

## Ein Vertrag ohne Freunde?

Die Überprüfungskonferenz des NVV steht vor dem Scheitern

von Oliver Meier

**Die Angst vor Terroranschlägen mit „schmutzigen“ Bomben und der wachsende Kreis von Atommächten machen eine internationale Agenda zur Begrenzung der Proliferation so dringlich wie nie zuvor. Doch solange die Kernwaffenstaaten an Atomwaffen als legitimem Mittel zur Verteidigung festhalten, werden die Differenzen nicht zu überwinden sein.**



Dr. OLIVER MEIER, geb. 1964, ist Internationaler Repräsentant und Korrespondent der US Arms Control Association. Er ist Experte für Abrüstung und Rüstungskontrolle.

Die alle fünf Jahre stattfindenden Überprüfungskonferenzen des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) sind globale Rüstungskontrollgipfel. Der NVV hat die umfassendste Mitgliedschaft aller Rüstungskontrollverträge, er regelt Besitz und Verzicht der destruktivsten Waffen, die die Menschheit je erfunden hat. Wenn sich vom 2. bis 27. Mai diesen Jahres Vertreter der 188 NVV-Mitglieder in New York zur nächsten Überprüfungskonferenz einfinden, werden die Augen der Weltöffentlichkeit auf ihnen ruhen.

Die Bedeutung der Überprüfungskonferenz steht in klarem Gegensatz zu den Erwartungen der Akteure selbst. Von einem Erfolg gehen weder Beobachter noch Teilnehmer aus. Viele hoffen nur noch, dass sich der Schaden des Treffens für das globale Nichtverbreitungsregime in Grenzen hält. In der Tat stehen die Diplomaten vor einer kaum zu lösenden Aufgabe: Sie müssen im Konsens ein Abschlussdokument beschließen, das eine kritische Bilanz der Umsetzung der NVV-Bestimmungen zieht sowie Schritte zur Stärkung und Anpassung des mittlerweile 37 Jahre alten Vertragswerks beschreibt.

Gefährlicher als das Scheitern der Bemühungen um ein Abschlussdokument wäre es, wenn im Laufe der Konferenz die mangelnde Unterstützung wichtiger Mitglieder für den Nichtverbreitungsvertrag deutlich würde. Dann wäre die Norm gegen

die Verbreitung von Nuklearwaffen erheblich geschwächt.

Bisher erschöpft sich die Bereitschaft zum Handeln zumeist in dem Verweis auf die Vergehen und Fehler der anderen. So wird schon die Einigung auf eine gemeinsame Bilanz der letzten fünf Jahre schwierig werden. Noch komplizierter dürfte es angesichts zunehmend auseinander klaffender Agenden aber sein, sich auf Maßnahmen zur Stärkung des Vertrags in den drei Kernbereichen Abrüstung, Nichtverbreitung und friedliche Nutzung der Kernenergie zu einigen.

### Die Krise der Abrüstung

Als der NVV 1995 unbegrenzt verlängert wurde, war dies nur möglich auf der Grundlage des Versprechens der Nuklearwaffenstaaten, die nukleare Abrüstung voranzutreiben. Die Konferenz 1995 verabschiedete daher einen Katalog von „Prinzipien und Zielen“ für die nukleare Abrüstung. Diese Liste wurde bei der nächsten Überprüfungskonferenz noch einmal aktualisiert und konkretisiert. 13 konkrete Schritte wurden mit ausdrücklicher Unterstützung der Kernwaffenstaaten vereinbart, um die nukleare Rüstungskontrolle voranzubringen. Diese Schritte stellen aus Sicht vieler Nichtkernwaffenstaaten einen verbindlichen Aktionsplan dar, wie die in Artikel VI festgeschriebene Verpflichtung der Kernwaffenstaaten zur Abrüstung umgesetzt werden soll.

Mittlerweile herrscht der Eindruck vor, dass kein Nuklearwaffenstaat noch ernsthaft an die Umsetzung der in Artikel VI festgeschriebenen Verpflichtung zur nuklearen Abrüstung glaubt. Ohne Zweifel wird die Debatte über den Stellenwert der 13 Schritte auch die Diskussion über künftige Schritte zur Umsetzung der Verpflichtungen aus Artikel VI prägen. Sie sind zum Symbol für die Ernsthaftigkeit des Abrüstungswillens der fünf offiziellen Kernwaffenbesitzer China, Frankreich, Großbritannien, Russland und USA geworden.

Unstrittig ist, dass die auf der letzten Überprüfungskonferenz beschlossene Abrüstungsagenda überarbeitet werden muss. Viele Elemente der 13 Schritte stehen ganz oben auf der Agenda der nuklearen Rüstungskontrolle. An erster Stelle befindet sich immer noch das Verbot aller Atomwaffentests. Die Aufnahme von Verhandlungen über ein Ende der Produktion von spaltbarem Material für Waffenzwecke (Fissile Material Cut-Off, FMCT) wird ebenfalls seit 1995 von den Kernwaffenstaaten versprochen. Bisher liegen die Verhandlungen in der Genfer Abrüstungskonferenz aber auf Eis. Auch bei den anderen angestrebten Rüstungskontrollzielen, wie Fortschritte bei der Reduzierung strategischer Waffen, Herabsetzung des Alarmzustands der Atomwaffen oder Einsetzung eines Abrüstungsausschusses bei der Genfer Abrüstungskonferenz sind in den letzten Jahren keine Fortschritte erreicht worden.

Der Stillstand bei der Abrüstung wird die Diskussion um die Umsetzung von Artikel VI in New York bestimmen. Die gebetsmühlenartigen Verweise aller offiziellen Kernwaffenstaaten (mit Ausnahme Chinas) auf Reduzierungen ihrer Atomwaffenarsenale seit dem Ende des Ost-West-Konflikts werden daran nichts ändern.

Der Streit, ob das Abrüstungsglas halb voll oder halb leer ist, wird aber nur ein erster Stolperstein auf dem Weg zu einer Einigung auf ein Abschlussdokument darstellen. Schwieriger wird die Einigung auf eine Abrüstungsagenda für die Zeit nach der Überprüfungskonferenz sein. Hier werden die unterschiedlichen Einschätzungen der künftigen Rolle von Atomwaffen besonders deutlich werden. China rüstet zwar als einziger NVV-Atomwaffenstaat quantitativ auf, aber alle Kernwaffenbesitzer haben in den letzten Jahren ihre Atomwaffenbestände konsolidiert.

Im Zentrum der Kritik wird hier Washington stehen. Die USA besitzen das größte und modernste Kernwaffenarsenal und planen trotzdem die Entwicklung neuartiger Atomwaffen. Mit Überlegungen, Nuklearwaffen eine neue Rolle in der Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu geben, verletzen sie die Verpflichtung aus den 13 Schritten, die Rolle von Kernwaffen in der Sicherheitspolitik zu verringern. Die Ratifikation des Atomteststoppvertrags scheiterte 1999 im amerikanischen Senat und Washington lehnt einen überprüfbaren FMCT ab.

Wichtig dürfte die Diskussion um die Rolle taktischer Atomwaffen werden. Die USA selbst haben ein Interesse daran, die russischen Bestände mehrerer tausend taktischer Atomwaffen in einen Rüstungskontrollprozess einzubinden. Diese Waffen sind gebrauchsfertig und daher für Nuklearterroristen besonders interessant. Auch Deutschland ist an diesem Ansatz interessiert und hat diesbezüglich ein Arbeitspapier eingebracht.

Schwierig wird es aber, wenn die NATO-Staaten über die eigenen Bestände reden sollen. Noch immer stationieren die USA 480 taktische Atomwaffen in sechs europäischen

Die USA besitzen das größte und modernste Kernwaffenarsenal und planen trotzdem die Entwicklung neuartiger Atomwaffen. Wenn diese Waffen bei der Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen eine neue Rolle spielen sollen, steigt die Gefahr, dass die Atomwaffen zum Einsatz kommen.

Staaten. Der Löwenanteil dieser Waffen, etwa 150 Bomben, lagern auf den deutschen Luftwaffenstützpunkten Ramstein und Büchel. Noch immer trainieren deutsche Piloten, diese Waffen mit deutschen Tornados ins Ziel zu bringen. Diese nukleare Teilhabe ist ein Relikt aus der Zeit des Kalten Krieges und ihr Zweck ist weder militärisch noch politisch unter den neuen Gegebenheiten schlüssig zu begründen. Trotzdem sind die NATO-Staaten nicht bereit, diese Waffen abzuziehen.<sup>1</sup>

Es gibt einen Bereich der nuklearen Rüstungskontrolle, der sich problemlos in einen auf der Überprüfungs-konferenz zu verabschiedenden Aktionsplan aufnehmen ließe. Ursächlich für diese Perspektivlosigkeit ist der Wunsch aller Kernwaffenstaaten, die eigenen Atomwaffen als Rückversicherung in einer dynamischen internationalen Situation beizubehalten oder deren Rolle sogar auszubauen.

### Ist die Nichtverbreitung noch ein Thema für den NVV?

Kontrovers werden in New York auch die Diskussionen um Verpflichtungen zur nuklearen Nichtverbreitung geführt werden. Regionale Proliferationskrisen werden zunehmend außerhalb des NVV diskutiert und bearbeitet. Lösungsansätze, die auf der befristeten Kooperation williger Staaten beruhen, sind zwar im Einzelfall Erfolg versprechender, weil sie passgenauer die Konflikte hinter dem jeweiligen Proliferationsherd bearbeiten können. Gleichzeitig droht der NVV durch diese Entwicklung marginalisiert zu werden.

Der Umgang mit den iranischen Verletzungen der Sicherheitsauflagen der Internationalen Atomenergieor-

ganisation (IAEO) wird schwierig werden. Aus europäischer Sicht besteht hier ein Dilemma. Einerseits möchte die EU den Iran für die Verletzung seiner NVV-Verpflichtungen anklagen; andererseits gibt es auf der Grundlage der NVV-Bestimmungen keine klare rechtliche Handhabe, um vom Iran eine Einstellung der Urananreicherung und Wiederaufarbeitung von Plutonium zu verlangen. Artikel IV stellt die friedliche Nutzung der Kernenergie zwar unter den Vorbehalt der Einhaltung der Verbots-tatbestände aus Artikeln I und II, also der Nichtweitergabe von Nukleartechnologie. Der Iran hat aber „nur“ gegen seine Sicherheitsauflagen, also Bestimmungen des Artikels III des NVV, verstoßen. Die europäische Verhandlungsposition, „objektive Garantien“ für die friedliche Nutzung der Kernenergie seien gleichbedeutend mit dem Verzicht auf die Schließung des Brennstoffkreislaufs, ist mithin aus dem NVV nicht abzuleiten.

Iran wird genau dies auszunutzen trachten und den Streit um sein Atomprogramm als ein Problem unter Artikel IV – des freien Zugangs zur Nukleartechnologie – und nicht Artikel I und II – der Nonproliferation – darstellen. Diese Taktik, den Streit um das eigene Nuklearprogramm als ein Beispiel für die Diskriminierung von Ländern des Südens hochzustilisieren, droht dem NVV weiteren Schaden zuzufügen.

Diplomatisch heikel ist der Umgang mit Nordkorea, das am 9. Januar 2003 als erster Staat überhaupt seinen Austritt nach Artikel X des NVV erklärt hat. Mit der Verlautbarung Nordkoreas vom 10. Februar 2005, über eigene Atomwaffen zu verfügen, hat sich die Situation weiter verkompliziert.

Die EU möchte den Iran für die Verletzung seiner NVV-Verpflichtungen anklagen; aber es gibt auf der Grundlage der NVV-Bestimmungen keine klare rechtliche Handhabe, um vom Iran eine Einstellung der Urananreicherung und Wiederaufarbeitung von Plutonium zu verlangen.

<sup>1</sup> Hans M. Kristensen: *U.S. Nuclear Weapons in Europe. A Review of Post-Cold War Policy, Force Levels, and War Planning*, Washington, Natural Resources Defense Council, Februar 2005.

Für die Beilegung der Nuklearkrise spielt die IAEO nach dem Rauswurf der Inspektoren Ende 2002 keine wesentliche Rolle mehr. Schon vorher hatte Nordkorea seine Mitgliedschaft in der IAEO aufgekündigt. Diese Handlungen stimmen mit dem nordkoreanischen Ziel überein, eine Lösung der Nuklearfrage bilateral in direkten Gesprächen mit den USA zu erreichen. Außer Appellen an Pjöngjang wird die Konferenz in New York also wenig zur Lösung des Konflikts anzubieten haben.

Neben diesen beiden wichtigsten Nonproliferationskrisen gibt es eine Reihe weiterer Indizien, dass Nichtkernwaffenstaaten ihre Verpflichtungen unter dem NVV verletzt haben. Südkorea hat im August 2004 zugegeben, über Jahrzehnte die IAEO nicht vollständig über seine nuklearen Aktivitäten informiert zu haben.<sup>2</sup> Im Oktober und November bestätigte die IAEO, dass sie auch Ägypten und Taiwan untersucht, weil diese Staaten relevante Nuklearprogramme über Jahre verschwiegen haben. Diese Programme haben wahrscheinlich keinen militärischen Hintergrund, ihre Häufung dürfte aber doch zu dem Eindruck beitragen, dass immer weniger Staaten die Erfüllung ihrer Meldepflichten ernst nehmen.

Auch hinter dem positiven Beispiel Libyens, das sein geheimes Atomwaffenprogramm offengelegt und abgerüstet hat, verbirgt sich eine ambivalente Botschaft für den NVV. Staatschef Khadafi hat seine Massenvernichtungswaffenprogramme auf anglo-amerikanischen Druck aufgegeben. Die IAEO war bei der Überwachung der Abrüstung nur am Rande und erst spät beteiligt – eine zentrale

Rolle hat der NVV also nicht gespielt.

Ebenso schwierig wie eine Evaluierung der akuten Proliferationskrisen dürfte es sein, dem NVV mehr und schärfere „Zähne“ zu geben. Zum einen geht es um eine konsequentere Sanktionierung von Verstößen gegen den Vertrag. Die USA haben z.B. vorgeschlagen, dass Staaten, die unter dem Verdacht der Vertragsverletzung stehen, nicht mehr an Sitzungen des Gouverneursrats der IAEO teilnehmen dürfen. Deutschland hat eine Stärkung der Rolle des UN-Sicherheitsrats gefordert. Ein Verhaltenskodex soll regeln, wie die Vereinten Nationen auf ernsthafte Verletzungen der Vertragspflichten reagieren. Auch die Möglichkeit automatischer Sanktionen wird nicht ausgeschlossen.

Zudem geht es um eine Reform des unter Artikel X garantierten Rechts des Austritts aus dem Vertrag. Deutschland hat vorgeschlagen, dass ein Staat so lange nicht den Vertrag verlassen dürfen soll, wie er unter dem Verdacht der Verletzung des NVV steht. Nukleartechnologie, die der Staat während seiner Mitgliedschaft zur friedlichen Nutzung erworben hat, soll entweder unter internationaler Überwachung bleiben oder zurückgegeben werden.

Diese Vorschläge haben das Ziel, die Kosten für eine Verletzung des Vertrags und die Hürden für einen Austritt zu erhöhen. Als solche sind sie sicher sinnvoll.<sup>3</sup> Letztendlich ist die Sanktionierung von Vertragsverletzungen und -austritten eine höchst politische Frage. Solange der politische Willen zur Durchsetzung multilateraler Normen nicht vorhanden ist, nützen auch stringenter Prozeduren kaum etwas.

Nordkorea ist die zweite große Nonproliferationskrise. Pjöngjang hatte 2003 seinen Austritt aus dem NVV erklärt und es versucht nun, in bilateralen Gesprächen mit den USA die Nuklearfrage zu klären.

<sup>2</sup> Jungmin Kang, Peter Hayes, Li Bin, Tatsujiro Suzuki, Richard Tanter: South Korea's Nuclear Surprise, in: *The Bulletin of the Atomic Scientists*, Januar/Februar 2005, S. 40–49.

<sup>3</sup> Vgl. Oliver Thränert: *Die Zukunft des Atomwaffensperrvertrages. Perspektiven vor der Überprüfungskonferenz 2005*, Stiftung Wissenschaft und Politik, S 28, Berlin, August 2004.

### Friedliche Nutzung der Kernenergie versus Technologiekontrolle

Der NVV ruht auf dem Versprechen, dass die friedliche Nutzung der Kernenergie durch den Vertrag nicht eingeschränkt wird, und auf dem Vertrauen, dass die Kontrollen in den Nichtkernwaffenstaaten sicherstellen, dass diese friedliche Nutzung der Kernenergie nicht für militärische Zwecke missbraucht wird.

Seit langem und mit ritueller Inbrunst tragen viele nichtpaktgebundene Staaten ihre Kritik am Westen vor, dieser verwehre den freien Zugang zu moderner Nukleartechnologie und behindere damit die friedliche Nutzung der Kernenergie. Hintergrund ist das Gefühl, Exportkontrollen würden von den entwickelten Staaten als Vorwand missbraucht, um Technologiekartelle aufzubauen und zu schützen.

Artikel IV verpflichtet alle Vertragsstaaten, „den weitestmöglichen Austausch von Ausrüstungen, Material und wissenschaftlichen und technologischen Informationen zur friedlichen Nutzung der Kernenergie zu erleichtern.“<sup>4</sup> Langfristig muss die Frage, wie ein militärischer Missbrauch von Urananreicherung und Plutoniumwiederaufbereitung ausgeschlossen werden kann, im Rahmen des NVV gelöst werden, wenn eine weitere Entfremdung der Staaten des Südens verhindert werden soll.

Schon frühzeitig erkannte auch der IAEО-Generaldirektor Mohamed El-Baradei dies als ein Kernproblem der nuklearen Nichtverbreitung und mahnte multilaterale Lösungen an.<sup>5</sup> Der Bericht über die Möglichkeiten der multinationalen Kontrolle des Brennstoffkreislaufs, den eine internationale IAEО-Expertengruppe daraufhin am 22. Februar 2005 vorlegte,

wurde wahrscheinlich zeitlich zu kurz vor der Überprüfungs-konferenz fertiggestellt, um in New York große Wirkung zu entfalten. Der Vorschlag, einen graduellen Einstieg in die multilateralen Kontrolle zu suchen, wird aber die Diskussionen um eine bessere Überwachung nuklearer Brennstoffkreisläufe beeinflussen.

So wird es in New York wohl vor allem darum gehen, den vorhandenen Sicherheitsabkommen umfassende Geltung zu verschaffen und das bestehende System der „safeguards“ weiter zu reformieren. Interessant wird die Diskussion um die Rolle des Zusatzabkommens zu den Sicherheitsabkommen, die der internationalen Atomenergiebehörde intrusivere Kontrollmöglichkeiten geben. Sieben Jahre, nachdem das „Additional Protocol“ vom Gouverneursrat des IAEО beschlossen wurde, haben rund ein Drittel der Vertragsstaaten ein solches Abkommen freiwillig abgeschlossen.

Dies ist zwar keine hervorragende Bilanz, aber es eröffnet die Möglichkeit, die Diskussion um den Stellenwert des Zusatzprotokolls, das der IAEО größere Inspektionsrechte gibt, neu zu führen und es zum neuen Verifikationsstandard unter Artikel III des Vertrags zu machen.

### Ein Ausweg aus der Sackgasse?

In jedem der drei Kernbereiche des NVV wird eine Einigung auf Schritte zur Stärkung des Regimes in New York schwierig werden. Zu groß sind die Differenzen hinsichtlich der Bewertung der Rolle von Atomwaffen, der Bedeutung der nuklearen Proliferation und friedlichen Nutzung der Kernenergie.

Die Hauptverantwortung für die Krise des NVV aber liegt bei den

In jedem der drei Kernbereiche des NVV wird eine Einigung auf Schritte zur Stärkung des Regimes schwierig werden. Zu groß sind die Differenzen hinsichtlich der Bewertung der Rolle von Atomwaffen, der Bedeutung der nuklearen Proliferation und friedlichen Nutzung der Kernenergie.

<sup>4</sup> Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) vom 1. Juli 1968, Artikel 4.

<sup>5</sup> Mohamed El-Baradei: Towards a Safer World, *The Economist*, 18.10.2003, S. 43.

Kernwaffenstaaten. Das Abrücken von eingegangenen Rüstungskontrollverpflichtungen durch die Atomwaffenbesitzer spiegelt eine Renaissance der Rolle von Nuklearwaffen wider. Die Vereinigten Staaten schreiten hier voran. Das klare Bekenntnis, Nuklearwaffen und nukleare Abschreckung auf absehbare Zeit beizubehalten, Pläne zur Entwicklung neuartiger Atomwaffen, die im Zuge präemptiver Schläge leichter einsetzbar wären, kombiniert mit der fundamentalen Kritik an der Effektivität multilateraler Abrüstungsinstrumente, lassen viele Vertragsmitglieder an der Ernsthaftigkeit der amerikanischen Unterstützung für den Vertrag zweifeln.

Auf der anderen Seite begnügen sich viele nichtpaktgebundene Länder mit ritualisierter Kritik am mangelnden Abrüstungswillen der Kernwaffenstaaten. Ein echtes Bemühen, konkrete und pragmatische Vorschläge zur Fortentwicklung des Nichtverbreitungsregimes vorzulegen, ist kaum erkennbar.

Um die NVV-Überprüfungskonferenz nicht scheitern zu lassen, wäre es notwendig, dass sich eine Gruppe moderater Staaten für einen Kompromiss einsetzt, der die Anliegen aller wichtigen Akteursgruppen aufnimmt. Gebraucht wird eine Gruppe der Freunde des NVV, die bereit ist, sich ohne Rücksicht auf politische Allianzen für den NVV einzusetzen.

In der jüngeren Vergangenheit haben die Europäische Union und die so genannte New Agenda-Koalition diese Aufgabe wahrgenommen. Heute scheint die EU zu einem Mikrokosmos der NVV-Mitgliedschaft im Ganzen geworden zu sein. Die Diskussion in Brüssel über die Verabschiedung einer Gemeinsamen Position der EU

zur Überprüfungskonferenz ist daher schwieriger als in der Vergangenheit. Dies liegt nicht nur an den größeren Problemen, in einer erweiterten EU einen Konsens zu sicherheitspolitischen Fragen zu finden. Auch die Diskussionen zwischen den alten Mitgliedern sind härter geworden. Dabei hat Frankreich mittlerweile Großbritannien als Hardliner zum Beispiel in der Frage der Abrüstung abgelöst.

Auch die New Agenda-Koalition, jene Gruppe von sieben Staaten, die seit den indischen und pakistanischen Nukleartests 1998 so erfolgreich eine Mittlerposition zwischen radikalen Abrüstungsbefürwortern und -gegnern eingenommen haben, scheinen mittlerweile erschöpft. Zwar erhielt die von der New Agenda-Koalition in die UN-Generalversammlung eingebrachte Resolution zur nuklearen Abrüstung im letzten Jahr erstmals sogar Unterstützung aus den Reihen der NATO-Staaten (inklusive Deutschland). Der Forderungskatalog musste dafür aber so weit verwässert werden, dass es fraglich erscheint, ob von der Koalition auf der Überprüfungskonferenz neue Impulse ausgehen können.

Ob sich eine neue Gruppe von Freunden des NVV vor oder während der vierwöchigen Überprüfungskonferenz finden wird, muss also bezweifelt werden. Eine Schwächung des NVV oder gar ein Scheitern des Vertrags ist nur im Interesse potenzieller Vertragsbrecher. Notwendig ist eine Rückbesinnung auf den Kern des Vertrags, d.h. des Versprechens der nuklearen Abrüstung der Kernwaffenstaaten im Gegenzug für den Verzicht auf Nuklearwaffen durch den Rest der internationalen Gemeinschaft. Die Zeichen dafür stehen schlecht.

Eine Schwächung des NVV oder gar ein Scheitern des Vertrags ist nur im Interesse potenzieller Vertragsbrecher. Notwendig ist eine Rückbesinnung auf den Kern des Vertrags, d.h. des Versprechens der nuklearen Abrüstung der Kernwaffenstaaten im Gegenzug für den Verzicht auf Nuklearwaffen durch den Rest der internationalen Gemeinschaft.