technischen Details oder pauschalen Hinweisen auf die »nationale Sicherheit« zu verschanzen.



Über die Autoren

Marc Saxer war bis Januar 2010 Referent für Globale Sicherheitspolitik. Ab Juni 2010 leitet er das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bangkok, Thailand.

Marius Müller-Hennig ist Referent für Globale Friedens- und Sicherheitspolitik im Referat Globale Politik und Entwicklung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Globale Politik und Entwicklung
Dialogue on Globalization
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Germany

Verantwortlich:
Marc Saxer

Tel.: ++49 -30-26935-7404 | Fax: ++49-30-26935-9246
<http://www.fes-globalization.org>

Bestellungen hier:
globalization@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt..

ISBN 978-3-86872-283-3