

HSFK-Report Nr. 3/2010

# **Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag nach der Überprüfung**

Harald Müller

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: [mueller@hsfk.de](mailto:mueller@hsfk.de) · Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-937829-99-9**

Euro 6,-

## Zusammenfassung

Den ganzen Mai 2010 hindurch hielten die Parteien des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) ihre achte Überprüfungs-konferenz am Hauptquartier der Vereinten Nationen in New York ab. Es ging darum, die letzten fünf Jahre einvernehmlich zu bewerten und ein Arbeitsprogramm für die kommenden fünf Jahre zu verabschieden. Beides sollte als Schlussdokument im Konsens verabschiedet werden. Nachdem die Vertragsmitglieder 2005 im Streit auseinandergegangen waren, wäre ein erneutes Scheitern als Anzeichen für eine Erosion des Vertragsregimes gedeutet worden. Im Vorfeld hatte die geänderte amerikanische Politik das Klima zwischen den Kontrahenten, namentlich den blockfreien Staaten (NAM) und den Kernwaffenstaaten (KWS), fühlbar verändert.

Am 28. Mai, dem Schlußtag der Konferenz, verabschiedeten die versammelten Mitgliedsstaaten ohne Gegenstimme ein Schlussdokument. Es enthielt einen Aktionsplan für die Phase bis zur nächsten Überprüfung 2015, der zuvor bereits einzeln einvernehmlich angenommen worden war. Dass die Vertragsgemeinschaft einen erneuten Dissens vermeiden konnte, darf jenseits aller inhaltlichen Fragen als das wichtigste politische Ergebnis dieser vier Wochen harter diplomatischer Arbeit gewertet werden. Die Mitglieder haben sich damit eine Atempause verschafft, in der sie sich daran machen können, die fraglos bestehenden Erosionserscheinungen einzudämmen und abzarbeiten. Eine Atempause – viel mehr gibt das Ergebnis nicht her.

Wie schwierig die Einigung fiel, zeigt der Charakter des Schlussdokuments: Allein der Aktionsplan enthält Konsenssprache. Der Überprüfungsteil, dessen Ausarbeitung ja, wie der Name der Konferenz besagt, ihre genuine Aufgabe ist, ist mit Zustimmung der Parteien lediglich als „Reflexion des Konferenzpräsidenten“ in das Schlussdokument eingefügt. Zwar enthält auch dieser Abschnitt manche Passage, die Einvernehmen erzielt hat, er war jedoch im Ganzen nicht unkontrovers. Das weist sehr deutlich auf verbliebene Meinungsverschiedenheiten hin. Sie beziehen sich beispielsweise auf die Besorgnis der Blockfreien, neuere Militärdoktrinen der Kernwaffenstaaten oder die nukleare Teilhaberegelung der NATO seien nicht vertragskonform; auf die Besorgnisse der westlichen Länder über bestehende Vertragsverletzungen (womit der Iran gemeint ist); auf den Wunsch der Blockfreien nach einem zeitgebundenen Abrüstungsplan und sofortigem Verhandlungsbeginn über eine Kernwaffenkonvention, die nach dem Muster der Chemiewaffenkonvention nukleare Waffen vollständig verbietet; auf westliche Wünsche, die weitreichenden Verifikationsmaßnahmen des sogenannten „Zusatzprotokolls“ zum für alle verbindlichen Standard zu erheben; auf das Verlangen der Blockfreien, das amerikanische Nuklearabkommen mit Indien für vertragswidrig zu erklären; auf den Vorschlag des Westens und Russlands, ein Verfahren auszuarbeiten, mit dem die Vertragsgemeinschaft auf Vertragsrücktritte reagieren kann und eine Reihe weiterer Fragen.

Folgerichtig stellt das Schlussdokument einen Kompromiss auf kleinstem Nenner dar. Die Kernwaffenstaaten ließen sich die Forderungen für ein wirksames Nichtverbreitungsinstrumentarium abhandeln, weil sie mit sehr glimpflichen Auflagen für die Abrüs-

tung davonkamen. Die Blockfreien gingen von ihren weitergehenden Abrüstungs-Anliegen ab, weil ihre nationale Souveränität von neuen Nichtverbreitungsregeln verschont blieb. Das wirft schon die Frage auf, wie viel der Vertrag diesen Antagonisten eigentlich wert ist.

Im Feld der Abrüstung sind nur (schwach formulierte) Bemühensverpflichtungen der Kernwaffenstaaten neu, keine neuen Sprengkopftypen zu entwickeln und auch sonst Verbesserungen im Waffendesign einzuschränken sowie den Zweck des Teststoppvertrages nicht mit Hilfe neuer Versuchstechnologien zu umgehen. Die Berichterstattung der Kernwaffenstaaten über ihre Bestände und Abrüstungsschritte soll systematisiert werden. Kernwaffen aller Typen, also auch substrategische und eingelagerte, sollen reduziert und (in ferner Zukunft) eliminiert werden, und zwar mit unilateralen, bilateralen und multilateralen Maßnahmen. Davon sind auch die Kernwaffen in Deutschland betroffen – das zentrale Ziel der Bundesregierung. Die Kernwaffenkonvention wird nur nebenbei erwähnt, aber nicht gefordert, von Zeitplänen ist überhaupt nicht die Rede. Die Vertragsparteien werden zur Anwendung des Zusatzprotokolls ermutigt und auf die Wichtigkeit nationaler Exportkontrollen hingewiesen. Sie werden zu strikter Vertragseinhaltung aufgefordert (der einzige, indirekte Hinweis auf die Iran-Problematik). Überlegungen, wie die Vertragsgemeinschaft mit Vertragsrücktritten umgehen könnte, finden sich nicht.

Die eigentliche Innovation des Schlussdokuments sind praktische Schritte, um eine kernwaffenfreie Zone im Nahen und Mittleren Osten vorzubereiten: Der VN-Generalsekretär soll einen Beauftragten benennen, der für 2012 eine internationale Konferenz zu Stande bringen soll, auf der die Staaten der Region gemeinsam überlegen, wie sie vorgehen wollen, um eine solche Zone zu schaffen. Die heftige Reaktion der israelischen Regierung zeigt, dass hier mehr erreicht worden ist als nur prozedurale Schritte. Die Agenda „Kernwaffenfreie Zone Nahost“ ist damit ein Stück vorangekommen – zur Freude der arabischen Staaten.

Damit ist auch der „Sieger“ der Überprüfungskonferenz identifiziert: Es ist die ägyptische Delegation. Mit viel Klugheit, Augenmaß und strategischem und taktischem Geschick manövrierte sie die Konferenz zu diesem Ergebnis hin und, als die amerikanischen Zugeständnisse zum Nahen Osten erst einmal unter Dach und Fach waren, verstand sie es, die blockfreien Partner davon zu überzeugen, dass das an sich enttäuschende Ergebnis in der Abrüstungsfrage der einzig erreichbare Kompromiss sei.

Die Europäische Union blieb eher blass. Zwar trat in der Generaldebatte, der Auftaktphase der Konferenz, erstmals die EU-„Außenministerin“ Ashton als Sprecherin auf, die den Gemeinsamen Standpunkt der EU darlegte, zwar koordinierte die spanische Präsidentschaft ohne Fehl und Tadel, zwar brachte die EU viele Vorschläge und viele Arbeitspapiere zu den wichtigen Konferenzgegenständen ein. In den Verhandlungen blieb die EU jedoch weitgehend stumm, weil sie kein flexibles Verfahren entwickelt hatte, mit dem die Präsidentschaft auf wechselnde Verhandlungskonstellationen im Namen aller Mitglieder hätte reagieren können. Dafür beteiligte sich Frankreich umso lebhafter, vertrat allerdings massiv seine Interessen als Kernwaffenstaat, suchte alle abrüstungspolitischen Zumutungen zu blockieren und verlangte umso nachdrücklicher nach schärferen Instru-

menten für die Nichtverbreitung. Gelegentlich entstand der Eindruck, Frankreich spreche für die EU, was dem Ansehen der Union im „Süden“ der Welt nicht zuträglich war.

Deutschland gelang es, sein Anliegen wenigstens indirekt zu verankern, die sub-strategischen Kernwaffen, namentlich die auf seinem Boden stationierten, zum Gegenstand künftiger Abrüstungsschritte zu machen. Ansonsten hielt sich die Delegation loyal an die EU-Disziplin. Das Gewicht Deutschlands spiegelte sich in der Einladung wider, an den entscheidenden Schlussverhandlungen im Kreise von nur 15 Vertragsparteien teilzunehmen; in dieser Verhandlungsrunde wurde der Aktionsplan ausgearbeitet.

Wenn Deutschland an einer Weiterentwicklung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU in diesem Politikfeld gelegen ist, sollte man die Positionierung gründlich überdenken. Mit Gemeinsamen Positionen des kleinsten Nenners, deren Grenzen von den Kernwaffenstaaten diktiert wird und einer strukturellen Unfähigkeit zu verhandeln, kommt man nicht weiter. Zwei Möglichkeiten sind zu durchdenken: ein sichtbarereres Eintreten für die Positionen der EU an der Seite der Präsidentschaft auch im Zuge des Verhandlungsflusses; und eine klarere Kante in Abrüstungsfragen, wenn nötig auch in klarer Abgrenzung und Opposition zu den nationalen Positionen der Kernwaffenstaaten. Nur so kann die drohende Einseitigkeit der EU-Nichtverbreitungspolitik vermieden werden, die die Union zusehends unfähig macht, die Brücken- und Vermittlerstellung einzunehmen, für die sie ihre Zusammensetzung aus Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten im Grunde prädestiniert. Die Kernwaffenstaaten wird man nur zu Zugeständnissen veranlassen können, wenn die Alternative ein stark profilierter Abrüstungs-Alleingang der wichtigen Partner ist. Die disziplinierte Haltung Deutschlands vermag keine Position aufzubauen, aus der heraus die Kompromissbildung mit den nuklear bewaffneten Partnern betrieben werden kann.

Der NVV ist noch einmal davongekommen, aber Grund zum Überschwang besteht wahrlich nicht. Die Spaltung in der Vertragsgemeinschaft ist nach wie vor tief, und das verschafft dem Iran weiterhin den Schutzschirm der Solidarität der blockfreien Freunde, wie sich auf der Konferenz deutlich gezeigt hat. Allerdings wurde auch sichtbar, dass diese Solidarität an Grenzen stößt, wenn der Iran allzu beharrlich extreme Positionen durchzufechten trachtet, die von der „blockfreien Mitte“ um Brasilien und Südafrika nicht mit getragen werden. Eine gehaltvollere Abrüstungsagenda und natürlich ein positiver Verlauf des neu eingeleiteten Nahostprozesses sind erforderlich, um diese Entwicklung weiter zu treiben. Davon hängt auch ab, ob die Blockade gelöst werden kann, die eine wirksamere Gestaltung des Nichtverbreitungsinstrumentariums gegenwärtig noch behindert.

## **Inhalt**

Einleitung	1
Die Ausgangslage	3
Die Generaldebatte	7
Hauptausschuss I und Unterausschuss I	10
Hauptausschuss II und Unterausschuss II	12
Hauptausschuss III und Unterausschuss III	14
Schlussphase	15
Das Schlussdokument	19
Die Akteure	21
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	27
Literatur	30

## Einleitung<sup>1</sup>

Bloß kein Scheitern! Das dürfte manchen Delegierten durch den Kopf gegangen sein, die am 3. Mai den Saal der Generalversammlung im VN-Hauptquartier in New York betreten, um dort an der Eröffnung der 8. Überprüfungskonferenz der Parteien des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) teilzunehmen: 2005 waren die Vertragsmitglieder im Streit auseinandergegangen. Die Befürchtung war groß, dass ein neuerlicher Dissens zu einer Erosion des Vertragsregimes führen könnte. Angesichts der Kontroverse über das iranische Nuklearprogramm, der Gerüchte über Kernwaffenpläne Burmas und der ungelösten Problematik in Ostasien, wo Nordkorea nach wie vor seine Nachbarschaft in Atem hält, ist eine einige Vertragsgemeinschaft notwendiger denn je (Müller 2010). Einen Misserfolg dieser Überprüfungskonferenz zu vermeiden, war daher die oberste Maxime aller jener Delegationen, die im NVV einen Pfeiler der friedlichen Weltordnung und eine entscheidende Rahmenbedingung für den nuklearen Abrüstungsprozess sehen.

Dass der NVV der wichtigste multilaterale Sicherheitsvertrag<sup>2</sup> ist, ist nahezu unbestritten – aber wozu sind die Überprüfungskonferenzen da, die seit 1975 alle fünf Jahre stattfinden? Diese Treffen haben den Auftrag, die Erfüllung des Vertrages in den vergangenen fünf Jahren Revue passieren zu lassen und Schritte zu definieren, die die Vertragsparteien in den kommenden fünf Jahren (oder sogar darüber hinaus) unternehmen sollen, um den Vertrag zu stärken und seine Ziele voranzubringen. Beides, das Prüfergebnis und das Aktionsprogramm, sollen im Konsens in einer Schlusserklärung festgehalten werden, die dann in künftigen Konferenzen als Berufungsgrundlage für die Vertragsparteien dient. Einvernehmliche Schlussdokumente signalisieren eine gewisse Einigkeit unter den Vertragsparteien über alle Interessendivergenzen hinweg und dokumentieren so auch die Stabilität des Vertrages. Das Scheitern der Konferenz, das Auseinanderlaufen der Vertragsmitglieder ohne Einigkeit, offenbart eine tief zerstrittene Vertragsgemeinschaft und ist ein Indikator für eine latente oder offene Krise des Vertragsregimes.

Wie kommt es zu solchen tiefen Gräben zwischen den Vertragsparteien? Zum einen zählt dieses Völkerrechtsinstrument zu den wenigen, die ungleich sind: Kernwaffenstaaten (KWS) und Nichtkernwaffenstaaten (NKWS) sind mit unterschiedlichen Pflichten belastet: NKWS müssen kategorisch auf Kernwaffen verzichten und die Einhaltung dieser Pflicht durch intensive Verifikationsaktivitäten der Internationalen Atom-Energie-Organisation (IAEO) überwachen lassen. KWS sind gehalten, dem Rest der Welt nicht dabei zu helfen, selbst Kernwaffenstaat zu werden, und unterliegen ansonsten einer nur vage formulierten Pflicht zur nuklearen Abrüstung. Zu den in dieser Pflichtenverteilung liegenden Vertragsgegenständen – Nichtverbreitung und Abrüstung – tritt als dritter die

1 Der Autor nahm als Mitglied der deutschen Delegation (Experte/Berater) an der Überprüfungskonferenz teil. Die vorliegende Studie gibt ausschließlich seine persönliche Analyse wieder und ist nicht der Bundesregierung zuzurechnen. Die Analyse der Konferenz beruht auf teilnehmender Beobachtung an den Sitzungen des Plenums und der Hauptausschüsse, auf den Dokumenten der Konferenz ([www.un.org/en/conf/npt/2010/index.shtml](http://www.un.org/en/conf/npt/2010/index.shtml)) sowie aus den täglichen Konferenzberichten der Nichtregierungsorganisationen (NPT News in Review, [www.reachingcriticalwill.org](http://www.reachingcriticalwill.org); 25.6.2010).

2 Lediglich vier Nationen sind derzeit nicht Mitglied: Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan.

Kooperation im Gebiet der friedlichen Nutzung der Kernenergie, in der Interessenunterschiede zwischen Industrieländern, die über kerntechnische Kompetenzen verfügen, und Entwicklungsländern auftreten, die von der Hilfe und den Ausfuhren der entwickelten Länder abhängig sind. Diese Interessenunterschiede und die divergierende Gewichtung, die die Mitgliedsländer zwischen den drei Vertragsgegenständen oder „Säulen des NVV“ vornehmen, schaffen bei NKWS und besonders denen aus den Reihen der Entwicklungsländer, die sich in der Blockfreien Bewegung (NAM) zusammengeschlossen haben, das massive Gefühl, dass ihnen Unrecht getan wird (Müller 2009). Das schafft starke Spannungen, die den guten Ausgang der Konferenzen bei jedem neuen Treffen wieder in Frage stellen.

Der Ablauf der 8. Überprüfungs-konferenz folgte dem Modell ihrer Vorgängerinnen. Sie eröffnete mit der Generaldebatte, in der alle Delegationen, die das wünschen, eine Stellungnahme abgeben können. Dann begann die eigentliche Arbeit, die auf eine gemeinsame, im Konsens verabschiedete Schlussklärung hinauslaufen soll. Der erste Hauptausschuss (HA I, Vors. Botsch. Chidyausiku, Zimbabwe) befasste sich im Schwerpunkt mit Abrüstung und Sicherheitsgarantien, die die KWS für die NKWS aussprechen; sein Unterausschuss (UA I, Vors. Botsch. Marschik, Österreich) konzentrierte sich nochmals genauer auf erwünschte Abrüstungsmaßnahmen. Der zweite Hauptausschuss (HA II, Vors. Botsch. Yelchenko, Ukraine) behandelte Nichtverbreitungsmaßnahmen, vor allem Verifikation und Exportkontrollen. Der ihm angeschlossene Unterausschuss (UA II, Vors. Botsch. Kelly, Irland) war für regionale Fragen zuständig, wobei die meiste Zeit dem Nahen Osten gewidmet wird. Der dritte (HA III, Botsch. Nakane, Japan) arbeitete über die verschiedensten Aspekte der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Sein Unterausschuss (UA III, Vors. Botsch. Cancela, Uruquay) bildete dieses Mal zu Konferenzbeginn den Gegenstand einer prozeduralen Auseinandersetzung, weil der Iran sich zunächst weigerte, ihm das Mandat für die Diskussion möglicher Reaktionen auf einen Vertragsrückzug zu erteilen. Erst nach langen Diskussionen und starkem Druck aus Ägypten erklärten sich die Iraner einverstanden. UA III sollte sich überdies mit einem kanadischen Vorschlag befassen, den Überprüfungsprozess stärker zu institutionalisieren.

Im Idealfall produzieren die Ausschüsse einvernehmliche Berichte, die auch die Ergebnisse der Unterausschüsse integrieren. Diese Berichte werden dem Redaktionsausschuss (Drafting Committee) ausgehändigt, der das Format vereinheitlichen und Wiederholungen beseitigen soll. Das Schlussplenum soll den so konsolidierten Bericht dann im Konsens annehmen.

In der Praxis sind die Dinge stets weniger glatt gelaufen: Ausschüsse haben es häufig nicht fertig gebracht, mehr als persönliche Zusammenfassungen ihrer Vorsitzenden an den Präsidenten zu befördern, oder – im besten Falle – Texte mit zahllosen Klammern, die Uneinigkeit dokumentieren, an den Redaktionsausschuss weiterzugeben. Hektische Verhandlungen in diesem Ausschuss und im Plenum füllten dann die letzten Konferenztage mit gutem oder schlechtem Ende. Und die saubere formale Struktur täuscht darüber hinweg, dass die wichtigsten Teile der Verhandlungen gewissermaßen im privaten Raum stattfinden: In kleinen Gruppen weniger Delegationen, mit oder ohne den Konferenzpräsidenten, wurden häufig die schwierigsten Fragen gelöst und damit der Konferenzverlauf



entschieden; so 1995, als wenig mehr als 20 Delegationen die Weichen für die unbegrenzte Verlängerung des NVV stellten, oder 2000, als die für die Abrüstung stark engagierte New Agenda Coalition (NAC; Ägypten, Brasilien, Irland, Mexiko, Neuseeland, Schweden, Südafrika) die Abschnitte über Abrüstung für das Schlussdokument der Konferenz mit den fünf Kernwaffenstaaten exklusiv verhandelte.<sup>3</sup> Diese Abweichungen vom Idealmodell des Konferenzablaufs waren auch bei dieser Konferenz wieder zu verzeichnen.

## **Die Ausgangslage**

Die achte Überprüfungskonferenz des NVV begann ihre Arbeit am 3. Mai 2010. Die Ausgangsstimmung könnte am Besten mit „gedämpftem Optimismus“ beschrieben werden (z. Folgenden Johnson 2003; Lewis 2010). Auf der Haben-Seite konnten die Vertragsparteien einen zuletzt reibungslosen Vorbereitungsprozess verzeichnen: Anders als bei der katastrophal gescheiterten Konferenz von 2005 (Müller 2005)<sup>4</sup> hatte man sich frühzeitig auf eine Tagesordnung, Konferenzregeln und die Konferenz-Würdenträger, also den Präsidenten (Botsch. Cabactulan, Philippinen) und die Vorsitzenden der Ausschüsse geeinigt. Zu einer einigermaßen günstigen Ausgangslage hatten auch die kurz vor Konferenzbeginn abgeschlossenen amerikanisch-russischen Abrüstungsverträge, der Neue START-Vertrag und das Abkommen über die Entsorgung von je 34 t amerikanischen und russischen Waffenplutoniums beigetragen (Franceschini et al. 2010). Das Schlüsselwort hieß letztlich „Obama“. Der amerikanische Präsident hatte sich im April 2009 zum Ziel einer kernwaffenfreien Welt bekannt, sich um die Verbesserung der amerikanisch-russischen Beziehungen bemüht und seine Verhandlungsteams auf Trab gebracht, um die Verträge noch vor der Konferenz fertigzustellen; damit sollte der ehrliche amerikanische Wille bekundet werden, die im NVV festgeschriebene Abrüstungsverpflichtung der KWS ernst zu nehmen. Die zunehmend positive Reaktion Russlands trug dazu bei, den Optimismus noch zu beflügeln.

Auf der Soll-Seite steht die schwere Krise, die durch die Vertragsverstöße des Iran herauf beschworen wurde. Der Iran hat über Jahre hinweg vertragswidrig der Internationalen Atom-Energie-Organisation (IAEO) Informationen vorenthalten und erst größere Transparenz gezeigt, als diese Verstöße durch Enthüllungen Oppositioneller ruchbar wurden. Teheran begann dann ein Spiel auf Zeit und verweigert bis heute in bestimmten Sektoren die Kooperation mit der Wiener Behörde. Diese Intransparenz betrifft die mögliche militärische Seite der iranischen Nuklearaktivitäten. Über diese liegen der IAEO Informationen vor, die die Führung der Organisation für hinreichend belastbar hält, um ihnen intensiv nachgehen zu wollen. Dieser Umstand ist besonders gravierend. Nebenbei

3 Die NAC spielte diesmal nur insoweit eine Rolle, als dass sie Ägypten, das als ihr Sprecher fungierte, die Möglichkeit gab, moderate Positionen vorzustellen. Ansonsten war die NAC nicht zu sehen.

4 Unter dem Eindruck der völligen Verweigerung der Kernwaffenstaaten USA und Frankreich, die nicht einmal die im Jahre 2000 konsensual verabschiedeten Abrüstungsschritte als politisch bindend anerkennen wollten, waren die NAM nicht zu Kompromissen bereit. Der Endbericht bestand lediglich in der Mitteilung, dass man sich für vier Wochen getroffen hatte.

weigert sich der Iran, Forderungen des Sicherheitsrats Folge zu leisten, die in Entschlüssen rechtsbindend niedergelegt wurden. Dass der Iran zugleich das Existenzrecht Israels leugnet, macht sein Nuklearprogramm zusätzlich brisant (Müller 2010). Hinzu kommt, dass sich auch die arabische Nachbarschaft, wenn auch meist inoffiziell und nicht öffentlich, von den iranischen Fortschritten in der Urananreicherung bedroht fühlt. Schrittweise bewegt sich Teheran auf eine Waffenoption zu (Müller 2010). Unter den besonderen regionalen Gegebenheiten liegt hierin eine weitaus größere Gefährdung für den Bestand des NVV als in der nuklearen Option Nordkoreas; denn in Ostasien sorgt die Zusammenarbeit der Nachbarn Pjöngyangs sowie der USA – über alle politischen Interessenunterschiede hinweg – für eine gewisse politische Stabilität, die im Nahen und Mittleren Osten fehlt.

Die nahöstliche Region belastete die Erwartungen auf ein positives Konferenzergebnis noch aus einem anderen Grund. Der Status Israels als unerklärte Atommacht war den arabischen Nachbarn seit jeher ein Dorn im Auge. Vor allem Ägypten, dessen Beitritt zum NVV im Jahre 1981 von der Erwartung begleitet war, Israel werde bald folgen, wenn nötig unter dem massiven Druck der USA, sah sich in diesen Erwartungen enttäuscht. 1995 gelang es der ägyptischen Delegation, den Depositarstaaten<sup>5</sup> USA, Russland und Großbritannien, die die Zustimmung Kairo zur unbegrenzten Verlängerung des bis dahin befristeten Vertrags erstrebten, das Versprechen abzurufen, sich aktiv für die Einrichtung einer kernwaffenfreien Zone in der Region einzusetzen, mit anderen Worten: Druck auf Israel auszuüben. Dieses Versprechen wurde in der „Nahostresolution“ der NVV-Verlängerungskonferenz 1995 festgehalten. Als dennoch nichts geschah, wurde das Verhalten der Delegationen Ägyptens von Überprüfungskonferenz zu Überprüfungskonferenz destruktiver. Andere arabische Staaten, etwa Syrien, verhielten sich ähnlich. In der arabischen Welt wuchs der Eindruck, der NVV sei ein Instrument zur Zementierung der Ungleichheit in ihrer Region, während sein Kernwaffenmonopol zugleich für Israel die Voraussetzung bildete, um sich arabisches Territorium – die Westbank – ohne Gegenwehr aneignen zu können. Der Nahe und Mittlere Osten bildete demzufolge einen Stolperstein für den gedeihlichen Konferenzverlauf (Kadhim 2006).

Gedämpft wurde der Optimismus des Weiteren durch historische Erblasten der Bush-Regierung. Das galt zunächst für die Großmachtbeziehungen. Amerikanische Raketenabwehr- und Weltraumpläne sowie der Plan, von nuklearen Aufgaben freigestellte Unterseebootraketen und Fernbomber konventionellen Aufgaben zuzuführen und zugleich aus der Rüstungskontrolle auszuklammern, um somit die Fähigkeit zu weitreichenden Schlägen zu entwickeln, werden in Moskau und Beijing als Bedrohungen betrachtet und begrenzen ihre Abrüstungs- und Kooperationsbereitschaft. Obama hat diese Ausgangslage von Bush geerbt; ein radikaler Bruch mit dieser Politik würde indes seine Chancen mindern, im Senat die erforderliche Zustimmung für Abrüstungsverträge wie NSTART zu gewinnen. Wie ein – auch halbherziges – Festhalten an Teilen der Pläne der Bush-Ära die

5 Bei den Depositarstaaten hinterlegen die Vertragsparteien ihre Ratifikationsurkunde. Die Depositare tragen besondere Verantwortung für den Vertrag.

Chancen einer Einigung zwischen den USA, Russland und China über Abrüstungsschritte beeinflussen würde, war unklar.

Ein zweites aus der Bush-Ära ererbtes Handicap beschädigte das westliche Interesse, das Europa mit den USA, Japan, Australien, Neuseeland, Kanada und Südkorea teilt, nämlich das Nichtverbreitungsinstrumentarium des NVV weiter zu verbessern. Durch schroffe Äußerungen und weitgehende Vorschläge, die Rechte aus dem Art. IV des NVV für Nichtkernwaffenstaaten einzuschränken, die noch nicht über sensitive Nukleartechnologien verfügen, hatte die Bush-Regierung das Gegenteil von dem bewirkt, was sie eigentlich im Sinne hatte: Denn die Blockfreien schlossen die Reihen gegen diesen vermeintlichen Angriff auf angestammte Rechte und die Möglichkeit, fortgeschrittene Technologie im Dienste ihrer wirtschaftlichen Entwicklung anzuwenden. Diese Abwehrhaltung machte es enorm schwer, irgendwelche Verbesserungen im Werkzeugkasten der Nichtverbreitung durchzusetzen. Dabei geht es um vier unterschiedliche Aspekte:

- Zum einen geht es darum, das 1997 ausgehandelte Zusatzprotokoll zum Verifikationssystem des Nichtverbreitungsvertrags zum geltenden Verifikationsstandard und zur Bedingung von Nuklearhandel zu machen. Dieses Zusatzprotokoll enthält erweiterte Berichtspflichten der NKWS, um der IAEO ein vollständiges Lagebild von nuklearbezogenen Aktivitäten und Fähigkeiten der inspizierten Länder zu geben, und ausgeweitete Zugangsrechte für die Inspektoren. In der Summe der Neuerungen erhöht dieses Instrument die Entdeckungswahrscheinlichkeit für heimliche und verbotene Nuklearaktivitäten, womit eine Lücke des früheren Systems als Konsequenz aus den Erfahrungen mit dem Irak geschlossen wurde (Hirsch 2004).
- Zweitens geht es darum, wirksame Exportkontrollen aufrechtzuerhalten und auf weitere Exporteure auszudehnen. Die Wichtigkeit der Exportkontrollen ist noch größer geworden, seit 2003 das transnationale, illegale Nuklearhandelsnetzwerk des pakistanischen Bombenbauers Abdel Kader Khan aufgedeckt wurde. Bereits seit 1975 koordiniert eine Gruppe von Lieferländern, die Nuclear Suppliers Group (NSG), auf Grundlage gemeinsamer Richtlinien ihre Exportpolitik, um einen Wettlauf um die niedrigsten Auflagen zu verhindern. Seit 2004 ist die Befolgung dieser Exportkontrollregeln im Wesentlichen Pflicht aller Mitgliedsländer der Vereinten Nationen. Das beschloss der Sicherheitsrat in seiner Entschließung 1540, deren Ziel es vor allem war, Terroristen den Zugang zu waffenfähigem Material zu verwehren. Die blockfreien Staaten hegen indes seit jeher den Verdacht, dass Exportkontrollen ein strategisches Instrument der Lieferländer sind, um ihnen den Zugang zu fortgeschrittener Technologie zu verwehren. Auch die Aufnahme von Südafrika oder Brasilien in die NSG hat diesen Verdacht nicht ausgeräumt. Hingegen hat das amerikanisch-indische Nuklearabkommen die Gemüter unter den Blockfreien sehr erhitzt: Hier war das 1995 und 2000 festgeschriebene Prinzip, nukleare Ausfuhren nur in Länder zu tätigen, in denen alle nuklearen Aktivitäten von der IAEO überwacht werden, durchbrochen worden; die NSG hatte nach heftigen Diskussionen diese „Ausnahme“ von ihren Regeln abgesegnet. Für die Blockfreien kam es darauf an, sicherzustellen, dass nicht noch weitere Nicht-

vertragsparteien in den Genuss von Nuklearausfuhren kamen. Ihre Haltung gegenüber der NSG verhärtete sich; ihre Skepsis gegenüber Exportkontrollen, die innerhalb der Vertragsgemeinschaft angewandt werden, war gewachsen, gegenüber den Vertragsfremden forderte die NAM hingegen stärkere Restriktionen.

- Drittens geht es – in engem Zusammenhang mit der Exportkontrollproblematik – um das Projekt der multilateralen nuklearen Arrangements oder nuklearen Liefergarantien (Yudin 2010). Diese Thematik hatte einen denkbar schlechten Start: Präsident Bush, in der charakteristischen Nonchalance gegenüber den voraussehbaren Reaktionen anderer Akteure auf radikale amerikanische Vorschläge, forderte im Februar 2004 ein Embargo von sensibler Kerntechnologie für Akteure, die zu dieser Zeit nicht im Besitz von Anreicherung und Wiederaufarbeitung waren, und bot im Gegenzug Brennstoff-Liefergarantien für Kernreaktoren an. Natürlich reagierten die technologischen „Habenichtse“ (bis hin zu Südafrika, Brasilien und Italien) ausgesprochen allergisch auf diese Zumutung. Infolgedessen trafen alle vernünftigen Vorschläge zu Brennstoffgarantien und multilateralen Nuklearzentren (einschließlich eines vom damaligen deutschen Außenminister Steinmeier vertretenen, umfassenden Konzepts einer quasi extraterritorialen Anreicherungsanlage unter Kontrolle der IAEO) in der blockfreien Gruppe auf höchst ungnädige Aufnahme. Das galt selbst dann noch, als diese Vorschläge ohne das von Bush insinuierte zwingende Junktim mit dem Verzicht auf nationale Aktivitäten umformuliert wurden: Der Schaden war getan, das Misstrauen etabliert. Als die Blockfreien sich gegen diese Idee einmal eingeschossen hatten, konnten auch die vernünftigsten Argumente (wirtschaftliche Vorteile ohne politische Zwangsjacke) die Gruppe nicht mehr aus der Ecke holen.
- Viertens besteht seitens des Westens und Russlands ein Interesse daran, dass die Vertragsgemeinschaft auf Vertragsrücktritte gemeinsam reagieren kann. Als sich Nordkorea 2003 als vertragsbrüchiger Staat auf sein Rücktrittsrecht nach Art. 10 berief und den NVV verließ, blieb eine solche geschlossene Antwort aus. Das sollte korrigiert werden. Grundsätzlich erlaubt das Völkerrecht den Rücktritt von einem Vertrag nach dem *rebus sic stantibus*-Grundsatz, d.h. wenn sich die Geschäftsgrundlagen, die seinerseits beim Vertragsbeitritt der fraglichen Partei galten, grundlegend geändert haben. Der NVV sieht als zusätzliche Verpflichtung vor, dass der rücktrittswillige Vertragspartner den Sicherheitsrat, die Depositare und alle Vertragsmitglieder von den spezifischen Gründen unterrichtet, die ihn zum Verlassen des Vertrages motivieren, und eine Karenzzeit von 90 Tagen einhält, bevor der Rücktritt wirksam wird. Nach westlichen Vorstellungen sollten die Vertragsparteien in einer solchen Lage konsultieren, der Sicherheitsrat sollte die genannten Rücktrittsgründe prüfen (was im Fall Nordkorea nicht geschehen war), es sollte klargestellt werden, dass die Verifikationsmaßnahmen der IAEO für die zum Zeitpunkt des Vertragsrücktritts vorhandenen kerntechnischen Anlagen weiter gelten und gegebenenfalls importierte Nukleargüter in das Ursprungsland zurückgeführt werden. Als wichtigster Grundsatz sollte das völkerrechtliche Prinzip bekräftigt werden, dass vertragswidriges Handeln vor dem Rücktritt durch das Verlassen des Vertrages nicht geheilt werden kann.

Diese komplexe Ausgangslage richtete beträchtliche inhaltliche Hindernisse für das Gelingen der Konferenz auf; die einschlägigen kontroversen Positionen wurden jeweils von mächtigen Koalitionen gestützt. Trotz der im Vergleich zu 2005 ungleich günstigeren Ausgangsbedingungen konnte man daher keineswegs sicher sein, ob das Unternehmen „Überprüfungskonferenz“ gelingen würde. Auch liefen zeitgleich im UNO-Hauptquartier die Verhandlungen über eine neue Sanktionsresolution des Sicherheitsrats gegen den Iran, und viele Beobachter spekulierten darüber, dass der Iran dies zum Anlass einer totalen Blockadepolitik gegen jedes Konferenzergebnis nutzen würde. Zu Beginn der Konferenz gab es daher zwei Hypothesen:

- Die Obama-Politik hat die Stimmung so gedreht (und so weitgehende amerikanische Zugeständnisse ermöglicht), dass eine gemeinsame Schlusserklärung oder eine große Mehrheit unter Isolierung des Iran möglich wird.
- Die fortbestehenden Kontroversen sind so groß und die Einbettung des sabotagewilligen Iran in die Gruppe der Blockfreien so solide, dass die Konferenz am Gegensatz KWS-Blockfreie scheitern wird.

## **Die Generaldebatte**

Die allgemeine Aussprache eröffneten der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-moon, und der Generaldirektor der IAEO, Yukiya Amano. Naturgemäß dominierten Ermahnungen, kooperativ zu arbeiten und den Vertrag zu stärken. Auffällig war aber, dass beide ungewöhnlicherweise eine bestimmte Vertragspartei aufs Korn nahmen: den Iran. Ban Ki-moon sagte unverblümt „Um es klar zu sagen: Die Beweislast liegt auf Seiten des Iran, um die Zweifel und Sorgen über sein Programm zu zerstreuen“, während Amano erklärte, die IAEO sei „nicht in der Lage zu bestätigen, dass alles Spaltmaterial friedlichen Zwecken dient, weil der Iran nicht die notwendige Zusammenarbeit gewährt“. Amano kritisierte auch, dass Syrien nicht in der Aufklärung über die vermutlich nukleare Anlage kooperiere, die Israel im Herbst 2007 zerstört hat. Es ist nicht selbstverständlich, dass sich die Leiter internationaler Organisationen im öffentlichen Raum kritisch gegenüber einzelnen Mitgliedern verhalten. Diese Äußerungen waren deshalb ein Warnschuss.

Der Iran bzw. sein Präsident Ahmadinedschad sorgte dann auch gleich für einen Eklat: Er griff die KWS und vor allen Dingen die USA auf das Schärfste an; Amerika warf er vor, „keine seiner Verpflichtungen je eingehalten zu haben“ und schloss die rhetorische Frage an, wie weit andere Länder überhaupt Vertrauen haben könnten, dass die USA ihre Verpflichtungen erfüllen würden. Er verlangte u.a., die Mitgliedschaft von Ländern im Gouverneursrat der IAEO zu suspendieren, die andere nuklear bedrohen (vergleichsweise scharf äußerte sich in der Debatte nur noch Kuba).

Die amerikanische Außenministerin Clinton sah sich – abweichend von ihrem Manuskript – zu einer scharfen Replik veranlasst, in der sie den Iran des Vertragsbruchs bezichtigte, der Gegenmaßnahmen verlange. Ansonsten bekräftigte sie das Engagement ihres Präsidenten für eine kernwaffenfreie Welt, kündigte an, die Protokolle für die kernwaffenfreien Zonen im Südpazifik und in Afrika zur Ratifikation an den Senat weiterzugeben

und auf der Konferenz praktische Schritte unterstützen zu wollen, um eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten der Realisierung näherzubringen. Sie kündigte volle Transparenz über die amerikanischen Waffenbestände an<sup>6</sup> und versprach, der IAEO 100 Mio US\$ für die Förderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie zur Verfügung zu stellen – eine freundliche Geste in Richtung Blockfreie. Im Gegenzug verlangte sie scharfe Maßnahmen gegen Vertragsbrüche.

Während Großbritannien sich aufgrund des Regierungswechsels nur verhalten äußerte, schwelgte Frankreich im Selbstlob über seine eigenen Abrüstungsleistungen und betonte, nukleare Abrüstung sei nur unter günstigen strategischen Umständen möglich; während diese Auffassung grundsätzlich stimmt, diente die Bemerkung im Kontext der französischen Rede unausgesprochen als valide Rechtfertigung, warum auf absehbare Zeit nicht mehr französische Abrüstung möglich sei. Frankreich schloss sich Clintons Forderung nach scharfen neuen Sanktionen gegen den Iran an.

Die beiden nichtwestlichen KWS China und Russland machten ihr Interesse an „gleicher Sicherheit für alle“ und an strategischer Stabilität deutlich: Beides werde durch Raketenabwehr und Weltraumwaffen gefährdet. China äußerte sich freundlich gegenüber einer Kernwaffenkonvention<sup>7</sup> „zur richtigen Zeit“, Russland verbat sich in starken Worten den Missbrauch des Vertragsrücktrittsrechts.

In einer gemeinsamen Stellungnahme erklärten die fünf KWS feierlich ihre Bereitschaft zu weiterer Abrüstung und vor allen Dingen ihren Einsatz für das Inkrafttreten des Teststoppvertrages (CTBT); das beinhaltete ein Versprechen der USA und Chinas, sich um die fällige Ratifikation des Vertrages zu kümmern. Bemerkenswert war, dass die P-5-Erklärung die schon von Frau Clinton erklärte Unterstützung „praktischer Schritte“ für eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten beinhaltete.

Für Deutschland legte der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Werner Hoyer, den Akzent auf die substrategischen Kernwaffen: Sie sollten in den Abrüstungsprozess einbezogen werden. Vertrauensbildende Maßnahmen und Transparenz würden ihre Verminderung und schließlich Beseitigung erleichtern. Deutschland, so Hoyer, setze sich in der NATO für den Abzug dieser Waffen aus Deutschland ein – das Einvernehmen der Alliierten vorausgesetzt. Deutschland unterstütze auch praktische Schritte, um den Nahen Osten kernwaffenfrei zu machen. In diesem Zusammenhang sprach sich Hoyer für verschärfte Iran-Sanktionen aus, falls Teheran im Nuklearstreit weiterhin nicht einlenke.

Unter den westlichen NKWS stach die erfrischende Ansprache der schweizerischen Außenministerin Calmy-Rey heraus. Im Einklang mit der Tradition ihres Landes konzentrierte sie sich auf die humanitären Folgen eines Kernwaffeneinsatzes. Folgerichtig forder-

6 Unmittelbar darauf offenbarte die US-Regierung die Zahl vorhandener Sprengköpfe in den amerikanischen Beständen.

7 Eine Kernwaffenkonvention soll – wie die Biowaffenkonvention oder die Chemiewaffenkonvention – ein völliges Verbot der Entwicklung, der Produktion, des Besitzes, der Weitergabe und des Einsatzes von Kernwaffen beinhalten. Von Nichtregierungsorganisationen in den neunziger Jahren ins Spiel gebracht, wird das Konzept heute von den meisten Blockfreien und von einigen westlichen Ländern unterstützt.

te sie langfristig ein Verbot der Kernwaffen schon unter Gesichtspunkten des humanitären Völkerrechts. Zu diesem Zweck befürwortete sie zur Freude der Blockfreien und vieler Nichtregierungsorganisationen eine Kernwaffenkonvention.

Deutschland, die Schweiz, Norwegen, Neuseeland und andere eher abrüstungswillige Stimmen aus der „Ersten Welt“ intonierten die Zwischentöne in der Debatte. Den Gegenpol zu den Positionen der P-5, genauer, ihres status-beharrlichsten Mitglieds Frankreich setzten (abgesehen von der Sonderstellung des Iran) Indonesien als der scheidende Sprecher der Blockfreien und Ägypten als ihr Koordinator auf der Konferenz.

Indonesien begrüßte den Neuen START-Vertrag zwischen den USA und Russland, charakterisierte ihn aber dann als „zu wenig, zu langsam“. Er verurteilte die fortgesetzte Politik nuklearer Abschreckung, verlangte das Ende aller, auch der nichtexplosiven Formen von Kernwaffenversuchen, insistierte auf einem Zeitplan mit präzisen Daten für einzelne Schritte und einem Enddatum für den Eintritt in eine kernwaffenfreie Welt, wozu unverzüglich die Verhandlungen über eine Kernwaffenkonvention beginnen sollten. Ägypten legte demonstrativ den Akzent auf die kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten. Unüberhörbar machte der Koordinator der NAM deutlich, dass hier der Kern ägyptischer Interessen lag. Auffällig war überdies, dass Ägypten eine sehr harte Haltung gegenüber dem westlichen Anliegen einnahm, das Nichtverbreitungsinstrumentarium zu stärken: Reaktionen auf den Vertragsrücktritt, Verpflichtungen auf das Zusatzprotokoll, Einschränkungen des Rechts auf nationale Anreicherungsanlagen mit einer Spitze gegen Vorschläge für die Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs, Eingriffe des VN-Sicherheitsrats in Vertragsangelegenheiten – all das wies der ägyptische Außenminister Aboul-Gheit entschieden zurück. Das verwirrte – wo lagen die nationalen *ägyptischen* Interessen in diesen Fragen? Denn Ägypten war von den inkriminierten Maßnahmen noch nie betroffen gewesen. Im Laufe der Konferenz ergab sich die richtige Deutung: Es ging Kairo darum, den Iran hinreichend einzubinden und Brasilien, den mittlerweile bedeutendsten Staat unter den NAM-Vertragsparteien, als verlässlichen Bündnispartner an der ägyptischen Seite zu wissen. Denn das zentrale Interesse Brasiliens ist die freie Hand in der Gestaltung seines Brennstoffkreislaufs. Im Gegenzug hatte Ägypten das mächtige südamerikanische Land auf seiner Seite, wenn es zu seinem vitalen Anliegen kam: praktische Schritte hin zu einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten.

Die bunte Palette der Äußerungen von NAM-Staaten kreiste um die von Indonesien und Ägypten vorgebrachten Forderungen. Aber es gab auch interessante Akzente, die deutlich machten, dass die Blockfreien keineswegs eine geschlossene Einheitsfront bildeten. So gab es freundliche Äußerungen über das Zusatzprotokoll, also über verschärfte Verifikationsmaßnahmen (Südafrika, Mexiko, Singapur, Bangladesch, Nigeria, Vereinigte Arabische Emirate), und zu den Vorschlägen, den Brennstoffkreislauf zu multilateralisieren (Thailand, Marokko, Vereinigte Arabische Emirate, Namibia), sowie zu Vorschlägen, eine einheitliche Position der Vertragsparteien zum Problem des Vertragsrücktritts zu schaffen (Chile).

Wie gewöhnlich klafften die Positionen von KWS und Blockfreien in der Generaldebatte weit auseinander. Die besonders scharfe Sprache, die der Iran führte, und die äußerst entschlossene und konturierte Art und Weise, wie sich die ägyptische Delegation als

Führer der NAM artikulierte, veranlassten einige Beobachter bereits am Ende der Generaldebatte zu einer eher pessimistischen Prognose für die Möglichkeit, am Ende einen Konsens erzielen zu können.

## Hauptausschuss I und Unterausschuss I

Die Arbeitsteilung zwischen Haupt- und Unterausschuss sah folgendermaßen aus: Der Hauptausschuss befasste sich mit dem Überprüfungs-Aspekt, schaute also vorwiegend rückwärts, während es die Aufgabe des Unterausschusses unter Leitung des österreichischen Botschafters Marschik war, einen „Aktionsplan“ für die Zukunft auszuarbeiten.

Der Vorsitzende des Hauptausschusses legte nach der allgemeinen Aussprache am Beginn der dritten Sitzungswoche einen ersten Berichtsentwurf vor, dem ein je im Lichte der Debatte veränderter Zweit- (Freitag der 3. Woche) und Drittentwurf (Montag der 4. Woche) folgten. Der Vorsitzende des Unterausschusses operierte ebenso, brachte aber seinen dritten und letzten Entwurf bereits am Freitagmorgen der 3. Woche ein, womit seine Arbeit abgeschlossen war. Beide Erstentwürfe stießen auf die massive Kritik der NAM, die ihre Vorschläge darin überhaupt nicht wiederfanden. Diese Schlagseite zugunsten der KWS wurde in den Zweitentwürfen etwas korrigiert, die indes immer noch weit hinter den Erwartungen der Blockfreien zurückblieben, nun aber auch bei den KWS auf Kritik stießen. Die jeweiligen Drittentwürfe zeigten nur noch geringe Änderungen, da sich die Vorsitzenden durch die Kritik von *beiden* Seiten in der Auffassung bestätigt fühlten, dass ihre Entwürfe ausgewogen seien.

Die Debatte hatte von Entwurf zu Entwurf repetitiveren Charakter. Der Ton mäßigte sich zwar nach der Empörung der NAM über die ersten Entwürfe, aber die Kontroversen blieben in der Sache erhalten, was sich an den immer gleichen Änderungswünschen der verschiedenen Protagonisten zeigte.

Die NAM hatte darauf verzichtet, ihren in der Generaldebatte und im Arbeitspapier vorgestellten Stufenplan für die vollständige nukleare Abrüstung bis 2025 einzubringen, verlangte indes, an mehreren Stellen des Berichts die Forderung nach einem zeitgebundenen Abrüstungsplan einzufügen; Verhandlungen über eine Kernwaffenkonvention sollten unverzüglich beginnen. Die KWS sollten jeglicher qualitativen Verbesserung ihrer Kernwaffen und schon gar der Entwicklung neuer Sprengkopftypen abschwören. Die NAM wünschte fernerhin die geltenden Nukleardoktrinen von KWS und Allianzen als bedrohlich für die NKWS einzustufen und verlangte nach deren Änderung; die Forderung hatte eine deutliche Spitze gegen die amerikanische Nuclear Posture Review<sup>8</sup> und trug die Handschrift des Iran. Stattdessen forderten sie bedingungslose, rechtlich bindende negative Sicherheitsgarantien für Mitglieder des NVV; die geltenden Sicherheitsgarantien

8 Die neue amerikanische Nukleardoktrin gibt eine Nichteinsatzgarantie für NVV-vertragstreue Nichtkernwaffenstaaten ab; der Iran, der von den USA des Vertragsbruchs beschuldigt wird, fühlt sich hiervon bedroht.



bezeichneten sie als „begrenzt und unzureichend“ (vgl. dazu den nächsten Abschnitt). Die Blockfreien brandmarkten die nukleare Teilhabe in der NATO, die mehrere Redner als vertragswidrig einstufen (es hatte verschiedentlich den Anschein, als glaubten manche NAM-Vertreter, die amerikanischen Kernwaffen in Europa seien tatsächlich im Besitz der NKWS) und forderten deren Abzug. Das Dokument müsse sich voll auf die nukleare Abrüstung konzentrieren und jeden Hinweis auf politische oder rüstungskontrollpolitische Rahmenbedingungen oder Wechselwirkungen tilgen, da dies nur als Vorwand diene, um Abrüstungsschritte mit Hinweis auf die widrigen Umstände abzulehnen.

Die KWS, vor allem Russland und Frankreich, verwiesen darauf, dass die nukleare Abrüstung nur voranschreiten könne, wenn die strategische Lage günstig, vor allem aber stabil sei und die Abrüstungsbemühungen zugleich von Fortschritten in der Abrüstung anderer Massenvernichtungswaffen sowie der konventionellen Abrüstung flankiert werde. Sie bemühten sich nach Kräften, alle Forderungen abzuwehren, die nicht im Einklang mit ihrer geltenden Politik standen. In ihrer Ablehnung eines Zeitplans und sofortiger Verhandlungen über eine Kernwaffenkonvention waren sie sich einig. China protestierte gegen mehr Transparenz und ein verbindliches Moratorium für die Produktion von Spaltstoff für Waffenzwecke. Russland wandte sich gegen die ausdrückliche Erwähnung substrategischer Kernwaffen und (ebenso wie die USA) gegen die Verpflichtung, nukleare Testanlagen zu schließen. Ein kategorisches Verbot qualitativer Verbesserungen von Kernwaffen stieß auf ihren einhelligen Widerstand. Italien, die Niederlande und die USA traten dem Wunsch der Blockfreien und Russlands entgegen, Text über den Abzug der in NKWS stationierten Kernwaffen aufzunehmen, obwohl einige Verbündete, darunter Deutschland, diesen Wunsch im NATO-Rahmen ja selbst vertreten. Bis auf China waren die KWS auch nicht bereit, bedingungslos auf die Option zu verzichten, Kernwaffen gegen NKWS einzusetzen. Die USA erstrecken diese Garantie auf NKWS, die dem NVV angehören und nicht vertragsbrüchig sind, Russland und Frankreich behalten sich den Einsatz in Situationen vor, in denen ihre Existenz (Russland) oder ihre vitalen Interessen (Frankreich) auf dem Spiel stehen. Die wechselseitigen Blockaden machten es letztlich unmöglich, im Rahmen der Ausschüsse Einigung zu erzielen. Allerdings gab es durchaus unkontroverse Punkte, etwa der Wunsch, der Teststoppvertrag möge baldmöglichst in Kraft treten und die Genfer Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament (CD))<sup>9</sup> möge zügig mit Verhandlungen über einen Vertrag zum Verbot der Spaltstoffproduktion beginnen.

9 Die Genfer Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament, CD) ist die wichtigste multilaterale Institution zur Verhandlung von internationalen Abrüstungsverträgen. Seit 1996 liegt ihre Arbeit brach, da sie es nicht schafft, sich auf ein Arbeitsprogramm zu einigen.

## Hauptausschuss II und Unterausschuss II

Im zweiten Hauptausschuss ging es um das Instrumentarium der Nichtverbreitung. Der Westen war darauf aus, das Zusatzprotokoll als verbindlichen Verifikationsstandard anerkennen zu lassen, massive Kritik am Iran und an Nordkorea zu üben und beide ultimativ zum Wiedereintritt in den Stand vertragstreuer Mitglieder zu ermahnen sowie auf wirksame Exportkontrollen zu dringen und die Arbeit der einschlägigen Staatengruppen, d.h. Zangger-Ausschuss<sup>10</sup> und NSG ausdrücklich zu würdigen. Die NAM hingegen wollte das Zusatzprotokoll und Exportkontrollen am besten gar nicht erwähnen oder allenfalls kritisch vermerken, dass Beschränkungen im Nuklearhandel Buchstaben und Geist des Art. IV zuwider liefen. Auf der anderen Seite sei die Ausnahmegenehmigung, die die NSG zum amerikanisch-indischen Nuklearabkommen<sup>11</sup> erteilt habe (Rauch 2008), ein Verstoß gegen den NVV, jedenfalls aber gegen die Abmachungen von 1995 und 2000 und untergrabe insoweit die Nichtverbreitung – ein Punkt, den vor allem der Iran wortreich herausstellte. Der Iran wehrte sich andererseits auf das Heftigste gegen die Zweifel an seiner Vertragstreue, die die EU-Staaten unter Führung Frankreichs besonders nachdrücklich äußerten.

In dieser Hinsicht gewährte die NAM den Iranern den Schutzschirm „südlicher“ Solidarität. Sie vereitelte nicht nur die explizite Kritik an Irans zweifelhaftem Vertragsgebaren, sondern trat auch mit Nachdruck jedem Versuch entgegen, die Rolle des Gouverneursrats der IAEO oder gar des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen bei der Vertragsdurchsetzung zu erwähnen. Insbesondere galt ein NAM-Bann für jegliche Einbeziehungen der Iranresolutionen dieser beiden Institutionen, während sich für den Fall Nordkorea die Toleranzspanne der NAM als breiter erwies.

Der Vorsitzende legte am 14. Mai seinen ersten Berichtsentwurf vor, der im Tenor eher westlichen Vorstellungen entsprach und folgerichtig auf heftige Kritik der NAM stieß. Der zweite Entwurf – eine Woche später in Umlauf gebracht – kam dann den NAM etwas mehr entgegen: Die NSG wurde nicht mehr erwähnt, dafür ausdrücklich die Vereinbarungen von 1995, was ein kritisches Licht auf die beanstandete Ausnahmegenehmigung für das Abkommen USA-Indien wirft. Irans Vertragsverletzung blieb unerwähnt. Dafür war die Passage zum Zusatzprotokoll nahezu unverändert erhalten geblieben. Auch dieser Entwurf fand erwartungsgemäß keinen Konsens.

Der Unterausschuss 2 behandelte das für den Konferenzausgang entscheidende Thema: Die Lage im Nahen Osten und die Schritte, die künftig unternommen werden sollten,

10 Der Zangger-Ausschuss war 1973 von Lieferländern, die Vertragspartei des NVV waren, zur Koordinierung ihrer Exportpolitik gegründet worden. Die Gründung der NSG wurde später notwendig, um Frankreich, damals kein Vertragsmitglied, zu integrieren. Mittlerweile unterscheiden sich die Gruppen kaum noch und haben weitgehend dieselbe Mitgliedschaft.

11 2008 schlossen die Vereinigten Staaten und Indien ein nukleares Kooperationsabkommen ab, das Indien als möglichen Empfänger amerikanischer ziviler Nuklearexporte praktisch mit KWS, die NVV-Vertragsmitglieder sind, gleichstellte. Dies verstieß gegen die Regeln der NSG sowie die 1995 von der NVV-Verlängerungskonferenz verabschiedeten und von der NVV-Überprüfungskonferenz 2000 bestätigten Prinzipien.

um einer kernwaffenfreien oder sogar massenvernichtungswaffenfreien Zone in dieser Region näher zu kommen.<sup>12</sup> Naturgemäß waren die starke arabische Gruppe, der Iran und die Vereinigten Staaten die Wortführer in der Debatte. Ägypten nahm unter den Arabern unbestritten die Führungsposition ein. Die Delegation drängte darauf, mit konkreten Schritten einen greifbaren Prozess in Gang zu setzen, statt sich wie in der Vergangenheit auf bloße Appelle an ein intransigentes Israel zu beschränken. Der Prozess sollte aus einer Konferenzserie bestehen, deren erstes Treffen auf 2012 terminiert werden sollte; eine Leitungsgruppe aus Präsident und Vorsitzenden der Überprüfungskonferenz-Ausschüsse und aus den Depositarstaaten sollte für die Vorbereitung verantwortlich sein und eine Art Supervision des Prozesses betreiben. Schließlich sei dieser Prozess – anders als zuvor – vom Friedensprozess abzukoppeln, da dieses Junktim die Bedürfnisse der Nachbarn Israels ignoriere, Sicherheit gegen die israelischen Kernwaffen zu gewinnen. Die ägyptische Forderung setzte sich deutlich vom iranischen Verlangen ab, Israel solle eine Zwei-Jahres-Frist gesetzt werden, innerhalb derer es dem NVV beitreten solle. Mit den USA, aber auch vielen anderen westlichen Ländern war ein solches Ultimatum nicht verhandelbar. Die Ägypter hingegen waren sichtlich auf die Chance aus, einen Kompromiss mit den Amerikanern herbeizuführen. Die amerikanische Delegation agierte ostentativ verbindlich und flexibel, ohne die Karten auf den Tisch zu legen. Hinter den Kulissen fanden intensive amerikanisch-ägyptische Konsultationen statt, in denen das eigentlich Entscheidende vonstatten ging. Die kontroversen Punkte waren klar: Die USA waren nicht bereit, das Junktim zwischen Frieden und kernwaffenfreier Zone aufzulösen, wandten sich gegen die von den Arabern und dem Iran geforderte explizite kritische Namensnennung Israels, wollten eine deutliche Sprache zur iranischen Vertragsverletzung sehen und die Elemente des von Ägypten geforderten Prozesses möglichst begrenzt halten. Gegen die Einleitung eines solchen Prozesses an sich wandten sie sich indes nicht.

So bildete der Berichtsentwurf der Vorsitzenden Kelly (Irland) eher ein bewusstes Provisorium, vielleicht auch einen Testversuch, um auszuloten, wo Kompromissmöglichkeiten liegen könnten. Kelly schlug – im ägyptischen Sinn – eine Konferenz für das Jahr 2012 vor; der Prozesscharakter drückte sich in der Formulierung „initial conference“ aus. Statt einer Leitungsgruppe sah sie einen speziellen Koordinator vor. Israel wurde im Entwurf beim Namen genannt, die Sprache zum Iran blieb schwach. Das Junktim mit dem Friedensprozess versteckte sich in der Aufforderung an alle Staaten, Vertrauensbildung zu betreiben, um die Schaffung der Zone zu erleichtern, und die Bestimmungen des NVV strikt einzuhalten – eine indirekte Anspielung auf die iranische Situation.

12 Die Frage war deshalb entscheidend, weil ein amerikanisches Entgegenkommen die einzige Möglichkeit war, Ägypten, den Sprecher der NAM, zu veranlassen, auf die moderate Linie von Südafrika und anderen einzuschwenken und so die NAM auf einen Kompromiss einzuschwören.

## Hauptausschuss III und Unterausschuss III

Traditionell herrscht in diesem Hauptausschuss die geringste Aufgeregtheit. Man streitet sich etwas über die Höhe der Hilfe, die die Entwicklungsländer für die diversen Felder der friedlichen Nutzung der Kernenergie erhalten, man nimmt die Grundsatzkritik der atomkraftkritischen Staaten (Österreich, Irland, Neuseeland) entgegen. In diesem Jahr kam die Auseinandersetzung über die Vorschläge zur multilateralen Gestaltung des Brennstoffkreislaufs hinzu, die auch im zweiten Hauptausschuss diskutiert wurden. Nukleare technische Sicherheit, Vorkehrungen gegen den Nuklearterrorismus und Haftungsfragen für nukleare Unfälle bildeten weitere Schwerpunkte der Debatte. Sie waren zwar teilweise kontrovers, aber nicht von einem derart grundsätzlichen Disput wie in den anderen Hauptausschüssen gekennzeichnet.

Für den Unterausschuss traf das nicht zu. Er hatte mit der Vertragsrückzugsproblematik und mit kanadischen Vorschlägen für die Reform des Überprüfungsprozesses zwei gewichtige Themen auf der Agenda. Die westlichen Staaten wünschten (unterstützt von Russland), dass sich die Vertragsgemeinschaft gegenüber Vertragsrücktritten mit größerer Entschlossenheit und einem schärferen Instrumentarium aufstellt. Die IAEO solle unverzüglich und gegebenenfalls mit dem Mittel der Sonderinspektion feststellen, ob der rücktrittswillige Staat seine Vertragspflichten verletzt habe. Der Sicherheitsrat solle die für den Rücktritt ins Feld geführten Gründe prüfen. Die Depositare hätten Konsultationen der Vertragsparteien einzuleiten. Die Verifikationsmaßnahmen der IAEO in den zivilen Nuklearanlagen des Rücktrittsstaates sollten ungeachtet des Austritts erhalten bleiben, und Staaten, die Nukleargüter unter der Voraussetzung exportiert hätten, dass das Empfängerland Vertragspartei sei, sollten das Recht erhalten, die Rückführung ihrer Exporte zu verlangen. Die NAM allerdings war allenfalls willens, den Vertragstext zu bestätigen und zu bekräftigen, dass das Recht zum Vertragsrücktritt grundlegend für das Völkerrecht sei. Eine Einigung war damit kaum möglich.

Kanada hatte vorgeschlagen, am Ende jeder Überprüfungskonferenz eine Lenkungsgruppe aus den Hauptausschussvorsitzenden und dem Präsidenten zu bilden. Diese Gruppe sollte die Vorsitzenden der Vorbereitungsausschüsse für die nächste Konferenz beraten und unterstützen. Außerdem sollte im Abrüstungsbüro der Vereinten Nationen eine Stabstelle für die Unterstützung des Überprüfungsprozesses eingerichtet werden. Statt – wie bisher – drei zweiwöchiger Vorbereitungstreffen schlug Kanada jährliche, einwöchige Treffen der Vertragsparteien mit Entscheidungsbefugnissen vor – vergleichbar den Konferenzen der Mitgliedsstaaten im Chemiewaffenabkommen –, nur im letzten Jahr vor einer Überprüfungskonferenz sollte ein zweiwöchiges Vorbereitungstreffen stattfinden. Der Vorschlag fand keine Gnade bei den KWS, die weder Lust hatten, ihre Politik in jährlichen Konferenzen zu rechtfertigen noch die Rolle des Sicherheitsrates als Gralhüter des Vertrags mit der Vertragsgemeinschaft als ganzer teilen zu müssen. Damit hatte das kanadische Projekt selbst in verwässerter Form nur eine schwache Chance.

## **Schlussphase**

Montagabend der letzten Konferenzwoche war die Arbeit der Ausschüsse und Unterausschüsse abgeschlossen. Die Vorsitzenden hatten viel Text produziert, aber keinen Konsens. Die kritischen Fragen waren klar identifiziert, aber nicht gelöst. Die Konfliktlinien lassen sich in der folgenden Liste zusammenfassen, die noch einmal die in der vorangegangenen Darstellung benannten Streitfragen und den Verlauf der Fronten zwischen den Vertragsparteien benennt:

### **HA I und UA I**

- Sicherheitsdoktrinen, Allianzen, nukleare Teilhabe: NATO versus NAM;
- Kernwaffenkonvention/Zeitpläne: KWS (außer China) versus NAM;
- VN-Sicherheitsrat und die Reaktion auf Vertragsverletzungen: KWS versus NAM;
- Entwicklung neuer Kernwaffen: KWS (außer China) versus NAM;
- Öffnung der Möglichkeit von Abrüstungsverhandlungen außerhalb der CD: Für und Wider breit in der Vertragsgemeinschaft gestreut;
- Transparenz: NKWS gegen KWS in verschiedenen Kombinationen: China gegen sämtliche Transparenzmaßnahmen; auch Frankreich gegen Transparenz bei Spaltmaterial;
- Spaltmaterialmoratorium, Schließung von Spaltmaterial-Produktionsanlagen und von nuklearen Testgeländen: China gegen alle Optionen, Russland und USA gegen die Schließung von Testgeländen, NKWS und Frankreich dafür;
- Universalität/Namensnennung von Israel zusammen mit Indien und Pakistan: USA dagegen, NAM und vor allem arabische Gruppe dafür;
- Sicherheitsgarantien: NAM und China für das unbedingte, rechtsbindende Verbot der nuklearen Drohung und des Einsatzes von Kernwaffen gegen NKWS und entsprechender Verzicht auf Vorbehalte bei Garantien, KWS (außer China) dagegen.

Es gab also durchaus unterschiedliche Frontlinien, aber die Hauptkontroverse spielte sich zwischen NAM und KWS ab. Alle genannten Kontroversen waren heikel, als Schlüsselfrage hatte sich herauskristallisiert, ob die Kernwaffenkonvention und zeitgebundene Schritte Erwähnung finden würden und wie stark die einschlägige Sprache sein konnte oder musste, um für beide Seiten akzeptabel zu sein. Der Versuch der Ausschussvorsitzenden, die Konvention als Vorschlag des VN-Generalsekretärs sowie undeutlicher als „rechtlichen Rahmen“ zu erwähnen und zeitgebundene Schritte auf die „Schlussphase“ des Abrüstungsprozesses zu begrenzen sowie wolkig in dem Begriff „Roadmap“ zu verstecken, war den NAM zu wenig und den KWS zu viel. Gerade dieser Umstand bot aber vielleicht die Chance, auf diesen Vorschlag als Kompromissprache zurückzufallen.

## HA II und UA II

- Zusatzprotokoll als künftiger Verifikationsstandard: Westen gegen NAM;
- Bekräftigung der Verpflichtung, Exportkontrollen für die Nichtverbreitung einzusetzen: Westen und Russland gegen NAM;
- Bestätigung der Regel, kerntechnische Ausfuhren nur unter der Bedingung zu betreiben, dass das Empfängerland umfassende Sicherungsmaßnahmen auf alle Nuklearaktivitäten akzeptiert (d.h. Kritik am amerikanisch-indischen Abkommen): USA gegen NAM;
- Beginn eines Prozesses mit praktischen Schritten zur Vorbereitung einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten: USA versus NAM, vor allem arabische Gruppe.

Die schon aus 2005 bekannte Blockade der NAM gegen Versuche, das Nichtverbreitungs-Instrumentarium zu erweitern, setzte sich fort. Erschwerend kam hinzu, dass einige NAM-Staaten nationale Interessen gegen das Zusatzprotokoll entwickelt haben. Neben den Problemfällen Iran und Syrien betrifft dies auch Brasilien, das Aspekte seiner Anreicherung intransparent halten will.<sup>13</sup> Des Gewichts Brasiliens wegen machte das den Fortschritt schwer. Die Nahostfrage entpuppte sich als Schlüssel für einen aussichtsreichen Konferenzverlauf: Käme zum Konferenzende ein Teilerfolg für die arabischen Staaten zu Stande, so würde Ägypten, der Sprecher der NAM, ein massives Interesse an einem positiven Konferenzergebnis entwickeln. Damit würden Kompromisse auch in anderen Kernfragen möglich gemacht. Würden die USA hingegen Konzessionen zum Mittleren Osten verweigern, wäre ein Scheitern unvermeidlich.

## HA III und UA III

- Unterstützung des Konzepts multilateraler Brennstoffgarantien und -anlagen: Westen und Russland dafür, NAM dagegen;
- Vertragsrückzug: Westen für die Einführung neuer Verfahren, die Bekräftigung der Rolle des Sicherheitsrats und die dauerhafte Geltung der IAEO-Verifikation, NAM lediglich für die Bekräftigung des Vertragstexts.

Abgesehen vom Wunsch der NAM, die Ausgaben der IAEO für technische Zusammenarbeit zu erhöhen und zu stabilisieren, gab es außer den beiden genannten Punkten im Hauptausschuss wenig Kontroversen. Kanadas Ideen für eine Reform des Überprüfungsprozesses stießen im Unterausschuss auf wenig Unterstützung.

Deutlich war zu diesem Zeitpunkt auch, dass die Frontlinien z.T. durch die westliche Gruppe zwischen abrüstungsaversen und abrüstungsfreundlichen Delegationen, durch die NAM zwischen moderaten und radikalen Ländern liefen. Das konnte für das „Konferenzenspiel“ gewisse Chancen zum Ausgleich bieten.

<sup>13</sup> Brasilien verhält sich in dieser Frage ähnlich wie Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren, als es im Wesentlichen darum ging, die eigene Nuklearindustrie von zusätzlichen Belastungen freizuhalten. Auch möchte Brasilien die Details seines geplanten Brennstoffs für U-Boot-Reaktoren geheim halten. Daraus auf ein brasilianisches Kernwaffenprogramm zu schließen, ist vermutlich vorschnell. (Rühle 2010).

Der Präsident legte in der Nacht zum Dienstag einen im Schnellverfahren zusammengeschriebenen Gesamtentwurf vor (NPT/CONF.2010/CERP.2/Rev.1), der mit nur wenigen Änderungen die Texte der Ausschussvorsitzenden enthielt. Zugleich leitete er einen doppelten Verhandlungsprozess ein: Einerseits konferierte er in einer kleinen Gruppe mit fünfzehn Delegationen, darunter auch die EU und Deutschland, um in diesem Kreis die entscheidenden Fragen zu verhandeln, andererseits handelte er im Plenum im Schnelldurchgang seinen Entwurf ab, um nach Möglichkeit die Zahl der kontroversen Textstellen zu verringern, aber ohne die Erwartung, in der großen Runde den entscheidenden Durchbruch erzielen zu können. Pausenlos liefen hinter den Kulissen die Konsultationen über die Nahostfrage, die weiterhin von der irischen Botschafterin Kelly geleitet wurden, die auch schon dem betreffenden Unterausschuss vorgesessen hatte. Und hinter den Kulissen der Kulissen sprachen pausenlos die USA und die Ägypter miteinander; zwischen New York, Washington, Kairo und Jerusalem liefen die Drähte heiß.

Die Plenarsitzungen erwiesen sich als misslungener Schachzug und stellten eine reine Zeitverschwendung dar. Die Delegationen trugen wortgleich ihre Einwände gegen ungeliebte Texte vor, die sie bereits in den Haupt- und Unterausschusssitzungen geäußert hatten. Der Frustrationspegel stieg, während die zwei Konsultationsgruppen im kleinen Kreis wenigstens schrittweise Fortschritte erzielten. In einer chaotischen Plenarschlussrunde am Mittwochnachmittag ernannte der Präsident dann sinnvollerweise drei „Fazilitatoren“, denen er Konsultationen über die strittigsten Themen der Konferenz anvertraute: das Zusatzprotokoll und Exportkontrollen, den Vertragsrückzug und die Abrüstungsfragen. Erstaunlich schnell fand die Gruppe unter Federführung der neuseeländischen Botschafterin Macmillan eine gemeinsame Sprache zu Zusatzprotokoll und Exportkontrollen. Auch in den Gesprächen zum Vertragsrückzug verzeichnete man Annäherung. Und selbst in der Abrüstungsfrage gelang es dem österreichischen Verhandlungsführer Marschik, den Überprüfungsteil schrittweise von Kontroversen frei zu stellen, ohne diese Aufgabe allerdings zu Ende führen zu können – dazu reichte die Zeit nicht aus. Unter den wenigen ungelösten Fragen blieb als kritischste die des zeitgebundenen Abrüstungsplans übrig. Die wenigen anderen noch strittigen Punkte schienen alle lösbar. Gleichzeitig gelang es der kleinen Konsultationsgruppe, die Gegensätze aus dem Aktionsplan zu beseitigen – was noch einen Tag zuvor wohl niemand geglaubt hätte. Mancher fragte sich, wie weit man hätte kommen können, wäre die sinnlose Übung des Austauschs bekannter Maximalpositionen in den letzten beiden Tagen unterblieben. Es blieb die banale Frage: Was wird mit dem Nahen Osten?

Eine wesentliche Ursache für den plötzlich viel positiveren Verlauf war das massive Auftreten von Brasilien und Südafrika zugunsten eines Kompromisses. Die professionelle und auf Kompromiss zielende Verhandlungsführung dieser beiden wichtigen blockfreien Führungsstaaten, gelegentlich unterstützt von Mexiko, Nigeria und Indonesien, veranlasste die iranische Delegation, nur gelegentlich Vetopositionen einzunehmen. Umgekehrt erwiesen sich die Amerikaner als ausgesprochen verständigungsbereit, was es wiederum den Franzosen, der schwierigsten Partei unter den KWS, erschwerte, intransigente Positionen zu beziehen.

Am Donnerstag Mittag deckte der Präsident endlich seinen Endspielplan auf: Der Überprüfungsteil sollte als sein persönliches Dokument dem formalen Schlussbericht angehängt werden – das entthob ihn der Notwendigkeit, in allen Punkten Einigkeit darüber erzielen zu müssen, wie die Geschehnisse der letzten fünf Jahre zu beurteilen seien; es schien zwar grundsätzlich möglich, für die restlichen Kontroversen noch Kompromisse zu finden, aber die noch verfügbare Verhandlungszeit war einfach zu kurz. Der Aktionsplan hingegen sollte als Konsensdokument der Konferenz angenommen werden.

Kurz bevor der Entwurf verteilt wurde, gaben der iranische und der ägyptische Delegationsleiter getrennt voneinander improvisierte Pressekonferenzen inmitten einer Traube von neugierthungrigen Journalisten. Der Iraner monierte in schärfstem Ton unzureichende Zugeständnisse des Westens (Kernwaffenkonvention, Zeitpläne, Sicherheitsgarantien und Naher Osten) und verkündete, nur massiver Druck auf die USA könne die Konferenz noch retten. Der Ägypter, auf diese Einlassungen angesprochen, bemerkte nur gelassen: „Das ist iranische Politik, nicht unsere“. Er lobte die Flexibilität der KWS, die wichtige Zugeständnisse gemacht hätten, und räumte in konzilianterem Ton ein, es gebe noch ein paar offene Fragen, an denen man mit Hochdruck weiter arbeiten müsse. Dann zog er, sichtlich zufrieden, in Richtung Plenum.

Zu diesem Zeitpunkt jagten sich in der Konferenz die Gerüchte. Klar war, dass in den wesentlichen Fragen in den kleinen Konsultationen Einigkeit erzielt worden war. Ebenso offenkundig war es, dass die verbleibende Zeit trotz der fühlbaren Annäherung der Positionen nicht ausreichen würde, um auch im Überprüfungsteil zum Konsens zu kommen. Man hörte von dem einzigen Restproblem in den amerikanisch-ägyptischen Gesprächen zum Nahen Osten: ob Israel in diesem Textabschnitt ausdrücklich genannt werden sollte. Und es liefen Informationen um, im Iran gebe es grundlegende Vorbehalte gegen den sich abzeichnenden Konsens.

Dass es ernste Schwierigkeiten gab, zeichnete sich deutlich ab, als sich das Schlussplenum erst um eineinhalb, dann gleich um dreieinhalb Stunden verschob. Nun wusste man: Ägypten und die USA waren sich einig, aber die iranischen Vorbehalte waren noch nicht ausgeräumt. Der Iran habe vor, so hieß es, eine Abstimmung über den Zeitplan zur völligen nuklearen Abrüstung zu verlangen. Allerdings verstieß diese Absicht gegen die geltenden Verfahrensregeln: Denn abends um 18 Uhr stand das Konferenzende bevor, und jegliche inhaltliche Frage, über die die Konferenz abstimmen soll, muss 48 Stunden vor der Abstimmung eingebracht worden sein. Man hörte, die iranische Delegation in New York sei gleichfalls kompromisswillig und versuche verzweifelt, die Regierung zu Hause zum Einlenken zu bewegen. Führende NAM-Staaten hätten ihre Hauptstädte eingeschaltet, um auf hoher Ebene direkt auf Teheran einzuwirken.

Ungerührt eröffnete der Präsident die Sitzung. Sichtbar entspannt rief er den Tagesordnungspunkt „Schlusserklärung“ auf und fragte nach Gegenstimmen. In atemloser Stille meldete sich keine Delegation: Die Konferenz hatte ihre Schlusserklärung (NPT/CONF.2010/L.2.). Beifall brandete auf. Der zuletzt auf den Iran ausgeübte Druck aus den Reihen der Führungsstaaten der NAM muss immens gewesen sein. Die iranische Delegation war sichtlich bedrückt. Der ägyptische Delegationsleiter, nach vielen Aussagen der „Große Zampano“ der Konferenz, nahm strahlend die Gratulationen seiner NAM-



Kollegen entgegen, nachdem er seinen brasilianischen Kollegen herzlichst und brüderlich umarmt hatte.

## **Das Schlussdokument**

Die beiden Teile des Schlussdokuments sind von unterschiedlichem Gewicht. Der Überprüfungsteil ist durch eine Fußnote als persönliche Reflexion des Präsidenten gekennzeichnet. Er stellt keine Konsenssprache dar. Dennoch sollte man seine künftige Wirkung nicht unterschätzen. Er ist eine, wenn auch schwache, Berufungsgrundlage. In diesem Text steht beispielsweise, dass eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten einen zeitgebundenen rechtsförmigen Rahmen für die Schlussphase des Abrüstungsprozesses sowie für einzelne Schritte für das geeignete Mittel hält. In ähnlicher Weise wird die Auffassung vieler Staaten notiert, das Zusatzprotokoll stelle gemeinsam mit den umfassenden Sicherungsmaßnahmen der IAEO den geltenden Verifikationsstandard dar. Die Rolle des Sicherheitsrats und der VN-Charta für den Umgang mit Vertragsbrüchen kommt dort ebenso zur Geltung wie die westlichen Vorstellungen über die Reaktion auf Vertragsbrüche und eine weitgehend abgespeckte Version der kanadischen Reformvorschläge. Dass diese heiß umkämpften Passagen immerhin Teil des Gesamtdokuments sind, ist nicht selbstverständlich. Im Jahre 2005 war der Versuch, die Arbeit der Konferenz als persönliches Dokument des Präsidenten an das rein formale Schlussdokument („die Vertragsparteien trafen sich vom ... bis...“) anzuheften, am Widerstand Ägyptens gescheitert. Offensichtlich lag es beiden Seiten am Herzen, die von ihnen jeweils befürworteten Texte irgendwie zu retten.

Die einvernehmlich angenommene Schlusserklärung beinhaltet Aktionspläne für die drei Pfeiler des Vertrages, Abrüstung, Nichtverbreitung und friedliche Nutzung der Kernenergie und platziert gleichwertig als vierten Teil die kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten. Schon diese Aufwertung des vierten Themas stellt einen immensen Erfolg der Ägypter dar.

Im Teil über die Abrüstung ist jede Kritik an Allianzen, Abschreckung und Doktrinen entfallen. Lediglich eine schwache Bemühensverpflichtung der KWS ist geblieben, die Rolle der Kernwaffen in der Sicherheitspolitik weiterhin abzusenken. Die nukleare Teilhabe ist nur indirekt und schwach erwähnt, wenn von der Reduzierung von Kernwaffen die Rede ist „ungeachtet ihres Typs und ihres Stationierungsortes“. Die Kernwaffenkonvention wird in der Präambel zum Abrüstungsteil im Rahmen des 5-Punkte-Plans zur nuklearen Abrüstung, den der VN-Generalsekretär 2009 vorgelegt hat, ohne Wertung zur Kenntnis genommen. Eine operative Aktion wird indes nicht empfohlen. Auch hinsichtlich der qualitativen Verbesserung von Kernsprengköpfen fordert das Schlussdokument die KWS nicht zu spezifischem Handeln auf. Es stellt lediglich fest, dass die Begrenzung solcher Verbesserungen sowie ein Entwicklungsstopp für neue Kernsprengkopftypen ein „legitimes Interesse der NKWS“ sei. Auch soll die Umgehung der Bestimmungen des Teststoppvertrages durch neue Technologien unterbleiben. China ist daran gescheitert, eine Bemühensverpflichtung für größere Transparenz abzuwehren. Darüber hinaus wer-

den die KWS aufgefordert, ein einheitliches Format für ihre Berichte über ihre Kernwaffenbestände und Abrüstungsbemühungen an die übrigen Vertragsparteien zu entwickeln. Die Aufforderung, ein Moratorium für die Spaltstoffproduktion aufrechtzuerhalten, fehlt im Vergleich zum Schlussdokument von 2000, auch die Schließung von Testgeländen erwähnt der Aktionsplan nicht. Neu ist hingegen die Empfehlung, Produktionsanlagen für militärisches Spaltmaterial stillzulegen oder zivil umzuwidmen. Rechtlich bindende Sicherheitsgarantien zu verhandeln und ihre bestehenden Vorbehalte gegenüber kernwaffenfreien Zonen zu „prüfen“, werden die KWS lediglich „ermutigt“. Verhandlungen über einen Sicherheitsgarantie-Vertrag werden nicht ausgeschlossen, aber auch nicht empfohlen. Insgesamt überwiegt im Abrüstungsteil „schwache Sprache“ – was in den Entwürfen noch Aufforderungen, Verpflichtungen etc. waren, erscheint jetzt nur noch als bloße Option.

Die Rolle, die der Sicherheitsrat im Rahmen der VN-Charta bei Vertragsverletzungen zu spielen hat, wird nicht erwähnt. Nur ein Verweis auf das Statut der IAEO enthält implizit auch den Hinweis auf den Sicherheitsrat – denn dort steht, dass gravierende Vertragsverletzungen an den Rat weitergegeben werden. Die Konferenz „ermutigt“ alle Staaten, ein Zusatzprotokoll in Kraft zu setzen, macht daraus aber keine bindende Verpflichtung. Das Dokument bekräftigt die Wichtigkeit von Exportkontrollen und empfiehlt die vorliegenden multilateralen Exportrichtlinien als Modell für nationale Exportpolitik; vom amerikanisch-indischen Nuklearabkommen ist nirgends mehr die Rede. Das Dokument drückt Respekt für die nationalen Entscheidungen in der Kernenergiepolitik und den Brennstoffkreislauf aus, die von internationalen Diskussionen über multilaterale Lösungen nicht beeinträchtigt werden dürften.

Man wird das kaum als entscheidenden Durchbruch in nuklearer Abrüstung und Nichtverbreitung rühmen können. Umso mehr fällt der vierte Teil des Dokuments auf, der sich mit dem Mittleren Osten befasst: der Iran taucht dort nicht auf, hingegen wird Israel ausdrücklich aufgefordert, dem NVV beizutreten. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen soll im Einvernehmen mit den Depositarmächten einen Koordinator für eine massenvernichtungswaffenfreie Zone<sup>14</sup> im Nahen und Mittleren Osten benennen, der u.a. eine Konferenz der Staaten der Region für das Jahr 2012 vorbereiten soll. Die EU sagt zu, im Vorfeld dieser Konferenz ein Seminar zu diesem Thema zu veranstalten. Den Amerikanern gelang es (zum Ärger des Iran), die Unterstützung für den Friedensprozess im Nahen Osten in den Text einzubringen und dort anerkennen zu lassen, dass der Friedensprozess einen Beitrag leistet, um die massenvernichtungswaffenfreie Zone in der Region zu schaffen.

14 Schließt nach einer anderen Formulierung im praktischen Schritt auch die Trägersysteme ein.

## Die Akteure

Das Profil der EU auf dieser Konferenz war mäßig. Immerhin trug infolge des Lissabon-Vertrags die „Außenministerin“ der EU, Ashton, erstmals für alle Mitgliedsstaaten der EU deren Stellungnahme in der Generaldebatte vor. Die spanische Präsidentschaft koordinierte ohne Fehl und Tadel. Als Ergebnis gab es mehr Input der EU als je zuvor: Der vor der Konferenz ausgehandelte Gemeinsame Standpunkt wurde als Arbeitspapier eingereicht und bildete die Grundlage aller weiterer Einlassungen der Präsidentschaft. Daraus erarbeitete die EU Stellungnahmen für die einzelnen Haupt- und Unterausschüsse. Auch zu einigen der kritischsten und umstrittensten Fragen der Konferenz reichte die EU Arbeitspapiere ein: zum Nahen Osten, zu den Verifikationsmaßnahmen der IAEO, zum Vertragsrücktritt; auch zum Teststoppvertrag und seinem Verifikationssystem äußerte sie sich. Diese einzelnen Stellungnahmen bildeten wiederum die Basis für Textvorschläge, zunächst für die Ausschussberichte, später zu den Entwürfen des Präsidenten für die Schlusserklärung.

Trotz dieser wirklich eindrucksvollen Einspeisung von Positionen blieb die EU merkwürdig blass. Dafür gab es vier Gründe. Zum Ersten bildeten die Positionen den kleinsten gemeinsamen Nenner. In der zentralen Frage der Konferenz, der Abrüstung, war dieser Nenner sehr klein. Das lag vor allem an der Haltung der beiden europäischen KWS, die nichts zuließen, was irgendwelche Kompromisse mit ihren nationalen Positionen erfordert hätte. Selbst in der Frage der substrategischen Kernwaffen, in der Deutschland den Partnern einen Absatz im Gemeinsamen Standpunkt der EU abgerungen hatte, unterließen Frankreich und Großbritannien jegliche Unterstützung während der Konferenz. Mit ihrem Abrüstungsminimalismus beeindruckte die EU naturgemäß niemanden.

Zum Zweiten beschränkte sich die Präsidentschaft darauf, die jeweiligen Positionen der EU lediglich zu verlesen oder gar nur kundzutun, dass man eine Position habe und sie schriftlich einreichen werde. Ansonsten blieb die EU stumm. Sie debattierte nicht, sondern las vor. Profil gewinnt man im Konferenzgeschehen indes nur, wenn man auf die Einlassungen anderer Akteure reagiert.<sup>15</sup>

Drittens hielt sich die überwiegende Zahl der Mitgliedsstaaten an die Unionsdisziplin: Man wartete auf die Präsidentschaft und unterstützte gegebenenfalls kurz ihre Stellungnahme. Nationale Positionen wurden selten geäußert. Nur Irland, Italien, die Niederlande und Deutschland griffen sporadisch in die Debatte ein. Irland vergab aber viel durch eine emotionale Kritik an Frankreich ausgerechnet in einer Frage, in der der Gemeinsame Standpunkt die französische Äußerung unterstützte, nämlich im Lob für die französischen Abrüstungsleistungen (Schließung von Testgelände und Spaltmaterialproduktionsanlagen und Transparenzmaßnahmen). Mit diesem heiklen Ausbruch aus der Unionsso-

<sup>15</sup> Die portugiesische Präsidentschaft hatte es 2000 fertig gebracht, im Verhandlungssaal mit den Partnern zu konsultieren und anschließend in der Verhandlung das Wort zu ergreifen. Allerdings hatte die EU damals ein Drittel weniger Mitglieder als heute.

lidarität machte Irland es sympathisierenden Unionsmitgliedern schwer, seine gelegentlich geäußerten abrüstungsfreundlichen Positionen zu stützen.

Viertens dachte Frankreich gar nicht daran, sich an die von anderen geübte EU-Disziplin zu halten. Frankreich ergriff das Wort dauernd und ließ es nur ungern wieder los. Nach einer kurzen Reverenz an die EU propagierte die französische Delegation dann stets nationale Positionen, die mit denen der EU-Partner wenig zu tun hatten. Dies geschah häufig in einem überflüssig arroganten und provozierenden Tonfall. Frankreich verteidigte die Modernisierung der Kernwaffen und schlug die eigene Nukleardoktrin als Standard für die negativen Sicherheitsgarantien vor. Dieser Doktrin zufolge werden französische Kernwaffen nur „defensiv“ zur Verteidigung „vitaler Interessen“ eingesetzt; allerdings gibt Frankreich nicht kund, welcher Natur diese vitalen Interessen sind (der frühere Präsident Chirac hat beispielsweise in einer Rede vor einigen Jahren auch die französische Rohstoffversorgung unter den nuklearen Schutzschirm gestellt!). Frankreich erklärte auch ohne Not, das Recht auf die friedliche Nutzung der Kernenergie aus Art. IV beinhalte keineswegs das Recht, eigene Anreicherungs- oder Wiederaufarbeitungsanlagen zu betreiben (ein Recht, das die Bundesregierung in den nie widerrufenen Erklärungen bei der Unterzeichnung und Ratifizierung des NVV ausdrücklich zu Protokoll gegeben hat). Frankreich wollte ständig für seine vergangenen Abrüstungstaten belobigt werden und machte zugleich deutlich, dass man gar nicht daran denkt, in Zukunft neue Abrüstungsschritte zu unterstützen (außer der anderer natürlich). Da die Präsidentschaft und die Mitgliedsstaaten beharrlich schwiegen, während Frankreich ständig sprach, entstand der fatale Eindruck, die Grande Nation sei das Sprachrohr der Union. Die EU wurde auf diese Weise nicht populärer; ihre beste Leistung als Verhandler und Brückenbauer erbrachte sie wohl in den Konsultationen der kleinen Gruppe – aber das sahen eben nur 14 Staaten.

Stieg die Popularität der EU nicht wirklich, so sank diejenige Frankreichs definitiv, und zwar nicht nur unter den Unionsmitgliedern. Zwar vertraten die Franzosen nicht wesentlich andere Positionen als 2005, aber damals verbarg sie der breite Rücken der noch ungleich größeren Delegation der Bush-Regierung. Mit der deutlich flexibleren und verbindlicheren Obama-Delegation entfiel dieser Schutz, anscheinend ohne dass sich die französische Delegation dessen bewusst wurde. Sie hat sich am Sitz der Vereinten Nationen bei führenden Staaten der Dritten Welt sehr unbeliebt gemacht, was für den Status Frankreichs auch über den NVV hinaus durchaus Folgen zeitigen kann. Die mit sich und der Welt selbstzufriedene französische Truppe hat diesen Gesichtsverlust wohl nicht einmal bemerkt.

Die Vereinigten Staaten gehen mit einer gemischten Bilanz aus der Konferenz. Sie haben ein Ergebnis erzielt, unerwünschte Kritik an der amerikanischen Nuklearpolitik vermieden und sich erfolgreich allen Forderungen widersetzt, die die republikanische Opposition zu Hause als sicherheitspolitische Schwäche hätte kritisieren können. Die Reden der gemäßigten blockfreien Staaten auf der Abschlussitzung wiesen immer wieder auf den Beitrag des veränderten internationalen Klimas zur Konsensfindung hin; das war eine eindeutige Anerkennung der neuen amerikanischen Politik. Ihre Flexibilität hat wesentlich dazu beigetragen, den Iran in der blockfreien Gruppe mit zunehmendem Konferenz-

verlauf immer weiter zu isolieren, allerdings ohne dass sich dies im Schlussdokument niederschlug. Die USA haben ihr Ziel nicht erreicht, das Nichtverbreitungsinstrumentarium zu stärken oder den Iran namentlich zu kritisieren. Sie sahen sich in der Abschlussitzung dazu genötigt, die Namensnennung Israels im Nahostteil des Schlussdokuments „tief zu bedauern“, der sie gerade zuvor selbst zugestimmt hatten. Dies war das Ergebnis einer unhaltbaren Politik; vor Jahren hatten die USA die Linie verfochten, Israel nicht zu singularisieren, wenn die Vertragsparteien Nichtvertragsmitglieder aufforderten, dem NVV beizutreten. Mittlerweile wenden sie sich dagegen, Israel überhaupt zu nennen; aber Israel ist nun einmal die einzige Nichtvertragspartei und der einzige Staat im Nahen Osten, der über Kernwaffen verfügt. Diese Alleinstellung ist eine politische Tatsache, alle wissen dies, und deshalb war die amerikanische Position widersinnig und endete folgerichtig in einer kleinen Niederlage. Insgesamt dürfte die amerikanische Delegation indes mit dem Ergebnis mäßig zufrieden sein.

Das gilt vielleicht noch mehr für Russland, das sich eigentlich auf ganzer Linie durchsetzen konnte: Die substrategischen Kernwaffen wurden nicht beim Namen genannt, das Prinzip der „unverminderten gleichen Sicherheit für alle“ – also indirekte Kritik an der Raketenabwehr – wurde im Schlussdokument bekräftigt, die Konferenz verzichtete darauf, die Schließung von Testgeländen zu verlangen, und das russische Angebot einer Brennstoffgarantie fand lobende Erwähnung. Chinas frankreich-ähnliche Politik hingegen, die eigenen Taten loben zu lassen und alle Forderungen auf weitere Abrüstungsleistungen abzuwehren, kam nicht gleichermaßen gut weg: Die „no-first-use“-Politik der Chinesen wurde nicht gewürdigt, und China musste die Aufforderung zu mehr Transparenz und zur Schließung von Spaltstoffproduktionsanlagen hinnehmen; nur die Forderung nach einem einschlägigen Produktionsmoratorium wehrte die chinesische Delegation erfolgreich ab.

Unter den westlichen NKWS darf sich die Schweiz als Gewinner fühlen. Die ungemein aktive schweizerische Delegation brachte ihr Anliegen, den humanitären Aspekt von Kernwaffeneinsätzen und den Hinweis auf das humanitäre Völkerrecht, im Schlussdokument unter<sup>16</sup> und wirkte maßgeblich daran mit, dass die KWS zu einer weiteren Absenkung der Einsatzbereitschaft ihrer Kernwaffen aufgefordert wurden. Damit hat die Schweiz ihre Agenda für diese Konferenz erfolgreich durchgekämpft; das stellt einen beachtlichen Erfolg dar. Das kleine Land hat auf dieser Konferenz ein beachtliches Abrüstungsprofil gewonnen.

Hingegen sind die Iraner Verlierer. Ihre Strategie, Wortführer für die am wenigsten realistischen Forderungen der Blockfreien zu spielen, zahlte sich nicht aus, weil die wichtigen blockfreien Führungsstaaten – Ägypten, Brasilien, Südafrika, Indonesien, Mexiko und Algerien – auf einen Kompromiss abzielten und von einer Reihe anderer blockfreier Staaten in dieser Haltung immer wieder gestützt wurden; nur Kuba und Syrien hielten durchgehend zu Teheran. Iran isolierte sich damit zusehends; die anderen ließen die Iraner das auch gelegentlich öffentlich fühlen. Im Endspiel stand Iran mit dem gescheiterten

16 Zur schweizerischen Position vgl. die von der Schweiz in Auftrag gegebene Studie von Berry et al. 2010.

Versuch, das Schlussdokument noch einmal aufzuschnüren, völlig allein. So beklagte sich der iranische Delegationsleiter am Ende bitter und wortreich darüber, dass die Kernforderungen der Blockfreien sich nicht im Schlussdokument widerspiegeln. Der Iran stimme lediglich aus gutem Willen und aus Respekt vor den Auffassungen anderer zu – ein verklausuliertes Eingeständnis, dass man von den eigenen Partnern unter massiven Druck gesetzt worden war. Dem Iran gelang es zwar mit Hilfe seiner blockfreien Freunde, namentliche Kritik an der eigenen Politik zu vermeiden; Probleme der Vertragseinhaltung behandelt das Schlussdokument nur in allgemeiner Sprache. Dieser fraglose Erfolg ist aber dadurch konterkariert, dass die USA gleichzeitig den von den P-5 abgestimmten Entschließungsentwurf mit der Aussicht auf schärfere Iran-Sanktionen in den Sicherheitsrat einbrachten und der vermeintliche Coup des türkisch-brasilianisch-iranischen Kompromissverschlags zu den iranischen Anreicherungsaktivitäten in der Konferenz völlig verpuffte.<sup>17</sup>

Die Herausbildung einer flexiblen, verhandlungsfähigen und einflussreichen „blockfreien Mitte“, die sich in früheren Konferenzen bereits angedeutet hatte, hat sich in dieser Konferenz bestätigt. Neben den im vorigen Abschnitt genannten Ländern zählen auch Chile, Nigeria, Marokko, die Vereinigten Arabischen Emirate, die ASEAN-Staaten und sogar Libyen dazu. Als höchst eindrucksvoller Wortführer dieser Gruppe hat sich Brasilien präsentiert. Die Brasilianer vertraten zwei wichtige nationale Interessen: Handlungsfreiheit in der Brennstoffkreislaufpolitik zu wahren und zu vermeiden, dass ihnen das Zusatzprotokoll als Verifikationsmaßnahme aufgenötigt wurde. Für die Unterstützung dieser Positionen (die durchaus nicht alle gemäßigten Blockfreien teilten) gewährte Brasilien Ägypten alle Hilfe in der Nahostfrage. Ansonsten erwies sich die brasilianische Delegation als kompromissfähiger und eloquenter Verhandlungsführer in Abrüstungsfragen. Mit Brasilien wird man in der Nichtverbreitungspolitik künftig stärker zu rechnen haben. Es wird darum gehen, die kompakte Ablehnung der NAM gegenüber Verbesserungen in der Nichtverbreitungspolitik aufzulockern. Fortschritte in der nuklearen Abrüstung werden dabei helfen. Letztlich werden viele NAM-Staaten auch für den Gedanken zu gewinnen sein, dass nukleare Abrüstung erhöhtes Vertrauen in die Robustheit des Nichtverbreitungsprinzips verlangt und dazu ein erweitertes Instrumentarium nötig ist.

Seit 1985 habe ich an allen Überprüfungskonferenzen teilgenommen. Noch nie war es möglich oder sinnvoll, einen „Sieger“ zu küren. Das ist diesmal anders: Ägypten hat diese Konferenz „gewonnen“. Abrüstungs- und Nichtverbreitungsforderungen haben sich gegenseitig neutralisiert und finden sich im Schlussdokument auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Dieser Umstand macht das Aktionsprogramm zur kernwaffenfreien Zone Nahost zum herausragenden Ergebnis. Genau das war das Ziel der ägyptischen Politik.

17 Die Präsidenten Brasiliens und der Türkei handelten während der Konferenz in Teheran ein Abkommen aus, demzufolge Teheran einen Teil seines angereicherten Urans in die Türkei verbringt. Teheran soll die äquivalente Menge auf 20% angereicherten Reaktorbrennstoffs von Russland und Frankreich erhalten. Dieses Projekt entspricht einem westlichen Vorschlag aus dem Herbst 2009. Allerdings verfügt der Iran heute – anders als damals – über genug Material für zwei Kernwaffen und hat – im Gegensatz zu dem damaligen westlichen Vorschlag, begonnen, selbst Uran auf 20% anzureichern. Damit ist der Zeitgewinn für Verhandlungen, den der westliche Vorschlag damals anstrebte, annulliert.

Man muss weiter ausholen, um den ägyptischen Erfolg zu würdigen. Unter Präsident Nasser betrieb das Land ein schlecht organisiertes und nicht konsequent durchgehaltenes Kernwaffenprogramm. Sein Nachfolger Sadat wünschte die Öffnung zum Westen; die Kernwaffenambitionen standen dem im Wege. Unter seiner Führung trat Ägypten 1981 dem Nichtverbreitungsvertrag bei, in der auf amerikanische Zusagen gestützten Erwartung, dass Washington Israel in dieselbe Richtung drängen würde. 1985 brachte der ägyptische Konferenzpräsident Mohammed Shaker mit der hingebungsvollen Unterstützung seiner Delegation eine sehr schwierige Überprüfungskonferenz zu einem guten Ergebnis. 1995 war Ägypten die entscheidende Kraft, um die übrigen arabischen Staaten davon zu überzeugen, die unbegrenzte Verlängerung des NVV ohne Kampfabstimmung durchgehen zu lassen. Im Gegenzug erhielt Kairo die „Nahostresolution“, in der sich die Depositare des NVV, also auch die USA, dazu verpflichteten, zugunsten einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten aktiv zu werden. Obwohl nichts geschah, machte sich Ägypten im Jahr 2000 als Mitglied der New Agenda Coalition noch einmal für den Kompromiss stark, in dem die Nahostresolution von 1995 bekräftigt wurde. Wieder geschah nichts, und die Politik der Bush-Administration ließ erkennen, dass die israelischen Kernwaffen für die USA auch langfristig tolerierbar, wenn nicht sogar willkommen waren. Die immense ägyptische Frustration zeigte sich 2005: Als Hauptkontrahent der USA, hinter dem sich die gleichfalls destruktiven Iraner komfortabel verstecken konnten, brachte Ägypten mit prozeduralen Manövern die Konferenz zu einem präzedenzlos kläglichen Scheitern. Ägypten hatte ein Zeichen gesetzt.

Besser als mancher radikale NAM-Staat verstand Ägypten die Chancen, die die neue Konstellation in Washington bot. Dass Ägypten zugleich Koordinator der NAM und der (für den Konferenzverlauf diesmal völlig unbedeutenden) New Agenda Coalition war, erlaubte nicht nur ein herausragendes Profil durch ständige Wortmeldungen. Vielmehr gab der NAM-Job die Gelegenheit, extreme Verhandlungspositionen und damit Tauschobjekte für den Kompromiss aufzubauen, während Ägypten zugleich über die NAC-Sprecherrolle Mäßigung und Kompromissbereitschaft zu signalisieren vermochte. Die Delegation spielte virtuos auf ihren Instrumenten und verlor auch durch den Zwang der gewissermaßen allgegenwärtigen Präsenz nicht den Überblick: Die Ägypter mussten im formalen Konferenzgeschehen wirken und zugleich in den geschlossenen Konsultationen (bezeichnenderweise in der ägyptischen Vertretung), den Nahostkonsultationen und den bilateralen Gesprächen mit den USA ihre Stellung behaupten. Das gelang eindrucksvoll. Natürlich wurde Ägypten begünstigt von der kongenialen Partnerschaft mit Brasilien und dem Druck auf die Obama-Regierung, einen Erfolg einzufahren. Die Ägypter nutzten diese günstigen Bedingungen indes mit größtem Geschick und mit Augenmaß. Sie lieferten eine perfekte Lektion in multilateraler Diplomatie.

Deutschland kam zu dieser Konferenz mit drei wesentlichen Anliegen: Erstens wollte die deutsche Delegation ein Ergebnis erzielen. Die Besorgnis war groß, dass eine weitere gescheiterte Überprüfungskonferenz eine womöglich unumkehrbare Erosion des Vertragswerks einleiten könnte. Die grundlegende, überparteiliche Orientierung der deutschen Außenpolitik an multilateralen Regelungen und der relativ hohe Rang von Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung in der außen- und sicherheitspolitischen Prioritätenliste machten insoweit eine gemeinschaftlich verabschiedete Schlusser-

klärung zu einem vorrangigen Ziel. Zweitens zielte die deutsche Politik darauf ab, die substrategischen Kernwaffen in der Abrüstungspolitik zu verankern. Der Koalitionsvertrag hat die Aufgabe gestellt, die auf deutschem Boden verbliebenen amerikanischen Kernwaffen in die USA zurückzuführen. Wie der NATO-Gipfel von Tallin gezeigt hat, wird das nur im Rahmen einer rüstungskontrollpolitischen Lösung machbar sein, die auch die taktischen Kernwaffen Russlands einbezieht. Es war daher ein Konferenzergebnis wünschenswert, das von den Kernwaffenstaaten eine solche Einbeziehung verlangte oder sie zumindest empfahl. Die Schlusserklärung von 2000 hatte die „taktischen Kernwaffen“ angesprochen und unilaterale Maßnahmen „als integralen Teil des Abrüstungsprozesses“ gefordert, damit indes den Status quo nur bekräftigt – denn Amerikaner und Russen hatten seit 1991 tatsächlich parallel, aber ohne Verhandlungen, unilaterale Reduktionen erklärt und auch durchgeführt. Es kam also darauf an, „etwas mehr“ herauszuholen. Drittens wünschte die deutsche Politik eine starke Rolle der EU auf der ersten größeren Bewährungsprobe seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags. Gegenüber diesen drei Erfolgsmaßstäben traten andere Belange zurück – etwa die Stärkung der Nichtverbreitungsinstrumente oder ausdrückliche Kritik am Iran.

Von den drei Zielen wurde das erste uneingeschränkt erreicht. Im Hinblick auf das zweite Ziel gelang es, die Abrüstung von substrategischen Waffen im Gemeinsamen Standpunkt der EU zu verankern und auch im Konferenzverlauf mehrfach einschlägige Vorschläge der EU zu initiieren. Deutschland brachte eine Koalition europäischer Länder zusammen, die in einer gemeinsamen Erklärung im Hauptausschuss I für substrategische Kernwaffen Transparenz und vertrauensbildende Maßnahmen, Einbeziehung in den regulären, vertragsbasierten Abrüstungsprozess, Verminderungen und die letztendliche Beseitigung forderten; die Schlusserklärung sollte eine entsprechende Passage enthalten. Dass sich Polen in dieser Debatte dieser Gruppe anschloss, war ein großer Erfolg angesichts der intensiven Debatte über die Rolle der substrategischen Kernwaffen in der NATO (Kulesa 2010). Trotz Russlands hartnäckigem Widerstand gegen dieses Projekt findet sich die Formel „all types of nuclear weapons“ gleich dreimal im Schlussdokument. Die Konferenz hat damit empfohlen, diese Waffen über unilaterale Maßnahmen hinaus auch in bilaterale, regionale und multilaterale Rüstungskontrollanstrengungen mit einzu beziehen und nicht nur ihre Zahl zu vermindern, sondern sie letztendlich zu eliminieren. Während aus deutscher Sicht eine klarere Sprache wünschenswert gewesen wäre, hat man im Grundsatz dieses Ziel erreicht. Für das dritte Ziel gilt das – s.o. – nur mit Einschränkung. Die EU war präsent, aber insgesamt weitaus weniger wirksam, als es von einer Staatengruppe mit 27 Mitgliedern darunter einige politische „Schwergewichte“ zu erhoffen gewesen wäre.



## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das erneute Scheitern einer Überprüfungskonferenz hätte die Krise des NV-Regimes weiter vertieft, möglicherweise irreversibel. Insofern schafft die Einigung Zeit, um an die fälligen Reparaturarbeiten zu gehen. Darin liegt der Hauptgewinn des New Yorker Ergebnisses. Inhaltlich ist es eher bescheiden ausgefallen. In der Abrüstung sind der qualitativen Weiterentwicklung von Kernwaffen Hürden in den Weg gestellt und neuen Sprengkopftypen eine Absage erteilt worden. Die Einbeziehung aller Kernwaffen ungeachtet ihres Stationierungsortes in den geregelten Abrüstungsprozess jenseits unilateraler Maßnahmen bringt das wichtigste deutsche Ziel der Verwirklichung einen Schritt näher. Die Mitgliedsstaaten werden freundlich aufgefordert, das Zusatzprotokoll zu unterschreiben und verlässliche Exportkontrollen einzuführen und anzuwenden. Viel mehr ist nicht. Schaut man sich die Sprache der Abschlusserklärung genau an, fällt auf, wie weich sie ist. Es gibt kaum klare Verpflichtungen („commit“, „shall“, „undertake“) und viel Freundlichkeit („the Conference encourages“, „invites“).

Das ist kein Zufall. Die Schlusserklärung ist ein Minimalkompromiss zwischen KWS und Blockfreien auf dem kleinsten Nenner. Die KWS wollten jede verbindliche Festlegung auf Abrüstungsaktivitäten vermeiden.<sup>18</sup> Die Blockfreien verboten sich jegliche Stärkung des Nichtverbreitungsinstrumentariums und der Vertragsdurchsetzung, weil sie in solchen Schritten unziemliche Angriffe gegen ihre Souveränität vermuten. Der Wunsch der KWS nach wirksameren Nichtverbreitungsmaßnahmen war trotz vieler starker Worte nicht stark genug, ihre Lust am unbeeinträchtigten nuklearen Status Quo ins Wanken zu bringen. Das Interesse der Blockfreien an der Abrüstung genügte trotz rhetorischer Bandschleifen nicht, um ihre Vorbehalte gegen belastbare Mittel der Vertragsdurchsetzung zu mindern; im Gegenteil, sie boten dem Iran trotz sichtbaren Missfallens an der Radikalität der iranischen Politik einen Schutzschirm gegen die Verurteilung durch die Konferenz. Durch das wechselseitige Abhandeln substantieller Positionen gibt es keine Abrüstungszeitpläne, keine baldigen Verhandlungen über eine Kernwaffenkonvention, keinen „Verifikationsstandard“, der das Zusatzprotokoll verbindlich mit einbezöge, keine klare Befürwortung von multilateralen Brennstoffgarantien an Stelle nationaler Einrichtungen, keine Regelungen für den Vertragsrückzug, keine Bekräftigung der wichtigen Rolle des Sicherheitsrats in der Antwort auf Regelbrüche, keine Kritik am Iran. Die Schlusserklärung ist in ihren ersten drei Teilen ein Musterexemplar von Minimalismus: Besser als nichts, aber nicht viel.

Das lässt den innovativen Teil zum Nahen Osten umso lichter strahlen. Die negativen Reaktionen aus Israel machen das nur umso deutlicher. Zwar hat Premierminister Netanyahu ganz recht damit, dass das Verschweigen der iranischen und auch der syrischen Problematik Heuchelei darstellt, denn die nuklearen Bestrebungen beider Akteure sind natürlich für die Thematik einer kernwaffenfreien Zone in der Region relevant und brisant. Aber das sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die israelische Politik all-

18 Außer solchen, die seit langem unkontrovers waren wie Teststopp und FMCT.

mählich an ihre Grenzen stößt. Wie in der Siedlungspolitik ist auch in der Nuklearpolitik die seit vielen Jahren gepflegte Linie, alles bleibe immer beim Alten und müsse das auch, unhaltbar. Ohne israelische Bewegung, behutsam und erst einmal symbolisch, wird der Druck in der Region auf mehr Proliferation immer weiter steigen. Der Anlauf, den die Überprüfungskonferenz mit amerikanischer Billigung genommen hat, wird von der israelischen Regierung als bedrohlich angesehen, tatsächlich ist er für das Land auch eine Chance. Den USA ist es gelungen, die Bedeutung des Friedensprozesses, der Vertrauensbildung und der parallelen Abrüstung anderer Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme für die Errichtung einer kernwaffenfreien Zone im Schlussdokument zu verankern. Damit ist wichtigen Positionen Israels Rechnung getragen. Abrüstung und Vertrauensbildung in der Region zu thematisieren, ohne über die nukleare Frage zu sprechen, wird nicht möglich sein. Die Konferenz von 2012 gibt die Gelegenheit auszuloten, welche Möglichkeiten sicherheitspolitischer Kooperation in der Region möglich sind. Zugleich kann Israel dort das iranische Problem zur Sprache bringen, zumal eine Reihe arabischer Staaten die israelischen Besorgnisse durchaus teilen.

Insgesamt hat die Überprüfungskonferenz keine Probleme gelöst und die Krise des Regimes nicht beendet. Sie hat lediglich die Chance eröffnet, die kommenden Jahre zu nutzen, um die Krise nachhaltig zu bearbeiten. Lässt die Vertragsgemeinschaft diese Gelegenheit verstreichen, wird die Erosion erneut und vermutlich verstärkt einsetzen. Dass P-5 und Blockfreien die Bewahrung des nationalen Status Quo offensichtlich mehr wert ist als die dynamische Stärkung und Weiterentwicklung des Vertragsregimes ist keine günstige Ausgangsposition. Sie verlangt nach dem entschlossenen Einsatz von Akteuren, denen der Vertrag mehr bedeutet.

Die Bundesrepublik Deutschland hat den Nichtverbreitungsvertrag, den sie als ursprüngliches Zielobjekt der Nuklearmächte nur zögerlich und widerstrebend akzeptierte, mittlerweile zum Teil der deutschen Staatsraison gemacht. Sie hat deshalb ein Interesse, den Vertrag zu stärken und zugleich die in ihm festgeschriebene Abrüstungsforderung an die Atomkräfte einzufordern. Die Konferenz in New York hat gezeigt, dass die gemäßigten westlichen und NAM-Staaten, die diese Einstellung verbindet, Wege finden müssen, aus dem von den Kontrahenten KWS/NAM-Mainstream diktierten Mechanismus der Minimierung auszubrechen. Für Deutschland bedeutet das insbesondere, die Zwangsjacken, die NATO und EU der Politik anlegen, zu lockern. Die Positionen dieser Organisationen sind in zu hohem Maße von den KWS bestimmt; hier hat sich seit 2000 in der EU eine Akzentverschiebung ergeben, die die Rolle der EU im NVV marginalisiert.

Deutschland sollte daher seine Positionen zu den verschiedenen Aspekten der nuklearen Abrüstung neu bedenken. Was gibt es dagegen zu sagen, sich auf Zeitziele für die nächsten ins Auge gefassten zwei oder drei Abrüstungsschritte festzulegen? Ist es nicht völlig zutreffend, dass die Schlussphase des Abrüstungsprozesses aus Gründen der Vertrauensbildung in zeitlich strikt festgelegten Schritten erfolgen muss? Ist nicht auch Deutschland als Nichtkernwaffenstaat daran interessiert, dass rechtsverbindliche Sicherheitsgarantien für alle atomaren Habenichtse ausgesprochen werden, denen die IAEO Vertragstreue bescheinigt (die amerikanische Version der Sicherheitsgarantie), auch wenn das der französischen Doktrin widerspricht, Kernwaffen zur Verteidigung unbe-

stimmter „vitaler Interessen“ einsetzen zu wollen. Sollten die KWS nicht durch eine rechtliche Regelung mit der IAEO gebunden sein, jährliche Bestandsberichte über ihre Arsenale und Spaltstoffbestände abzuliefern, so wie wir das für unsere zivilen Bestände tun? Haben die Blockfreien nicht mit ihrer Forderung völlig Recht, weitere Zugeständnisse in der Nichtverbreitung und Vertragsdurchsetzung nur in dem Maße einzuräumen, wie umgekehrt die KWS greifbare Abrüstungsschritte unternehmen? Die Reihe dieser Fragen, die auf eine weitgehende Umpositionierung hindeuten, ließe sich noch verlängern.

Dafür braucht man Netzwerke jenseits der EU und der NATO, ohne den festen Grund dieser beiden Gruppierungen zu verlassen. Die KWS machen in ihrer engen P-5-Koordinierung vor, dass das geht und auch legitim ist: Frankreich und Großbritannien nehmen diese Abstimmung bei Weitem ernster als das, was in der EU geschieht. Innerhalb der westlichen Gruppe bieten sich als mögliche Partner Norwegen, Belgien, die Schweiz, Japan, Australien und Neuseeland an. Schweden und Kanada, früher unter den proaktivsten Staaten, sind in der Abrüstungspolitik unter ihren konservativen Regierungen in eine Art Starrkrampf verfallen, aus dem sie sich aber wohl wieder lösen werden. Als zweite Abstimmungsachse sollte der reguläre, nicht nur punktuelle Kontakt mit den exponierten moderaten Blockfreien gesucht werden: Mit Brasilien, Südafrika, Indonesien, Mexiko, Chile, Malaysia, Marokko, Nigeria sollte man bei der CD in Genf und im ersten Ausschuss der Generalversammlung der VN regelmäßige multilaterale Konsultationen mit dem Ziel einführen, gemeinsame Positionen zu entwickeln.

Den befreundeten KWS ist auf diese Weise zu demonstrieren, dass man Alternativen hat. Nur so lässt sich deren offensichtlich verfestigter Eindruck auflösen, die europäischen NKWS „in der Tasche zu haben“. Die EU-Außen- und Sicherheitspolitik sollte man deshalb natürlich nicht etwa vernachlässigen, sondern noch stärker zu gestalten trachten. Ein regelmäßiger „Caucus der europäischen NKWS“ im Umfeld aller EU-Arbeitsgruppensitzungen zur Nichtverbreitung (CONOP) wäre in dieser Hinsicht zweckmäßig. Es geht darum, die Fähigkeit der EU zum Brückenschlag wieder zu gewinnen; dazu muss das Abrüstungsprofil der EU positiver und deutlicher werden.

Das minimalistische Patt, das den Ausgang der New Yorker Konferenz charakterisiert, ist besser als der wechselseitige diplomatische Vernichtungskrieg, den manche Vertragsmitglieder 2005 betrieben haben, aber eine nachhaltige Zukunft für den Vertrag eröffnet es auch nicht. Hierzu bedarf es der engagierten Gestaltung aus der Mitte der Vertragsparteien. Hier sollte sich Deutschland neu positionieren und aktiv einsetzen.

## Literatur

- Berry, Ken/Lewis Patricia/Pélopidas, Benoît/Sokov, Nikolai/Wilson, Ward* 2010: Delegitimizing Nuclear Weapons: Examining the Validity of Nuclear Deterrence, Monterey, Monterey Institute of International Studies.
- Franceschini, Giorgio/Fey, Marco/Müller, Harald/Schmidt, Hans-Joachim* 2010: Ein nuklearer Frühling? Worte und Taten in der neuen US-Nuklearpolitik auf dem Weg zur Globalen Null, HSFK Report Nr. 4, Frankfurt/M.
- Johnson, Rebecca* 2003: Laying Substantive Groundwork for 2010: Report of the 2009 PrepCom, in: Disarmament Diplomacy Nr. 91, Sommer, S. 3-9.
- Hirsch, Theodore* 2004: The Additional Protocol. What It Is and Why It Matters. In: The Nonproliferation Review, Jg. 11, Nr. 3, S. 140-166.
- Kadhim, Abbas* 2006: The Future of Nuclear Weapons in the Middle East, in: The Nonproliferation Review Jg. 13, Nr. 3, S. 581-590.
- Kulesa, Lucasz* 2010: Global Zero: Implications for Europe: Nuclear Weapons After the 2010 NPT Review Conference, in: Jean-Pascal Zanders (Hrsg.), Nuclear Weapons after the 2010 NPT Review Conference, Paris, IISS Chaillot Paper 2010, S. 87-101.
- Lewis, Patricia* 2010: Life at 40: Prospects for the NPT and the 2010 Review Conference, in: Arms Control Today, 15.-21. März.
- Müller, Harald* 2005: Vertrag im Zerfall? Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages und ihre Folgen, HSFK-Report Nr. 4, Frankfurt/M.
- Müller, Harald* 2009: Die Stabilität des nuklearen Nichtverbreitungsregimes: Stand und Optionen. HSFK-Report Nr. 11, Frankfurt/M.
- Müller, Harald* 2010: Krieg in Sicht? Das iranische Nuklearprogramm und das Sicherheitsdilemma Israels, HSFK-Standpunkte Nr. 2, Frankfurt/M.
- NPT/CONF.2010/CERP.2/Rev.1*. President's Draft. Final Declaration, 25 Mai 2010.
- NPT/CONF.2010/L.2*, Draft Final Document, 27 Mai 2010.
- Rühle, Hans* 2010: Brasilien und die Bombe. Irritierende nukleare Aktivitäten im Hinterhof der USA, [www.internationalepolitik.de/exklusiv/view/1272892131.html](http://www.internationalepolitik.de/exklusiv/view/1272892131.html) (18.6.2010).
- Rauch, Carsten* 2008: Desaster, Durchbruch oder Dilemma? Plädoyer für einen pragmatischen Umgang mit der indisch-amerikanischen Nuklearkooperation, HSFK-Standpunkte Nr. 5, Frankfurt/M.
- Yudin, Yury* 2010: Multilateralization of the Nuclear Fuel Cycle: The Need to Build Trust, Genf, UNIDIR.