

HSFK-Report Nr. 7/2011

Nukleare Abrüstung – Optionen für den kommenden Über- prüfungszyklus des NVV

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 · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-32-7

Euro 6,-

Zusammenfassung

Im nuklearen Nichtverbreitungsregime und dem in seinem Zentrum stehenden Nichtverbreitungsvertrag (NVV) spielt die nukleare Abrüstung eine Schlüsselrolle für die Regimestabilität. Sie wird als das wichtigste Quidproquo für den Kernwaffenverzicht der großen Staatenmehrheit angesehen. Versuche der Bush-Regierung, unterstützt von einer kleinen Gruppe akademischer Experten, in einer revisionistischen Vertragsinterpretation die Rolle der Abrüstung herunter zu spielen, sind gescheitert: Auf der Überprüfungskonferenz des Vertrages im Jahre 2010 war die Wichtigkeit des Abrüstungsthemas so prominent wie eh und je, und nur die erklärte Bereitschaft der Obama-Regierung, die Thematik ernst zu nehmen, machte die einvernehmliche Annahme eines Schlussdokumentes mit einem Aktionsplan für Abrüstung, Nichtverbreitung und die Kooperation in der friedlichen Nutzung der Kernenergie möglich. Die Wichtigkeit der Abrüstung zu betonen, bedeutet keineswegs, die Problematik von Vertragsbrüchen – Nordkorea, Iran, Syrien – herunterzuspielen, im Gegenteil: Nur eine geschlossene Vertragsgemeinschaft kann dem Regelbruch wirksam entgegen treten, und geschlossen wird die Vertragsgemeinschaft nur sein, wenn die Nichtkernwaffenstaaten, und hierbei vor allem die zwei Drittel, die der Blockfreien Bewegung (NAM) zuzurechnen sind, überzeugt sind, dass die Kernwaffenstaaten ihre Abrüstungsverpflichtung ernst nehmen.

Die Einigung wird dadurch erschwert, dass NAM und Kernwaffenstaaten – bei wechselseitigem rhetorischem Bekenntnis zum Ziel der nuklearen Abrüstung – diametral unterschiedliche Abrüstungs-„Philosophien“ und -Strategien verfolgen. Die NAM versteht die nukleare Abrüstung als einen einzigen, zeitgebundenen rechtlichen Akt, der ein für alle Mal das Endziel in einem Vertragsschluss verbindlich festlegt; dieser Vertrag soll, in Analogie zum Biowaffen- und zum Chemiewaffenübereinkommen, die Kernwaffenkonvention sein. Alle Kernwaffenstaaten seien verpflichtet, diesen Schritt zu tun, der von keinen politischen oder nicht-nuklearen rüstungskontrollpolitischen Rahmenbedingungen abhängig sei. Diese Position der NAM reflektiert die aus Erfahrung gewachsene Wahrnehmung, dass seit Abschluss des NVV die Lasten auf den Nicht-Kernwaffenstaaten gewachsen sind, um die Effektivität des Regimes zu erhöhen, während die Kernwaffenstaaten die Verminderung ihrer Kernwaffenarsenale aus Sicht der NAM-Staaten lediglich als rationale Strategie betreiben, das heißt, aus Kostengründen die Größe ihrer nuklearen Streitkräfte im Lichte veränderter Sicherheitsbedrohungen zu vermindern, ohne die Absicht zu haben, sich auf eine kernwaffenfreie Welt zuzubewegen.

Die Kernwaffenstaaten sehen ihre Abrüstungsstrategie hingegen in kleinen, kontrollierbaren Schritten, die möglichst zwischen ihnen selbst ausgehandelt und gegebenenfalls verifiziert werden sollen. Zugleich beharren sie darauf, dass die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen verändert werden müssen, um diese Schritte, geschweige denn die letzten Schritte in eine kernwaffenfreie Welt, zu ermöglichen, ohne dass untragbare nationale Sicherheitsrisiken und globale Stabilitätsrisiken entstehen. Zeitziele zu benennen oder vorzeitige Multilateralisierung in globalen Verhandlungen einzugehen, sollten in ihrer Sicht vermieden werden; ein Vertrag zum Verbot der Spaltstoffproduktion für Kernwaffenzwecke (FMCT) ist die Ausnahme. Da der Abrüstungsprozess langwierig,

komplex und voller Überraschungen und Stolpersteine sein wird, muss nukleare Abschreckung aufrecht erhalten werden; das könnte gelegentlich sogar die Modernisierung der Sprengkopftechnik erfordern.

Die Haltung beider Gruppen hängt mit nationalen Interessen und mit den Selbst- und Weltbildern der Akteure zusammen. Die NAM bewahren das Gedächtnis an die koloniale Erniedrigung, legen größten Wert auf Souveränität und stehen daher nichtverbreitungsbedingten Einschränkungen ablehnend gegenüber, solange die kernwaffenfreie Welt nicht in Sicht ist. Sie pochen auf das Prinzip der souveränen Gleichheit, dass sie durch die dauerhafte Ungleichheit zwischen Kernwaffenmächten und Habenichtsen verletzt sehen. Die Kernwaffenstaaten erfreuen sich ihres privilegierten Status, an den manche von ihnen ihren Weltmachtanspruch geknüpft sehen. Und selbst die gegenwärtige Regierung der Vereinigten Staaten knüpft die eigene Abrüstungsbereitschaft an die Beibehaltung und den Ausbau konventioneller Überlegenheit, die sie für die amerikanische Rolle in der Welt in Anspruch nehmen zu müssen glaubt, womit sie Sicherheitsbesorgnisse in Moskau und Peking nährt, die wiederum deren Abrüstungsbereitschaft dämpfen. Der Weg zur Abrüstung ist daher schwierig und steinig.

Es ist nicht ausgeschlossen, den tiefen Graben zwischen den beiden Auffassungen zu überbrücken. Um das Verlangen der NAM nach Zeitzielen zu befriedigen, wäre es denkbar, für einzelne, in absehbarer Zeit mögliche, Abrüstungsschritte Zeitziele für den Beginn und das Ende der Verhandlungen und auch für den Vollzug der Verhandlungsergebnisse festzulegen. Ob es möglich sein wird, sich auf ein Zeitziel für die vollständige nukleare Abrüstung – im Sinne einer Bemühensverpflichtung, nicht einer sanktionsbewehrten Rechtsverpflichtung – zu einigen, ist offen. Völlig unsinnig wäre ein solcher Schritt keineswegs.

Über eine Kernwaffenkonvention kann unter den gegebenen politischen Umständen nicht sinnvoll verhandelt werden, wohl aber lassen sich auf Expertenebene wichtige Parameter wie Verifikation, Bedingungen des Inkrafttretens, Umgang mit ziviler Kernenergie, Verfahren der Vertragsdurchsetzung usw. explorieren. Damit könnte die Genfer Abrüstungskonferenz einen Ad-hoc-Ausschuss betrauen; alternativ könnten die Vertragsparteien des NVV auf der nächsten Überprüfungskonferenz einen intersessionalen Prozess (d.h. in Gesprächsforen zwischen den Überprüfungskonferenzen und verzahnt mit dessen Vorbereitung) nach dem Beispiel der Biowaffenkonvention einrichten, der sich u.a. mit dieser Problematik befasst.

Wichtig ist die Überbrückung der tiefen Kluft zwischen NAM und dem „Norden“ – die Nichtkernwaffenstaaten der industrialisierten Welt durchaus eingeschlossen. Gruppenübergreifende Netzwerke sind hierfür sehr geeignet, wie der Erfolg der aus Irland, Schweden, Neuseeland, Ägypten, Südafrika, Brasilien und Mexiko bestehenden New Agenda Coalition (NAC) auf der Überprüfungskonferenz 2000 demonstriert hat. Die Bundesregierung hat Recht daran getan, in Gestalt der Nichtverbreitungs- und Abrüstungsinitiative (NPDI) eine solche neue Gruppierung zu schaffen, der auch die Niederlande, Polen, die Türkei, Kanada, Australien, Japan, Mexiko, Chile und die Vereinigten Arabischen Emirate angehören. Die erste Initiative dieser Gruppe – die Ausarbeitung des von der Überprüfungskonferenz geforderten einheitlichen Berichtsschemas, in dem die

Kernwaffenstaaten die Vertragsgemeinschaft über die Entwicklung ihrer Arsenale (und natürlich deren Abrüstung) informieren sollen – ist vielversprechend. Denkbar wäre es, in diesem Rahmen auch das deutsche Anliegen der Verminderung und Abrüstung der sub-strategischen Kernwaffen zu formulieren oder ein „Deckelungsabkommen“ für alle Kernwaffenbesitzer, in dem auch die kleineren Atomkräfte verbindliche Obergrenzen für ihre Arsenale akzeptieren.

Mit dem Engagement in der NPDI hat sich Deutschland neue Handlungsfreiheit außerhalb der Klammer der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen, in deren Rahmen zuletzt die Positionen der Kernwaffenstaaten zu stark dominieren. Das mindert aber die Wichtigkeit der EU als zentralem Ort deutscher Außen- und Sicherheitspolitik nicht. Daher sind auch im europäischen Rahmen neue Initiativen empfehlenswert. Zum einen wäre es zu überlegen, ein wichtiges Anliegen Frankreichs, die Konditionierung der Abrüstung mit günstigen politischen Rahmenbedingungen, aufzugreifen. Die EU sollte versuchen zu definieren, was diese Rahmenbedingungen sind, welche Verpflichtungen sich daraus für die Vertragsmitglieder ergeben und diese Erkenntnisse in den NVV-Überprüfungsprozess einwerfen. Sie könnte zum Zweiten versuchen, den schillernden Begriff der „Unumkehrbarkeit“, der den Abrüstungsprozess nach dem Konsens der Vertragsgemeinschaft füllen soll, inhaltlich zu bestimmen. Sie könnte drittens darauf dringen ein altes Anliegen, nämlich ein wirksames Verfahren beim missbräuchlichen Rücktritt von der Vertragsmitgliedschaft im NVV, mit dem Abrüstungsprozess zu verbinden: Ohne ein solches Verfahren ist nämlich die Annäherung an und der Eintritt in die kernwaffenfreie Welt schlechterdings undenkbar. Schließlich könnte die EU auch ihr junges Nichtverbreitungskonsortium beauftragen, Schritte für die „Nichtverbreitungs- und Abrüstungs-Ausbildung“ zu unternehmen und anzubieten, welche die Überprüfungskonferenz von 2010 ihren Vertragsmitgliedern nahe gelegt hat.

Inhalt

1.	Einführung	1
2.	Die Rolle der Abrüstung im NVV	2
3.	Nukleare Abrüstung auf der Überprüfungskonferenz von 2010	4
4.	Zwei entgegengesetzte Abrüstungsphilosophien	6
4.1	Big Bang: Die Abrüstungsphilosophie der NAM	6
4.2	Die Interessen der Blockfreien	7
4.3	Identitäten und Selbstbilder der Blockfreien	8
4.4	Kleine Schritte bis zum Sankt Nimmerleinstag: Die Abrüstungsphilosophie der Kernwaffenstaaten	9
4.5	Die Interessen der Kernwaffenstaaten	11
5.	Den Abgrund überbrücken	13
5.1	Politische Bedingungen für nukleare Abrüstung	13
5.2	Inkrementalismus mit Zeitplan	16
5.3	Der Umgang mit der Kernwaffenkonvention	17
6.	Weitere Abrüstungsoptionen für den nächsten NVV-Überprüfungszyklus	18
6.1	Das Ende des nuklearen Rüstungswettlaufs nachhaltig machen	18
6.2	Abrüstungsschritte für den nächsten Überprüfungszyklus	22
7.	Deutsche Optionen für den künftigen Überprüfungszyklus	24
7.1	Deutschland und die EU auf der Überprüfungskonferenz von 2010: Folgerungen für den nächsten Zyklus	24
7.2	Deutschland in der „Nichtverbreitungs- und Abrüstungsinitiative“	24
7.3	Deutschland in der EU	26
7.4	Ausblick: Kleine Schritte und die Änderung von Mentalitäten	28
	Literatur	29

1. Einführung

Ein neuer Überprüfungszyklus des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) beginnt 2012 und wird 2015 in der nächsten Überprüfungskonferenz kulminieren. Wie die Überprüfungskonferenz 2010 gezeigt hat, sind die nukleare Abrüstung und der Mittlere Osten die umstrittensten Themen innerhalb der Vertragsgemeinschaft. Nur wenn in diesen beiden Punkten Einigung erzielt werden kann, wird eine gemeinsame Abschlusserklärung möglich sein. Eine zerstrittene Vertragsgemeinschaft schwächt den Vertrag, im Angesicht bedeutender Herausforderungen, nicht zuletzt durch das iranische Nuklearprogramm, könnte eine solche Schwächung fatal sein.¹

Mit Möglichkeiten, die verfahrenere Proliferationslage im Nahen und Mittleren Osten auf der bevorstehenden Konferenz anzugehen, die im Jahre 2012 stattfinden wird, habe ich mich kürzlich auseinandergesetzt (Müller 2011). In diesem Report geht es jetzt um die Abrüstungsfrage: Dieser Report zielt darauf ab, auszuloten, wie der tiefe Riss in der Abrüstungsfrage zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten, vor allem den Blockfreien (non-aligned Movement, NAM), im Nichtverbreitungsvertrag (NVV) überbrückt werden könnte. Aus diversen Gründen lassen sich die Kernwaffenstaaten nicht eindeutig auf den Pfad zu einer vollständigen nuklearen Abrüstung ein; alle außer China haben zwar ihre Arsenale reduziert, sich zugleich aber darauf eingerichtet, nukleare Abschreckung auf unabsehbare Zeit beizubehalten. Nichtkernwaffenstaaten, mit den Blockfreien an der Spitze, hingegen verstehen die Abrüstungspflicht der Kernwaffenstaaten als das unverrückbare Quidproquo ihres eigenen Nuklearwaffenverzichts.

Welchen Stellenwert nuklearer Abrüstung im NV-Regime zukommt, wird im folgenden Kapitel diskutiert, bevor das dritte Kapitel anschließend die Abrüstungs-Ergebnisse der NVV-Überprüfungskonferenz von 2010 Revue passieren lässt. Das vierte Kapitel diskutiert die beiden konträren Abrüstungsphilosophien und die ihnen zugrunde liegenden Interessen, Weltbilder und Identitäten, die von den Blockfreien einerseits, von den Kernwaffenstaaten andererseits vertreten werden. Möglichkeiten, um die daraus entstehende und das NV-Regime lähmende Kluft zu überbrücken, werden im fünften Kapitel diskutiert und im sechsten Kapitel durch konkrete Abrüstungsschritte ergänzt, mit denen das Ende des nuklearen Rüstungswettlaufs nachhaltig abgesichert und neuer Schwung in den Abrüstungsprozess gebracht werden könnte. Das Schlusskapitel legt Optionen für die deutsche Politik dar.²

- 1 Dieser HSFK-Report ist die überarbeitete Version eines Policy Papers, das im Rahmen des EU Consortium for Non-Proliferation and Disarmament und mit Förderung der EU erarbeitet wurde.
- 2 Die hier diskutierten möglichen Abrüstungsinitiativen finden sich alle in der ein oder anderen – oft sehr vagen – Form im „Aktionsplan“, der Teil des Abschlussdokuments der NVV-Überprüfungskonvention von 2010 (www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/revcon2010/FinalDocument.pdf) ist. Hier sollen die Möglichkeiten deutlicher und präziser aufgearbeitet und bewusst Prioritäten für das politische Handeln gesetzt werden.

2. Die Rolle der Abrüstung im NVV

Dass Abrüstung auf der letztjährigen NVV-Überprüfungskonferenz eine prominente Rolle spielte, ist weder überraschend noch neu. Dasselbe gilt für alle Überprüfungskonferenzen seit der ersten im Jahre 1975. Der NVV ist eines der seltenen internationalen Rechtsinstrumente, bei denen das Prinzip souveräner Gleichheit sich nicht in gleiche Rechte und Pflichten der Vertragsparteien umsetzt (vgl. Shaker 1980). Dieser Umstand erschwerte bereits die Vertragsverhandlungen und führte dazu, dass Indien, für lange Zeit aber auch andere Schwergewichte des „globalen Südens“ wie Brasilien und Argentinien, den Beitritt verweigerten. Die beiden Supermächte USA und Sowjetunion hatten ihren gemeinsamen Vertragsentwurf, der nur drei Verpflichtungen enthielt, ausschließlich auf den Nichtverbreitungszweck zugeschnitten:

- Kernwaffenstaaten sollten Kernwaffen sowie einschlägige Technologien, Materialien, Expertise und Ausrüstungen nicht an Nichtkernwaffenstaaten weitergeben dürfen (Art I).
- Nichtkernwaffenstaaten sollten sich der Beschaffung von Kernwaffen, auf welchem Weg auch immer, enthalten (Art. II).
- Die Einhaltung dieser Verpflichtung der Nichtkernwaffenstaaten sollte durch strikte Verifikation durch die Internationale Atom-Energie-Organisation (IAEO) überprüft werden (Art. III).

Die Nichtkernwaffenstaaten verweigerten sich diesem Ansatz. Sie verlangten drei substantielle und drei prozedurale Ergänzungen. Die substantiellen enthielten:

- das uneingeschränkte Recht, alle Komponenten der friedlichen Nutzung nuklearer Technologie zu entwickeln und einschlägige Zusammenarbeit zu erhalten (Art. IV);
- die Abrüstungsverpflichtung aller Vertragsparteien (Art. VI), die sich auf nukleare und andere Waffen bezieht;
- die Anerkennung der Legitimität kernwaffenfreier Zonen (Art. VII).

Die prozeduralen Ergänzungen umfassten:

- eine Überprüfungskonferenz fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags (Art. VIII, 3; dies entwickelte sich zu einer regelmäßigen Überprüfung alle fünf Jahre);
- die Begrenzung der Vertragsdauer auf 25 Jahre, wenn nicht eine Konferenz nach diesem Zeitraum den Vertrag verlängern würde (Art. X, 2; der NVV wurde 1995 unbegrenzt verlängert);
- das Recht einer Vertragspartei zum Vertragsrücktritt, „wenn sie entscheidet, dass durch außergewöhnliche, mit dem Inhalt dieses Vertrags zusammenhängende Ereignisse eine Gefährdung der höchsten Interessen ihres Landes eingetreten ist“ (Art. X, 1).

Diese Veränderungen beseitigten die Ungleichheiten im NVV nicht vollständig, aber sie stärkten die Stellung der Nichtkernwaffenstaaten, weil sie ihnen zusätzliche Rechte und Verfahrensinstrumente in die Hand gaben sowie den Kernwaffenstaaten zusätzliche

Pflichten (über das Verbot der Weitergabe von Kernwaffen hinaus) auferlegten. Deren Abrüstungsverpflichtung eröffnete die langfristige Perspektive, dass die Ungleichheit in ferner Zukunft enden würde, nicht etwa indem alle Staaten zu Atommächten würden, sondern indem die gegenwärtigen Waffenbesitzer sich ihrer nuklearen Arsenale entledigten. Das Gleichgewicht zwischen den drei „Pfeilern“ Nichtverbreitung, Abrüstung und friedliche Nutzung der Kernenergie wird „grand bargain“, also „Handel“ genannt. Ohne die von den Nichtkernwaffenstaaten erkämpften Erweiterungen wäre der NVV nie der Universalität so nahe gekommen, wie er es heute ist– vielleicht wäre er nicht einmal in Kraft getreten.³

Das Gleichgewicht der Interessen hat aber nicht nur die Existenz des Vertrages möglich gemacht, sondern die seitherige Vertragsgeschichte maßgeblich bestimmt. Drei Überprüfungskonferenzen (1980, 1990, 2005) scheiterten am Streit über die Abrüstungsverpflichtung. Wenn ein Konsens gefunden wurde (1975, 1985, 2000, 2010 und bei der Verlängerungsentscheidung 1995) gingen heftige Auseinandersetzungen und ein anschließender Kompromiss in Abrüstungsfragen voraus. Nach der unbegrenzten Verlängerung 1995 hing jeder künftige Erfolg einer Überprüfung von der Weiterentwicklung eines neuen Instruments ab, das sich die Vertragsgemeinschaft 1995 geschaffen hatte: von der Präzisierung und Spezifizierung dessen, was der Abrüstungsartikel VI für die kommende Zeit bedeuten sollte. Ohne eine solche gemeinsame Neuinterpretation der vagen Vertragssprache dieses Artikels ist eine Übereinstimmung auf den Konferenzen nicht mehr zu haben.

Es ist wichtig, diese Tatsache nicht aus dem Auge zu verlieren. Der Versuch einiger Experten (Ford 2011; Rühle 2009; Krause 2007; Ford 2007), die Vertragsgeschichte neu zu erfinden, indem behauptet wird, Art. VI sei für die „wahren“ Ziele des Vertrages nebensächlich oder rein rhetorisch gemeint, wird nicht nur von der Verhandlungsgeschichte und der nachfolgenden Praxis der Vertragsstaaten widerlegt. Sie ist darüber hinaus gefährlich, weil ihre Umsetzung in diplomatische Praxis die Fronten verhärten und extreme Positionen begünstigen würde, die die Robustheit dieses wichtigen Vertragswerks unterminieren würden (Walker 2011; Tannenwald 2011; Müller 2010a). Abgesehen von der Bush-Regierung scheint bisher aber niemand – auf beiden Seiten – diese revisionistische Interpretation ernst zu nehmen. Nicht nur die NAM-Staaten und etliche Mitglieder der westlichen Gruppe⁴ arbeiten unermüdlich an spezifischen Vorschlägen für Abrüstungsschritte; auch die Kernwaffenstaaten engagieren sich in unterschiedlicher Intensität und

3 Nur Indien, Israel und Pakistan sind dem NVV nicht beigetreten. Nordkorea ist das einzige Land, das den Vertrag wieder verlassen hat.

4 Die Mitgliedsstaaten des NVV teilen sich, wie in einigen VN-Gremien auch, nach obsoleten Kriterien des Kalten Krieges auf. Die westliche Gruppe (genau: „Western European and Other Group“, WEOG), umfasst die verbündeten und neutralen Staaten Westeuropas nach der Grenzziehung des Kalten Krieges, Kanada, Neuseeland, Australien und Japan sowie die USA als Beobachter. Die „östliche Gruppe“ (Eastern European Group) besteht aus den früheren Mitgliedsländern des Warschauer Vertrags, den aus der Sowjetunion und Jugoslawien hervorgegangenen Staaten sowie Albanien. Die dritte Gruppierung ist die NAM. Die Gruppen sind in Überprüfungskonferenzen für die Verteilung der Konferenzpositionen (z.B. Ausschussvorsitze) wichtig. WEOG und NAM konsultieren kontinuierlich, während die östliche Gruppe inaktiv ist.

dokumentieren damit, dass sie sich genötigt fühlen, ihre ernsthafte Beschäftigung mit der Abrüstungsverpflichtung zu demonstrieren. Die Herausforderung für die Zukunft ist es, Wege zu finden, um die weit auseinanderklaffenden Positionen von Kernwaffenstaaten und NAM miteinander zu versöhnen, d.h. Maßnahmen zu entwerfen, die mutig genug sind, um den Wunsch der NAM zu befriedigen, dass die Kernwaffenstaaten ernsthaften Abrüstungswillen beweisen, ohne zugleich ihre Schmerzgrenzen hinsichtlich der nationalen Sicherheit zu überschreiten.

3. Nukleare Abrüstung auf der Überprüfungskonferenz von 2010

Wie üblich waren die Abrüstungsdebatten 2010 heftig und kontrovers (Johnson 2010; Müller 2010b). Die NAM präsentierte einen breiten Forderungskatalog, der von moderat bis radikal reichte. Die Kernwaffenstaaten berichteten über ihre bisherigen Abrüstungserfolge, wiesen viele der NAM-Forderungen zurück und diskutierten einige andere ernsthaft. Die abrüstungsfreudige New Agenda Coalition (NAC)⁵ und einige andere spontane Nord-Süd-Gruppierungen, die sich um spezifische Fragen wie etwa die Einbeziehung des humanitären Völkerrechts in die Vertragsdiskussion gebildet hatten, legten gemäßigte Vorschläge vor. Das Resultat, der „Aktionsplan“, der im Konsens verabschiedet wurde, war ein Kompromiss, der die radikaleren Forderungen verwarf und viele andere in verwässerter Form aufnahm.

Das Schlussdokument⁶ besteht erstens aus den Formalia der Konferenz, zweitens aus der persönlichen Berichterstattung des Präsidenten (Libran N. Cabactulan, Philippinen) über den Überprüfungs-Teil der Konferenz, also deren „Blick zurück“, und drittens aus dem nach vorne schauenden „Aktionsplan“. Dass die Überprüfung nur als persönliches Papier des Präsidenten – nicht wie vorgesehen als Teil einer einvernehmlich verabschiedeten Schlusserklärung – erscheint, weist auf das Ausmaß der Kontroversen hin. Während ein Teil der von ihm notierten Befunde Konsens erzielt hatte, galt das für andere Passagen nicht und somit auch nicht für seinen Bericht als ganzen. Dennoch ist dieser präsidientielle Bericht als eine Berufungsgrundlage für künftige Konferenzen nicht unbedeutend. Im folgenden kurzen Resümee beziehe ich mich ausschließlich auf die Abrüstungsaspekte des Aktionsplans.

Während der Debatten hatten die NAM die Nuklearstrategie der NATO heftig kritisiert und das Ende der nuklearen Teilhabe sowie den Abzug aller substrategischen amerikanischen Kernwaffen aus den Territorien von Nichtkernwaffenstaaten verlangt. Russland fügte die Forderung hinzu, auch die zugehörige Infrastruktur zu beseitigen. Im Aktionsplan aber ist jegliche Kritik an Allianzen und Abschreckungsdoktrinen verschwunden.

5 NAC: New Agenda Coalition, eine seit 1998 aktive, für die Abrüstung eintretende Gruppierung von sieben Staaten: Ägypten, Brasilien, Irland, Mexiko, Neuseeland, Schweden, Südafrika.

6 NPT/CONF.2010/L.2, Draft Final Document, 27 May 2010; alle folgenden Verweise auf den Aktionsplan beziehen sich auf dieses Dokument.

Es gibt lediglich einen Appell an die Kernwaffenstaaten, die Rolle der Kernwaffen in ihren Doktrinen weiterhin zu vermindern. Die nukleare Teilhabe ist nur indirekt erwähnt: Alle Kernwaffen sollen vermindert und schließlich beseitigt werden „ungeachtet ihres Typs und ihres Stationierungsorts“; diese Formel reflektiert gleichfalls den Wunsch einer von Deutschland geführten Gruppe von elf Staaten (Österreich, Belgien, Finnland, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Polen, Slowenien, Schweden, Schweiz), die in Europa stationierten substrategischen Waffen in den Abrüstungsprozess einzubeziehen. Die Kernwaffenkonvention, ein NAM-Projekt von hoher Priorität, nimmt der Aktionsplan als Teil eines vom Generalsekretär der Vereinten Nationen vorgeschlagenen Abrüstungsprogramms zur Kenntnis,⁷ ohne das Konzept indes zu befürworten. Der Aktionsplan spricht weiterhin davon, dass es das „legitime Interesse“ der Nichtkernwaffenstaaten sei, die qualitative Verbesserung der Sprengkopftechnik einzuschränken und die Entwicklung neuer Sprengkopftypen zu beenden, zieht aber keine operativen Schlussfolgerungen aus dieser Feststellung (die NAM hatte ein Verbot neuer Entwicklungen verlangt). Was als „neu“ gilt, verbleibt außerdem in der Definitionsmacht der Kernwaffenstaaten. Die Kernwaffenstaaten werden lediglich dazu aufgefordert, die Ziele des Teststoppvertrages (CTBT) nicht mit Hilfe „neuer Technologien“ zu umgehen.

China gelang es nicht, Aufforderungen zu mehr Transparenz gänzlich zu verhindern. Dies lag an einer breiten transparenzfreudigen Koalition, die NAM-Staaten, westliche Nichtkernwaffenstaaten und diejenigen Kernwaffenstaaten einschloss, die mittlerweile selbst ein gewisses Maß an Transparenz praktizieren (v.a. die USA, Großbritannien und bis zu einem gewissen Grad auch Frankreich). Die Kernwaffenstaaten werden sogar aufgefordert, ein gemeinsames Format für regelmäßige Berichte über die Entwicklung ihrer Arsenale und über Abrüstungsschritte zu erarbeiten. Hingegen gelang es China, den Ruf nach einem allgemeinen Moratorium auf die Produktion von Spaltstoff für Waffenzwecke zu verhindern. China, Russland und die USA blockierten gemeinsam die (französische) Forderung, alle nuklearen Testgelände zu schließen und zu demontieren. Zum Ärger der Chinesen wurde die gleiche Forderung für Fabrikationsanlagen – in denen Spaltmaterial für Kernwaffen hergestellt wird – durchgesetzt. Ein neues Element, die Erwähnung der humanitären Aspekte von Kernwaffen⁸, brachte die Schweiz gegen den Widerstand der Kernwaffenstaaten durch.

Insgesamt ist der der Abrüstung gewidmete Teil des Aktionsplans durch „schwache Sprache“ gekennzeichnet: Was in den Entwürfen und Arbeitspapieren „Verpflichtung“ oder „Aufforderung“ geheißen hatte und wo gestanden hatte, dass die Konferenz die

7 Der Generalsekretär hatte im August 2009 einen Fünf-Punkte-Plan vorgelegt, um die nukleare Abrüstung voranzubringen. Aufsehen erregte dabei, dass er die von den Kernwaffenstaaten so ungeliebte Kernwaffenkonvention im ersten Punkt als eine erwägenswerte Option erwähnte. Ban Ki-moon, A five-point plan to rid world of nuclear bombs, www.un.org/sg/articleFull.asp?TID=105&Type=Op-Ed (15.12.2011).

8 Die Schweiz verfolgt diesen Punkt als eine Strategie zur Delegitimierung von Kernwaffen. Demnach haben Kernwaffen die klassischen Merkmale nicht-humanitärer Kriegführung: Nichtdiskriminierung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten, grausame Wirkung, unnötiges Leiden über den Krieg hinaus.

Kernwaffenstaaten „drängt“ oder „dazu aufruft“, dort war im Aktionsplan nur noch von Optionen für die Kernwaffenstaaten, von „ermutigen“ oder „einladen“ die Rede.

4. Zwei entgegengesetzte Abrüstungsphilosophien

Die Überprüfungskonferenz dokumentierte zwei sehr unterschiedliche Philosophien oder Strategien der nuklearen Abrüstung: „Big Bang“, von den NAM vertreten, und eine inkrementell-unendliche „Sankt-Nimmerleinstag“-Strategie, welche die Kernwaffenstaaten vorziehen. Der ersteren ist ein Hauch von Utopie eigen, die letztere schmeckt nach Verzögerungs- und Vermeidungstaktik. Keine stellt einen belastbaren Weg in die kernwaffenfreie Welt dar, keine verspricht, das Nichtverbreitungsregime zu stärken, denn beide sind geeignet, die vorhandenen Risse noch zu vertiefen und die Unzufriedenheit mit dem Regime zu erhöhen. Wie ich zeigen werde, ist keine der beiden Argumentationen völlig unplausibel. Zugleich stehen sie beide in Zusammenhang mit Interessen der jeweiligen Gruppierung und ihrer Mitglieder. Darüber hinaus sind diese Interessen aber in Weltbilder, Selbstbilder und Identitäten verwoben, die tief verwurzelt sind und nicht einfach abgelegt werden können.

4.1 Big Bang: Die Abrüstungsphilosophie der NAM

Die von den Blockfreien unterbreiteten Abrüstungsvorschläge enthalten zwei zentrale Forderungen: Erstens verlangen sie nach dem unmittelbaren Beginn und dem zügigen Abschluss einer Kernwaffenkonvention nach dem Muster der Chemie- und Biowaffenübereinkommen⁹: Ein Vertrag soll Kernwaffen verbieten und den Eintritt einer Welt ohne Kernwaffen rechtsverbindlich auf ein bestimmtes Datum festlegen, nach den Vorstellungen der NAM auf das Jahr 2025. Die zeitliche Fixierung macht die zweite Kernforderung aus: Nukleare Abrüstung soll sich in einem verbindlichen Zeitrahmen vollziehen. Welcher Schritt für welchen Zeitpunkt vereinbart wird, ist verhandelbar, aber nicht das Prinzip der bindenden zeitlichen Festlegung an sich.

Zugleich weisen die NAM jedes Junktum zwischen nuklearer Abrüstung und Bedingungen globaler oder regionaler Sicherheit oder nicht-nuklearer Rüstungskontrolle zurück. Nukleare Abrüstung wird als strikt abgegrenztes politisches Feld *sui generis* verstanden, das durch keine Zustände oder Veränderungen anderer politischer Felder bedingt wird. Die NAM isolieren also nukleare Abrüstung von der Sicherheitspolitik im Ganzen und machen daraus eine unbedingte rechtliche und moralische Verpflichtung, welche die Kernwaffenstaaten zu erfüllen haben, ohne Rücksicht auf Bedingungen oder Folgen.

9 Beide Übereinkommen verbieten die jeweilige Waffengattung vollständig und ohne Diskriminierung zwischen den Vertragsmitgliedern. Das Chemiewaffenübereinkommen hat dafür ein festes Zeitziel gesetzt.

Folgerichtig verweigern die NAM den Aufruf, den Werkzeugkasten der Nichtverbreitung mit neuen Werkzeugen aufzufüllen, etwa das Zusatzprotokoll zum Verifikationsabkommen, die Nutzung der Richtlinien der nuklearen Lieferländer als Standards für nationale Exportkontrollsysteme oder die Einführung multinationaler Brennstoffkreislaufsysteme. Sie wenden sich auch dagegen, ein neues Verfahren einzurichten, um mit Austritten aus dem NVV umzugehen. In diesen Fragen weichen immer wieder einige NAM-Staaten von der Linie ab, aber die Politik der Organisation als solcher ist unnachgiebig. Sie wird auf den jährlichen gemeinsamen Tagungen festgelegt, vom Sprecher der NAM vertreten und von anderen NAM-Mitgliedern, die das Wort ergreifen, unterstützt. Zukünftig schließt sie solche Fortschritte nicht aus, aber erst, wenn große Schritte auf dem Weg zur nuklearen Abrüstung erreicht worden sind. Ob eine Kernwaffenkonvention und ein präziser Abrüstungszeitplan dafür die Vorbedingung sind, oder lediglich glaubwürdige Schritte, oder gar die vollständige nukleare Abrüstung, bleibt unklar; einzelne NAM-Vertreter nehmen hier unterschiedliche Standpunkte ein. Die gemeinsame Position lässt aber auf ein Junktim mit der Kernwaffenkonvention und dem Zeitplan schließen.

Die Blockfreien sind eine große Gruppe, etwa zwei Drittel der VN-Mitglieder gehören ihr an. Sie gliedern sich in mehrere Fraktionen: Die große Mehrheit folgt loyal den jeweiligen Führungsstaaten, überwiegend weil die Regierungen nicht genügend Ressourcen besitzen, um ihre Außenministerien mit einer eigenen Expertise auszustatten. Unter den Wortführern gibt es eine starke moderate Gruppierung um Südafrika, Indonesien, Chile und Brasilien, die sehr flexibel mit den eigenen Grundsatzpositionen umzugehen vermag, ohne diese indes aufzugeben. Es gibt eine kleinere, recht kritische Gruppe, deren Ansprüche schon schwerer in Kompromisse umzuformen sind, der u.a. Ägypten, Mexiko und Algerien zuzurechnen sind. Schließlich existiert eine kleine, vom Iran geführte radikale Gruppierung, der auch Syrien, Kuba und Venezuela angehören. Alle hängen im Grundsatz der genannten Abrüstungsphilosophie an und teilen die Interessen und tiefer reichenden Einstellungen, die im Folgenden diskutiert werden.

4.2 Die Interessen der Blockfreien

Die Blockfreien versuchen, jeglichen Verpflichtungen zu entgehen, die sich aus den Rahmenbedingungen für die nukleare Abrüstung ergeben können. Genauso wie in der Position der Kernwaffenstaaten (s.u.) spiegelt sich darin das klassische Interesse von Nationalstaaten, sich maximale Handlungsfreiheit zu bewahren. Denn solche Verpflichtungen könnten sich auf ihr Konfliktverhalten, ihre Rüstungsanstrengungen oder ihre Transparenz auswirken. Die Verbesserung des Nichtverbreitungsinstrumentariums würde die Last der Nichtkernwaffenstaaten erhöhen, möglicherweise ihre nationale Souveränität ein Stück weiter einschränken und auch ihren wachsenden Industriesektor mit neuen Regelungen überziehen. Wenn schon reiche und entwickelte Staaten wie Deutschland Besorgnisse darüber gehegt haben, welche Auswirkungen ein wirksames Verifikationssystem auf die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Industrie nach sich ziehen könnte, liegt diese Befürchtung auch aufstrebenden Entwicklungsländern nicht fern. Stattdessen möchte die NAM uneingeschränkte technologische und industrielle Kooperation und Transfers, die

sie in absehbarer Zeit befähigen sollen, mit den industrialisierten Staaten mitzuhalten. Jegliche Maßnahme, die als mögliche Einschränkung dieses Entwicklungsziels gedeutet werden kann – etwa die Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs auf Kosten nationaler Entwicklungen oder Exportkontrollen – stößt bei ihnen auf Misstrauen und Ablehnung.

Die Basis für eine solche Definition der eigenen Interessen geht auf die historischen Erfahrungen und die daraus entstandenen Identitäten und Selbstbilder zurück.

4.3 Identitäten und Selbstbilder der Blockfreien

Der erste Grund liegt in der hohen Wertschätzung nationaler Souveränität. Für uns Deutsche ist diese Vorliebe oft schwer zu verstehen, haben wir doch im Rahmen der EU weit mehr Souveränität abgegeben als die Vertragsparteien im Rahmen des NVV. Für die früheren Opfer des Kolonialismus erscheint Souveränität indes als hart erkämpfte Trophäe, die sie nicht verlieren möchten. Die verschiedenen Vorschläge für die Stärkung des Nichtverbreitungs-Pfeilers im NVV schneiden aber schmerzlich in die Souveränität ein, einschließlich der avisierten Modifizierungen des Vertragsrücktrittsrechts und die Festigung der Rolle des VN-Sicherheitsrats bei Vertragsverstößen. Daher stoßen solche Maßnahmen grundsätzlich auf Vorbehalte der Blockfreien.

Der zweite Grund ergibt sich aus der gemeinsamen Erinnerung daran, Opfer der Geschichte gewesen zu sein, und den ungleichen Rechten und Pflichten, die aus dem NVV erwachsen. So verschieden die NAM auch sind, diese gemeinsame Geschichte bildet ein einendes Band; daraus erwächst ein kräftiger Ruf nach Gerechtigkeit (Müller 2010a; Tannenwald 2011): Neue Lasten für Nichtkernwaffenstaaten seien nur akzeptabel, wenn die Kernwaffenstaaten ihre Arsenale aufgelöst hätten oder diesem Zustand sehr nah gekommen seien. Die bisherigen Abrüstungserfolge werten die NAM als Rationalisierungsschritte, die bloß die Absicht bemänteln, Kernwaffen für immer zu behalten. Dass vier der fünf Kernwaffenstaaten und permanenten Mitglieder des VN-Sicherheitsrats frühere Kolonialmächte sind, verstärkt diesen Verdacht noch: Die nukleare Ungleichheit wird als deren Versuch gedeutet, Überlegenheit und Repressionschancen gegen den „globalen Süden“ auch in der postkolonialen Welt zu erhalten. Hieraus ergibt sich der Wunsch, die Gleichheit zur Abrüstung unzweideutig anzustreben und zeitnah herzustellen, bevor durch die Einführung neuer Nichtverbreitungsmaßnahmen die Ungleichheit zwischen Kernwaffenstaaten und „Habenichtsen“ womöglich noch vertieft wird.

Diese Vorstellung einer rigiden Abfolge – erst Abrüstung, dann – vielleicht – Konzessionen bei der Nichtverbreitung – läuft der unausweichlichen Wechselwirkung zwischen Abrüstung, der Entwicklung wirksamer Instrumente, um die weitere Verbreitung von Kernwaffen einzudämmen, einem grundlegenden Wandel in den Strukturen und Beziehungen der internationalen Sicherheit und dem Aufbau wirksamer Verfahren zum Umgang mit Regelbrüchen zuwider. Die Ressentiments, die sich aus unbefriedigten Gerechtigkeitsansprüchen ergeben, verstellen Einsicht in die Notwendigkeit, die Möglichkei-

ten zur Abrüstung durch ein verlässliches Nichtverbreitungssystem zu festigen und zu erweitern.¹⁰

Verletzte Gefühle, die aus der historischen Erfahrung der Repression und Erniedrigung resultieren, und die Ungleichheit im Nichtverbreitungsregime, die diese Gefühle verstärken, tragen zu einer verzerrten Analyse der strategischen Erfordernisse bei, das Nichtverbreitungsregime zu stärken und eben damit den Pfad in Richtung auf eine kernwaffenfreie Welt zu öffnen. Der Wunsch, Souveränität zu bewahren (oder realpolitische, nicht rein völkerrechtliche Souveränität erst noch zu erlangen), und Ressentiments gegen erlebte Ungerechtigkeit sind wichtige Teile der NAM-Identität. Ein Wandel in dieser Mentalität wird erforderlich sein, um die Blockade im Regime zu überwinden. Als ein Silberstreifen am Horizont kann gelten, dass die Debatten in der Überprüfungskonferenz 2010 (wie jene von 2000) Anzeichen dafür enthielten, dass eine Gruppe moderater NAM-Führungsstaaten bereit ist, Kompromisse zu schließen, die Abrüstungsschritte mit Schritten für eine wirksamere Nichtverbreitung verbinden.¹¹ Dieser Bereitschaft muss allerdings ein vergleichbarer Wille der Kernwaffenstaaten gegenüberstehen, den Nichtkernwaffenstaaten entgegen zu kommen. Angesichts des Umbruchs in der arabischen Welt, die für das Nichtverbreitungsregime wegen der Proliferationsrisiken im Nahen und Mittlerem Osten besonders wichtig ist, empfiehlt sich diese Bereitschaft umso dringlicher.

4.4 Kleine Schritte bis zum Sankt Nimmerleinstag: Die Abrüstungsphilosophie der Kernwaffenstaaten

Die Kernwaffenstaaten treten politisch weitaus weniger geschlossen auf als die NAM. Sie bemühen sich zwar, vor Überprüfungskonferenzen eine gemeinsame Erklärung abzugeben, diese ist jedoch weitaus weniger detailliert als die Forderungskataloge der NAM und hat kaum operative Dimensionen. Für die Kernwaffenstaaten dominieren nationale Positionen. Dennoch lassen sich Gemeinsamkeiten herausarbeiten.

Die Kernwaffenstaaten sehen den Abrüstungsprozess – und zwar die einzelnen Schritte ebenso wie die allerletzte Wegstrecke in die kernwaffenfreie Welt – als abhängig von günstigen politischen Rahmenbedingungen. Sie stimmen darin überein, dass dieser Prozess nicht von anderen Gegebenheiten und Entwicklungen der Weltpolitik oder auch regionalen Konstellationen isoliert werden kann, sondern nur unter einer Reihe begünstigender Umstände zu verwirklichen ist. Sie sind jedoch geteilter Meinung darüber, welches diese Umstände sind.

Russland und China betonen „strategische Stabilität“ sowie „gleiche und unverminderte Sicherheit für alle“. Diese Formel enthält Kritik an der amerikanischen Verteidi-

10 Wir sollten auch die Möglichkeit nicht ausschließen, dass einige bedeutendere Blockfreie sich die nukleare Option offenhalten wollen. Der Iran ist ein nicht mehr zu übersehendes Beispiel.

11 Auf der Konferenz gehörten Ägypten, Brasilien, Chile, Algerien, Indonesien, Malaysia, Mexiko, Südafrika dieser Gruppierung an, also Staaten, die oben teils der moderaten, teils der eher kritischen Untergruppe zugerechnet wurden.

gungspolitik, die auf militärische Überlegenheit setzt. Russland und China machen ihre eigene Bereitschaft, sich auf niedrigere Bestände von Kernwaffen einzulassen, abhängig davon, dass die USA ihre Raketenabwehrpläne aufgeben oder zumindest verbindlich einschränken und auf die Stationierung von Waffen im Weltraum sowie auf die Fähigkeit verzichten, weitreichende und zielgenaue konventionelle Angriffsfähigkeiten zu entwickeln, die sich etwa aus einer Umrüstung früher nuklear bestückter Interkontinental- oder U-Boot-Raketen auf konventionelle Sprengköpfe ergeben würden (Yuan 2010, 17/78, 26-28; Arbatov 2011).

Frankreich, Großbritannien und die USA fordern (und praktizieren selbst zum Teil) erhöhte Transparenz. Diese Forderung richtet sich an Russland, noch mehr aber an China. China besteht auf dem Schleier der Intransparenz über seinem Kernwaffenkomplex und -arsenal. Die drei westlichen Kernwaffenstaaten dringen auf mehr vertrauensbildende Maßnahmen und sind der Meinung, dass Fortschritt in anderen Rüstungskontrollbereichen (B- und C-Waffen, Raketen) notwendig ist, um weitere nukleare Abrüstung zu ermöglichen. Außerdem weisen sie darauf hin, dass die Verpflichtung, angemessene Sicherheitsbedingungen für den nuklearen Abrüstungsprozess zu schaffen, alle Vertragsparteien betrifft, keineswegs nur die Kernwaffenstaaten.

Sie sind sich überdies einig, dass ein besser ausgestatteter Nichtverbreitungswerkzeugkasten gebraucht wird, wenn Abschreckung mit kleineren Kernwaffenarsenalen noch wirksam sein soll. Bei sehr wenigen einsatzfähigen Kernwaffen oder gar in einer kernwaffenfreien Welt würde ein Regelbruch untragbare Stabilitätsrisiken verursachen. Deshalb verlangen sie die sofortige Einführung von stärkeren/weiteren/effektiveren/ergänzenden Nichtverbreitungsmaßnahmen, während die offizielle Position der Blockfreien diese erst als Belohnung für erfolgreiche nukleare Abrüstung bzw. auf Kernwaffenkonvention/Abrüstungszeitplan akzeptieren will.

Andererseits wenden sie sich gegen das Herzstück des NAM-Forderungskatalogs. Mit der Ausnahme Chinas haben sie ihre gemeinsame Abneigung gegen eine Kernwaffenkonvention zu Protokoll gegeben; und selbst China verbrämt seine Zustimmung mit der Klausel „zu einer angemessenen Zeit“, die es heute noch nicht gekommen sieht. Für den Abrüstungsprozess wollen die Kernwaffenstaaten das Gesetz des Handelns in der Hand behalten und insoweit etwaige Einschränkungen vermeiden. Dazu gehört auch, dass sie diesen Prozess keinem multilateralen Handlungsforum anvertrauen wollen: Wenn es um den künftigen Zuschnitt ihrer Arsenale, um Verifikation usw. geht, möchten sie unter sich bleiben. Zwar haben sie 2009 dem Arbeitsprogramm der Genfer Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament, CD) zugestimmt, das auch einen Ad-Hoc-Ausschuss für die nukleare Abrüstung enthielt, der ermächtigt wurde, über Rechtsinstrumente zu deliberieren, d.h. auch über eine Kernwaffenkonvention; allerdings haben sie verhindert, dass dieser Ausschuss ein Verhandlungsmandat erhielt – sie wollen keinesfalls die Kontrolle über den Prozess verlieren. Folgerichtig lehnen sie auch zeitgebundene Pläne entschlossen ab. In ihrer Perspektive ist Abrüstung komplex, das Unerwartete geschieht, die Rahmenbedingungen ändern sich, und daher bleibt der Abrüstungsprozess unberechenbar und kann in seinem Verlauf nicht festgelegt werden. China und Russland fürchten, dass das amerikanische Raketenabwehrsystem ihre Zweitschlagfähigkeit unterminieren

könnte, und verstärken daher ihre offensiven Fähigkeiten. Russland erklärt darüber hinaus, dass die konventionelle Überlegenheit und das Wachstum von Mittelstreckenarsenalen an seiner Südflanke (plus – selten öffentlich artikuliert – Chinas wachsende konventionelle Stärke) einen Verzicht auf die vierstellige Zahl von sub-strategischen Kernwaffen auf absehbare Zeit unmöglich mache. Jüngst hat Präsident Medwedew gedroht, beim Ausbau des NATO-Raketenabwehrsystems Iskander-Raketen in der Region Kaliningrad zu stationieren, um von dort Raketenabwehrstellungen in Osteuropa abdecken zu können; diese Raketen können konventionell oder nuklear bestückt werden. Medwedew stellte auch in Aussicht, eventuell aus Rüstungskontrollabkommen auszusteigen. Es wird spekuliert, dass damit der INF-Vertrag von 1987 gemeint sein könnte, der weltweit die Abschaffung aller amerikanischen und russischen Mittelstreckenraketen bewirkte.¹² China wendet sich seinerseits deshalb gegen erhöhte Transparenz, weil es befürchtet, dass diese zu erhöhter Verwundbarkeit seines sehr kleinen interkontinentalen Kernwaffenbestands bei Erstschlägen überlegener Gegner führen würde. China ist deshalb nicht bereit, die Zahl und Standorte seiner Sprengköpfe und ihrer Trägersysteme zu offenbaren. Für die westlichen Staaten bleibt Transparenz die Grundlage jeglichen Vertrauens, das für Abrüstungsschritte unerlässlich ist, und der chinesische Widerstand verstärkt ihr eigenes Misstrauen gegenüber Beijing.

Westliche Kernwaffenstaaten sehen in der unkontrollierten nuklearen Weiterverbreitung – Nordkoreas, des Irans, vielleicht Syriens – das größte Hindernis für Fortschritte im Abrüstungsprozess, solange die Mittel für die Entdeckung, Sanktionierung und wirksame Regeldurchsetzung begrenzt bleiben.¹³ Auch hegen sie die Besorgnis, dass Staaten mit Kernwaffenprogrammen womöglich mit Terroristen zusammenarbeiten könnten. In ihrer Sicht stehen auch diese Ungewissheiten einem zeitgebundenen Abrüstungsfahrplan entgegen. Eben dieser Ungewissheiten wegen glauben sie sich auch die Option einer Modernisierung ihrer Arsenale vorbehalten zu müssen, etwa um die Sicherheit der Sprengköpfe gegen unerlaubte Zugriffe zu erhöhen.

4.5 Die Interessen der Kernwaffenstaaten

Auch die Kernwaffenstaaten verfolgen ihre nationalen Interessen; wie bei den blockfreien Staaten stehen diese in enger Beziehung zu der jeweiligen nationalen Identität. In diesem Absatz werden zunächst die nationalen Interessen erläutert, die die Kernwaffenstaaten bei konsequenter Abrüstung auf dem Spiel stehen sehen. Die folgenden Abschnitte ordnen diese Interessen in deren Identitätsprofile ein. Die Bereitschaft Russlands und Frankreichs, sich auf eine künftige kernwaffenfreie Welt auszurichten, ist gegenwärtig äußerst begrenzt. Die russische Führung glaubt, angesichts immenser westlicher Überlegenheit in der konventionellen Kriegführung und in Zukunftstechnologien, die eigene Sicherheit

12 Statement by Dmitry Medvedev in connection with the situation concerning the NATO countries' missile defence system in Europe, November 23, 2011, <http://eng.kremlin.ru/news/3115> (15.12.2011).

13 Um die Kernwaffenbesitzer außerhalb des NVV – Indien, Israel, Pakistan – sorgen sie sich hingegen weniger.

nicht ohne Kernwaffen gewähren zu können. Vor allem sub-strategische Kernwaffen werden als notwendiges Abschreckungsmittel gesehen, ähnlich der früheren Denkweise der NATO während des Kalten Krieges (Arbatov 2011: 31). Für Frankreich (in geringerem Maß auch für Großbritannien) stellen Kernwaffen nicht nur die „ultimative Notfallversicherungspolice“ ihrer nationalen Sicherheit dar, sondern auch ein wesentliches Element ihres politischen Status. Der Ruf nach den „angemessenen politischen Rahmenbedingungen“ kombiniert realpolitische Erwägungen mit dem Wunsch, entscheidende Abrüstungsschritte so lange wie möglich hinauszuzögern. Für China bleibt die Einstellung gegenüber einer kernwaffenfreien Welt ungewiss. Rhetorisch unterstützt China das Ziel ausdrücklich. Jedoch hält das chinesische Interesse an einer glaubwürdigen Minimalabschreckung, solange man sich den USA gefährlich unterlegen fühlt, Beijing von Schritten ab, die nützlich für die Abrüstung sein mögen, jedoch als risikoreich für die eigene Abschreckungsfähigkeit gewertet werden (Yuan 2010).

Die Elite der USA fühlt sich überwiegend der im traditionellen Lichte des amerikanischen „Exzeptionalismus“, der Außergewöhnlichkeit der amerikanischen Nation, verstandenen Führungsrolle der USA verpflichtet. Die gegenwärtige amerikanische Regierung hält den Übergang in eine kernwaffenfreie Welt für politisch möglich und wahrscheinlich vorteilhaft für die Sicherheit der Welt und der USA. Sie glaubt aber zugleich, dass die konventionelle Überlegenheit der USA über mögliche Feindkonstellationen die Bedingung für den Weg dorthin ist (The White House 2010: 5). Diese Haltung vermindert die Bereitschaft anderer, selbst Abrüstungsschritte zu unternehmen. Führung, Überlegenheit, Unverwundbarkeit sind Syndrome des amerikanischen Überlegenheitskomplexes des „Exzeptionalismus“, der im Kontrast zu russischen, französischen und chinesischen Minderwertigkeitsgefühlen steht. Bloß Primus inter Pares zu sein, anderen gleichen Status zuzugestehen, die eigene Sicherheit auf Konzepte wie Gleichgewicht und Parität zu gründen, liegt der amerikanischen Sicherheitselite sehr fern (vgl. dazu The White House 2002). Im Militär und unter republikanischen Sicherheitsexperten innerhalb und außerhalb des Kongresses zeigt sich diese Einstellung in noch extremerer Form: Sie zielen auf „full spectrum dominance“ ab, ein von der US Air Force in den 1990er Jahren geprägtes Konzept, das Überlegenheit in allen Dimensionen des militärischen Wettbewerbs einfordert. Das schließt auch den nuklearen Sektor ein, von dessen Abrüstung sie nichts halten. Da Obama aber stets republikanische Stimmen im Senat für die Zustimmung zu Vertragsratifizierungen braucht, ist einerseits sein Handlungsspielraum eingeschränkt – etwa die zeitnahe Ratifizierung des CTBT – oder er ist zu Konzessionen gezwungen, wie bei der Raketenabwehr oder der Modernisierung des Nuklearwaffenkomplexes.

Russland fühlt sich immer noch als Verlierer des Kalten Krieges anstatt als Sieger im Selbstbefreiungsprozess von der Zwangsjacke des sowjetischen Systems. Dieser Minderwertigkeitskomplex steht neben dem Anspruch, eine Weltmacht auf Augenhöhe mit den USA oder China zu sein. Russland führt seine vermeintlich ungünstige politische Lage (NATO-Erweiterung, amerikanische Überlegenheit und allgegenwärtige militärische Präsenz an der russischen Peripherie) auf schlechte Absichten, Täuschungen und Wortbrüche des Westens zurück, der die vorübergehende Schwäche Russlands nach 1990 skrupellos ausgenutzt habe. Kernwaffen als der „große Gleichmacher“ stützen den Glauben an einen andauernden Weltmachtstatus. Zugleich könnte diese starke Betonung der

Kernwaffen – vor allem der sub-strategischen – nichts anderes sein als der bloß scheinrationale, tatsächlich aber emotional-trotzige Racheakt gegen den Westen, um die wahrgenommene Erniedrigung während der vergangenen zwanzig Jahre heimzuzahlen. Sub-strategische Waffen sind ein praktisches Mittel zu diesem Zweck, weil der Westen ihre Einbeziehung in die Abrüstung wünscht (Kulesa 2010).

Die französische Elite hat ihre Ambitionen, dass Frankreich weiterhin Weltmachtstatus behalten solle, an den Kernwaffenbesitz geknüpft. Sicherheitspolitische Rechtfertigungen aus Paris wirken nicht recht überzeugend. Die politische Klasse Frankreichs befürchtet im Zuge nuklearer Abrüstung, ins weltpolitische Mittelmaß abzusinken. Weder der permanente Sitz im VN-Sicherheitsrat noch die dynamische Führungsrolle in der EU im Tandem mit Deutschland erscheinen hinreichend, um den Effekt des Kernwaffenbesitzes zu ersetzen. Vergleichbare Einstellungen, wenn auch deutlich weniger intensiv, sind in Großbritannien zu verzeichnen. Pragmatische Überlegungen, etwa die Entscheidungsdilemmata zwischen der weiteren Investition in die eigenen Kernwaffen und der Erhaltung schlagkräftiger konventioneller Streitkräfte (bei dramatischer Haushaltslage), könnten in London zu einer ernsthaften Debatte darüber führen, ob die eigene Sicherheit durch vollständige nukleare Abrüstung sogar wachsen, Kernwaffenfreiheit die eigenen sicherheitspolitischen Optionen womöglich sogar vermehren könnte. Unter den fünf NVV-Kernwaffenstaaten ist Großbritannien vielleicht am wenigsten auf einen nuklearen Dauerstatus festgelegt.

Chinas entschlossene sicherheitspolitische Selbstbehauptung reflektiert das Trauma, das ihm der westliche (und japanische) Imperialismus im 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zugefügt haben. Daraus erwächst ein starkes Misstrauen gegenüber den USA. China möchte das Gefühl, hilfloses Opfer gewesen zu sein, hinter sich lassen. Dieses Gefühl wurde durch nukleare Drohungen aus Amerika während des Koreakriegs und der Krise in der Straße von Taiwan in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre noch einmal vertieft. Der chinesische nukleare Aufrüstungsprozess verläuft in gemäßigtem Tempo, gemessen am Rüstungswettlauf der Supermächte im Kalten Krieg, aber mit unverkennbarer Entschlossenheit (Yuan 2010, 14f).

5. Den Abgrund überbrücken

5.1 Politische Bedingungen für nukleare Abrüstung

Die Positionen beider Seiten sind also tief in Identitäten, Weltbildern und damit verknüpften Interessen verankert. Die Lösung wird darin bestehen, wesentliche Elemente beider Positionen miteinander zu verbinden. Das sollte den Kernwaffenstaaten die Möglichkeit geben, ohne kurzfristige Sicherheits- und Statusverluste Abrüstungsschritte zu unternehmen, und es zugleich den NAM-Staaten ermöglichen, Vertrauen zu gewinnen, dass der eingeschlagene Weg auch wirklich auf das erwünschte Endergebnis zuführt.

Der Abrüstungsprozess besteht zweifellos aus vielen kleinen Schritten und wird sich nicht in einem einzigen großen vollziehen: Etablierte Strukturen müssen geändert, tief-

verwurzeltes Denken und entsprechende Praktiken überwunden werden, und die Akteure müssen wechselseitiges Vertrauen aufbauen, um die Voraussetzungen für den letzten, entscheidenden und kühnen Schritt zu schaffen. Wie jeder große Wandel muss auch die Reform der Sicherheitspolitik als ein langwieriger Vorgang verstanden werden, in welchem kleine Änderungen in der herkömmlichen Praxis und in den mentalen Strukturen der Akteure sich wechselseitig bedingen und vorantreiben. Ein Verbot der Produktion spaltbaren Materials (Fissile Material Cut-off Treaty, FMCT) ist beispielsweise ein anscheinend kleiner Schritt. Er braucht aber ein umfassendes Verifikationssystem, der den gesamten Brennstoffkreislauf in Kernwaffenstaaten umfasst. Für alle, am meisten jedoch für die am wenigsten transparenten Kernwaffenstaaten, entspricht dies einer Neujustierung der sicherheitspolitischen Kultur (Schaper 2011). Ein so eingeleiteter Einstellungswandel bei den Kernwaffenstaaten gegenüber Transparenzerfordernissen öffnet neue Möglichkeiten, spätere Reduktionen in den Kernwaffenbeständen zu verifizieren, die heute noch verschlossen sind. Am Ende eines solchen Prozesses könnte möglich werden, was wir heute für unmöglich halten – erinnert sich noch jemand an die Zeiten, in denen Vor-Ort-Inspektionen in der Sowjetunion ein absolutes Tabu waren?

Selbstverständlich verlangt der Abrüstungsprozess nach Änderungen der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen (Gallagher 2011). Frankreich insistiert zu Recht auf diesem Zusammenhang. Während der nukleare Abrüstungsprozess zweifellos dazu beiträgt, die Beziehungen zwischen den Staaten zu verändern, so ist er doch keineswegs selbsttragend. Vielmehr verlangt er, je mehr er voran schreitet, nach Änderungen in der politischen Umwelt. Sie müssen direkt angegangen werden, nicht bloß auf dem indirekten Weg der Abrüstung selbst.

Der NVV selbst thematisiert diese Wechselbeziehung. In Paragraph 12 der Präambel spricht er von

„dem Wunsch, die internationale Entspannung zu fördern und das Vertrauen zwischen den Staaten zu stärken, damit die Einstellung der Produktion von Kernwaffen, die Auflösung aller vorhandenen Vorräte an solchen Waffen und die Entfernung der Kernwaffen und ihrer Einsatzmittel aus den nationalen Waffenbeständen aufgrund eines Vertrags über allgemeine und vollständige Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle erleichtert wird“.

Entspannung und Vertrauensbildung sind notwendige Bedingungen für nukleare Abrüstung – deutlicher kann man es nicht sagen. Der nachfolgende Paragraph erinnert daran,

„dass die Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt unterlassen müssen und dass die Herstellung und Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unter möglichst geringer Abzweigung menschlicher und wirtschaftlicher Hilfsquellen der Welt für Rüstungszwecke zu fördern ist“.

Diese Ausführungen im Kontext des NVV weisen darauf hin, dass ein Zusammenhang zwischen der Stärkung des Völkerrechts, nichtaggressivem Verhalten und den Chancen für Nichtverbreitung und Abrüstung besteht. Art. VI schließlich bringt das Ende des nuklearen Rüstungswettlaufs und der nuklearen Abrüstung in Verbindung mit der konventionellen Abrüstung:

„Jede Vertragspartei verpflichtet sich, in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle.“

Selbst wenn wir heute einen derartigen umfassenden konventionellen Abrüstungsvertrag für unrealistisch halten, bleibt die Verknüpfung zwischen Fortschritten im nuklearen Abrüstungsprozess und der Verminderung konventioneller Bedrohungen bestehen. Das etabliert eine Verpflichtung aller Vertragsstaaten, auch konventionelle Rüstungskontrolle und Abrüstung voranzutreiben.¹⁴ In seinem schon erwähnten Abrüstungsplan hat auch Generalsekretär Ban Ki-moon auf diese Verknüpfung hingewiesen:

„Finally, I am urging progress in eliminating other weapons of mass destruction and limiting missiles, space weapons and conventional arms - all of which are needed for a nuclear-weapon-free world. Disarmament must anticipate emerging dangers from other weapons.“¹⁵

Die wichtigste Determinante für den Fortgang des Abrüstungsprozesses ist die Beziehung zwischen den Großmächten. Verglichen mit vorangegangenen geschichtlichen Epochen sind die Konflikte zwischen ihnen marginal. Sie reichen indes aus, um ein Hindernis für eine intensive Sicherheitskooperation darzustellen. Die Transformation der gegenwärtigen moderaten Machtkonkurrenz in ein Mächtekoncert, das sich die weltpolitische Verantwortung teilt, ist vermutlich die wichtigste Vorbedingung für jegliche erfolgreiche globale „Sicherheits-Governance“ und damit auch für einen erfolgversprechenden nuklearen Abrüstungsprozess (Müller 2008).¹⁶ Die Obama-Regierung hat einige nützliche Schritte in diese Richtung unternommen. Ihre Nationale Sicherheitsstrategie von 2010 schließt Kooperations-Angebote an Russland, China und Indien ein (The White House 2010: 43-45). Die Transformation der Großmachtbeziehungen erscheint daher nicht unmöglich.

Das Beispiel weist darauf hin, dass es nicht genügt, bloß die Wichtigkeit der „Rahmenbedingungen für nukleare Abrüstung“ zu unterstreichen. Wer dieses Erfordernis betont, ist zugleich gehalten, den Inhalt dieses Begriffs auszubuchstabieren. Die internationale Gemeinschaft, auf jeden Fall aber die NVV-Vertragsgemeinschaft, sollte sich ein Verfahren schaffen, um auszuhandeln, wie die Komponenten dieser Bedingungen ermittelt und realisiert werden können und was die Aufgaben sind, die auf die einzelnen Akteure zukommen; denn diese Bedingungen können nicht nur von den Kernwaffenstaaten geschaffen werden, alle Staaten sind daran beteiligt (Sagan 2009). Natürlich muss mindestens ein Nichtmitglied des NVV maßgeblich beteiligt werden, nämlich Indien, das eine wachsende Rolle in der Weltpolitik spielt.

14 Da dieser Einwurf zumeist von den Kernwaffenstaaten stammt, ist daran zu erinnern, dass sie auch an der Spitze der konventionellen Rüstung und der Rüstungsexportstatistiken stehen!

15 Vgl. Fußnote 7.

16 Um möglichen Ressentiments der NAM vorzubeugen, müssten auch führende Nationen des „globalen Südens“ in das Konzert einbezogen sein, etwa Indien, Brasilien, Indonesien, Ägypten und Südafrika.

5.2 Inkrementalismus mit Zeitplan

Nukleare Abrüstung in der realen Welt dürfte nur in sehr viel kleineren Schritten zu erreichen sein, als die NAM das sehen möchte. Die Frage bleibt, ob die Möglichkeit besteht, die Präferenz der Blockfreien für ein zeitgebundenes Vorgehen dennoch (wenigstens teilweise) zu realisieren. Tatsächlich ist es nicht unmöglich, für den Verhandlungsbeginn der nächsten Schritte ein Zieldatum zu vereinbaren, ebenso für den Abschluss der Verhandlungen, wenn sie einmal begonnen haben. Die Beteiligten tragen dann eine Bemühungsverpflichtung, zielstrebig auf die Realisierung der Vereinbarung hinzuarbeiten, und sie würden unter einem gewissen Rechtfertigungszwang stehen, wenn dieses Vorhaben misslingt. Solche Zieldaten für Verhandlungen hat es schon gegeben. Beispielsweise hat die NVV-Verlängerungskonferenz 1995 das darauffolgende Jahr für den Abschluss der Verhandlungen zum Teststoppvertrag benannt, die Präsidenten Obama und Medwedjew haben im Frühjahr 2009 den Dezember desselben Jahres als Zeitziel für den Abschluss des New START-Vertrages festgesetzt. Das Datum für den Teststopp wurde eingehalten,¹⁷ das für den amerikanisch-russischen Vertrag überschritten; aber es besteht kein Zweifel, dass die öffentliche Festlegung der Präsidenten auf die Verhandlungsdelegationen einen heilsamen Druck ausgeübt hat (Kile 2011).

In jedem ernsthaften Abrüstungsabkommen würden die Kernwaffenstaaten wohl Zeitpunkte fixieren, zu denen bestimmte Schritte vollzogen sein müssen. Das entspricht der früheren Praxis der SALT-, START- und INF-Verträge und auch des Chemiewaffen-Übereinkommens (CWÜ). Gerade die Umsetzung des CWÜ dokumentiert, dass solche Zeitziele verfehlt werden können; dies hat aber zu massiver technischer und finanzieller Hilfe für einige der säumigen Akteure geführt, um den Mangel schnellstmöglich zu beheben. Die Verfehlung des Zieldatums war also keine Quelle gesteigerten Misstrauens, sondern im Gegenteil Stimulus für eine gemeinsame Anstrengung, die Bestimmungen des Vertrages einzuhalten.

Schließlich wird ein Vertrag für den letzten Schritt, der die Beseitigung der noch verbliebenen Kernwaffenbestände regelt und am Ende des langen Abrüstungsprozesses steht, zwangsläufig Zeitpunkte beinhalten müssen, zu denen alle Kernwaffenstaaten verpflichtet sind, unter strikter internationaler Überwachung ihre letzten Kernwaffen demontiert zu haben. Nur die Gleichzeitigkeit dieses schicksalhaften Schrittes wird die vollständige Abrüstung möglich machen. Es schadet nicht, bereits heute zu bestätigen, dass dieser Schritt zeitgebunden sein wird.

Ob man darüber hinaus ein Zeitziel für eine Welt ohne Kernwaffen setzen sollte, nicht im Sinne einer rechtsbindenden, sanktionsbewehrten Verpflichtung, sondern als gemeinsame politische Bemühensverpflichtung, sein Bestes zu tun, um dieses Ziel zu verwirklichen, ist erwägenswert. Die Internationale Kommission für Nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung (ICNND 2009) hat einen ziemlich genauen Plan vorgelegt, der zu dem Schluss führt, dass der Schritt in eine kernwaffenfreie Welt zwischen 2030 und 2040 mög-

¹⁷ Der zeitgleich geforderte „unmittelbare Beginn“ von FMCT-Verhandlungen kam hingegen nicht zustande.

lich sein könnte. Würde man sich heute auf ein Zeitziel von 2050 festlegen, wäre noch ein nicht unbeträchtlicher Spielraum vorhanden, der dem Verweis der Kernwaffenstaaten auf unvorhersehbare Entwicklungen Rechnung tragen könnte. Es ist zumindest eine diskussionswürdige Option.

5.3 Der Umgang mit der Kernwaffenkonvention

Es ist kaum ratsam, formale Verhandlungen über eine Kernwaffenkonvention unmittelbar zu eröffnen. Die gegenwärtigen Mentalitäten machen es wahrscheinlich, dass solche Verhandlungen in einem Patt enden würden, und die allgemeine Frustration nur noch wachsen würde. Zyniker könnten sagen, solche Verhandlungen wären der beste Weg für die Kernwaffenstaaten, jegliche Abrüstung zu vermeiden, denn sie könnten einzelne Schritte immer mit dem Vorwand abwehren, sie wollten sich ganz auf die Kernwaffenkonvention konzentrieren und den Verhandlungserfolg nicht durch Ablenkung auf Nebensachen gefährden. Die Verhandlungsmaterie ist außerordentlich komplex; selbst mit einer Menge guten Willens auf allen Seiten wird sie langwierige Auseinandersetzungen erfordern, und zwar nicht nur auf der internationalen Verhandlungsebene, sondern auch in den an den Verhandlungen beteiligten Staaten, in denen die Sache mit Sicherheit kontrovers diskutiert werden würde. Daher suggeriert die vorliegende „Modell-Kernwaffenkonvention“, die von gutgesinnten, kompetenten und intelligenten Experten entworfen wurde, eine Einfachheit, die die realweltlichen Schwierigkeiten nicht wirklich widerspiegelt.¹⁸

Ein schneller Verhandlungsbeginn über die Konvention steht daher nicht in Aussicht. Hingegen gibt es keinen plausiblen Grund, nicht mit Gesprächen zum Ausloten der Parameter einer solchen Konvention zu beginnen, die ohne ein Verhandlungsmandat stattfinden. Ein frühes Bearbeiten der schwierigen Verhandlungsmaterie ist sehr sinnvoll, gerade außerhalb des Rahmens eines strikten diplomatischen Verhandlungsprotokolls. Geeignete Fragen wären: Was heißt „Welt ohne Kernwaffen“ genau? Wie sollte ein Verifikationssystem aussehen? Wie gestaltet sich die Demontage von Waffen und Waffenfabriken in der Endphase? Welches sind die Anforderungen an die Überwachung der nuklearen Industrie in einer Situation, in der es gegenüber dem Missbrauch des Dual Use-Charakters von Nukleartechnik keine direkte Rückfallmöglichkeit in die nukleare Abschreckung mehr gibt?

Wie erwähnt, sah das nie verwirklichte Arbeitsprogramm der Genfer CD von 2009 einen Ad-Hoc-Ausschuss für nukleare Abrüstung ohne Verhandlungsmandat vor. Damit wäre der Ausschuss in der Lage, die Parameter einer künftigen Konvention in der vorgeschlagenen Weise zu erörtern. Darüber hinaus könnte er Abrüstungsschritte auf dem Weg dorthin definieren, mit Prioritäten versehen und in eine erwünschte Reihenfolge bringen. Das Zusammenspiel zwischen einer moderaten Version von „Big bang“ und einem Inkrementalismus, dessen Zweck nicht die Verzögerung in die Ewigkeit ist, ließe

18 Vgl. den Konventionsentwurf: United Nations General Assembly A/62/650, 18. Januar 2008.

sich auf diese Weise etablieren. Vielleicht ist diese Kombination geeignet, sowohl den Wünschen der Nichtkernwaffenstaaten als auch den Sicherheits- und Statusbedenken der Kernwaffenstaaten hinreichend Rechnung zu tragen. Sollte die CD weiter blockiert werden, könnte sich die nächste NVV-Überprüfungskonferenz auch entscheiden, die Aufgabe einer Expertengruppe zu übertragen. Diese Option entspricht dem Modell aus der Geschichte des Teststoppvertrages: Als der Ost-West-Gegensatz Verhandlungen blockierte, setzte die CD eine Expertengruppe ein, um über ein geeignetes Verifikationssystem für einen künftigen Vertrag zu beraten. Die Vorarbeiten dieser Gruppe machte später die außergewöhnlich kurze Verhandlungsdauer von knapp zwei Jahren möglich (Schaper 2011: 31). Denkbar wäre auch die Erweiterung des Vorbereitungsprozesses für die Überprüfungskonferenzen zu einem regelrechten „intersessionalen Prozess“ nach dem Modell des Biowaffen-Übereinkommens, in dem die Vertragsmitglieder auch in der Lage wären, substantielle Fragen weiterführend zu behandeln. An institutionellen Möglichkeiten herrscht also eigentlich kein Mangel.

6. Weitere Abrüstungsoptionen für den nächsten NVV-Überprüfungszyklus

Über zeitgebundene Pläne und die Kernwaffenkonvention hinaus stehen eine Reihe weiterer Abrüstungsschritte zur Debatte, die natürlich, wie vorgeschlagen, in eine aus zeitgebundenen Einzelmaßnahmen bestehende Strategie eingepasst werden könnten. Sie werden in diesem Kapitel diskutiert.

6.1 Das Ende des nuklearen Rüstungswettlaufs nachhaltig machen

Allererste Priorität kommt Maßnahmen zu, die nicht „Abrüstung“ im eigentlichen Sinne sind, sondern das Ziel betreffen, das im NVV „Beendigung des nuklearen Wettrüstens“ heißt. Das mag angesichts des jüngst abgeschlossenen New START-Vertrags übertrieben pessimistisch klingen, der ja die Zahl der stationierten (einsatzbereiten) strategischen Sprengköpfe um etwa ein Drittel absenkt, also einen weiteren Abrüstungsschritt macht. Tatsächlich sehen wir aber Anzeichen einer erhöhten Betonung von Kernwaffen in der russischen Verteidigungspolitik und einer beginnenden Rivalität zwischen den USA und China, die eine nukleare Dimension hat; sie schlägt sich in qualitativer Aufrüstung der USA und Russlands und qualitativer sowie (gemächlicher) quantitativer Aufrüstung Chinas nieder. Die weitere Entwicklung in diesem Dreieck wird nicht ohne Auswirkungen auf Indien und damit auch auf Pakistan bleiben. Ein multipolarer nuklearer Rüstungswettlauf wäre sehr viel schwerer zu kontrollieren als der bilaterale im Kalten Krieg. Diesen Wettlauf zu beenden, bevor er richtig begonnen hat, ist daher die erste Aufgabe der Abrüstungspolitik. Dazu bieten sich folgende Schritte an:

- Die Unterzeichnung und Ratifikation des Teststoppvertrages durch alle Kernwaffenbesitzer würde die Einführung revolutionär neuer Sprengkopftypen verhin-

dern und somit auch größere qualitative Sprünge in der Waffentechnologie. Alle Unterzeichnerstaaten wären gebunden, den Vertragszwecken nicht zuwider zu handeln, auch wenn sie noch nicht ratifiziert haben und der CTBT noch nicht in Kraft getreten ist. Außerdem könnten sich die Unterzeichner darauf einigen, auf der nächsten Art. XIV-Konferenz (eingrichtet, um das Inkrafttreten voranzubringen), das Verifikationssystem vollständig provisorisch anzuwenden, d.h. über die heutige Praxis hinaus auch auf freiwilliger Basis Vor-Ort-Inspektionen zuzulassen, noch bevor der Vertrag in Kraft tritt. Beide Schritte würden Indien, das gegenüber dem Testverbot noch große Skepsis hegt, große staatsmännische Weitsicht abverlangen; das bringt das Risiko innenpolitischer Punktverluste mit sich. Aber da Indien 1999 bereit schien, diesen Schritt zu tun, bevor der US-Senat seine Zustimmung zur Ratifizierung verweigerte, könnte eine amerikanisch-indische Verständigung und gleichzeitige Schritte durch China und Pakistan eine solche Positionsänderung möglich machen. Dass selbst frühere Mitglieder der Bush-Regierung davon ausgehen, die USA würden nie mehr testen, sollte eine solche Entscheidung in Washington erleichtern.¹⁹

- Eine Vereinbarung, keine neuen Sprengkopftypen zu entwickeln, könnte den Teststopp wirksam ergänzen. Wie erwähnt, war diese Forderung auf der Überprüfungskonferenz 2010 von Nichtkernwaffenstaaten vorgetragen, aber im Endergebnis stark verwässert worden. Eine Vereinbarung wie hier vorgeschlagen würde das Ende des qualitativen Rüstungswettlaufs einläuten. Die Kernwaffenstaaten würden sich verpflichten, neue Sprengstofftypen nicht zu erforschen, entwickeln oder in irgendeiner Form zu erproben. „Neu“ wäre definiert als grundlegend unterschieden von denjenigen Waffentypen, die bereits im Besitz der Kernwaffenstaaten sind. Es wäre ihre Sache, die technischen Parameter dieser Definition festzulegen und die vorhandenen Typen in einer Form zu registrieren, die sie unterscheidbar machen würde, ohne sensitive Informationen preiszugeben. Eine Möglichkeit wäre es, das Register auf dem Nuclear Weapons Databook²⁰ aufzubauen, das eine respektierte, von erstklassigen Experten gepflegte Quelle darstellt. Mit diesem Vertrag würden die Aufgaben für die Kernwaffenlaboratorien strikt auf die Gewährung der technischen Sicherheit der existierenden Kernwaffen begrenzt.
- Die Verhandlung und das Inkrafttreten eines FMCT-Vertrages sind überfällig. Begleitet werden sollte ein FMCT von einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Kernwaffenstaaten, überschüssigen militärischen Spaltstoff in den zivilen Brennstoffkreislauf zu überführen oder zwischen- oder endzulagern und der Verifikation der IAEA zu unterstellen. Damit wäre der quantitative nukleare Rüstungs-

19 http://gsn.nti.rsvp1.com/gsn/nw_20111129_2394.php?mgh=http%3A%2F%2Fgsn.nti.org&mgf=1 (15.12.2011).

20 Das Databook ist ein seit mehreren Jahrzehnten laufendes Projekt des amerikanischen Natural Resources Defense Council (www.nrdc.org), das aufgrund offener Quellen und der Zugänge der Projektmitglieder Transparenz in die Kernwaffenarsenale zu bringen versucht. Die ursprünglichen Daten werden im „Bulletin of the Atomic Scientists“ regelmäßig unter der Rubrik „Nuclear Notebook“ aktualisiert.

wettlauf angehalten. Ein *umfassendes* Verifikationssystem braucht dieser Vertrag aus zwei Gründen: Zum einen beendet das die Diskriminierung zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten im Hinblick auf die zivile Kernenergienutzung. Damit wird es möglich werden, die Multinationalisierung des Brennstoffkreislaufs in einer nicht-diskriminierenden Weise in Angriff zu nehmen (Yudin 2009). Zweitens bereitet ein FMCT ein Verifikationssystem für eine kernwaffenfreie Welt vor: Die internationale Gemeinschaft kann hinreichendes Vertrauen entwickeln, genügend Wissen über Größe, Standorte und Struktur der Kernwaffenkomplexe zu besitzen. Nach einigen Jahrzehnten wird die Wahrscheinlichkeit, dass Spaltmaterial in irgendwelchen Verstecken liegt, gegen Null gehen. Ein FMCT ohne Verifikation hingegen, wie ihn die US-Regierung unter George W. Bush propagiert hat, würde die Diskriminierung aufrechterhalten, bringt für die Abrüstung keinen Nutzen und kommt daher nicht in Frage. Sollte die CD blockiert bleiben, wäre der Vorschlag der „Nichtverbreitungs- und Abrüstungsinitiative“ in Erwägung zu ziehen, in der VN-Vollversammlung für ein Verhandlungsmandat zu werben.²¹ Die Vollversammlung von 2011 hat diesen Vorschlag debattiert, der CD aber zunächst noch ein Jahr Zeit gegeben. Mittlerweile lässt die NPDI Experten ein mögliches Verifikationssystem diskutieren, in Analogie zu dem oben diskutierten Vorgehen vor den Verhandlungen zum CTBT (Schaper 2011: 31ff.).

- Da Moskau und Beijing besorgt sind, dass die USA künftig Waffen im Weltraum stationieren könnten – eine Befürchtung, die sich durch die amerikanische Erprobung des Hypergliders bestätigt sieht –, empfiehlt sich die Einbeziehung dieser Thematik in die Abrüstungsinitiativen im Umkreis des NVV. Die beiden Regierungen fürchten, dass solche Waffen nicht nur ihre Satelliten gefährden könnten, sondern womöglich auch Bodenziele angreifen könnten. Damit könnte ein Erstschlag gegen Aufklärungs- und Führungseinrichtungen sowie das gesamte Abschreckungsdispositiv möglich werden. Natürlich würden andere versuchen, es den Vereinigten Staaten gleich zu tun. Daraus entstünde ein höchst instabiler Wettlauf. Als das Land, das am meisten zu verlieren hat, wenn der Weltraum militarisiert wird, wäre die US-Sicherheit mit einem belastbaren Rüstungskontrollabkommen besser gewährleistet. Die aktuellen Haushaltszwänge könnten helfen, um in Washington die Bereitschaft zu stärken, eine entsprechende internationale Regelung mit größerem Interesse zu erwägen.
- Eine „Deckelungsvereinbarung“ für die kleineren Kernwaffenarsenale ist eine dringend erforderliche Maßnahme, um einen neuen, multipolaren Rüstungswettlauf zu verhindern. Gegenwärtig besteht nur für die strategischen Nuklearstreit-

21 Berlin Statement by Foreign Ministers on nuclear disarmament and non-proliferation; www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2011/110426-Abruestungstreffen.html?nn=382590 (15.12.2011); der Non-Proliferations- und Abrüstungsinitiative gehören Australien, Chile, Deutschland, Kanada, Japan, Mexiko, die Niederlande, Polen, die Türkei sowie die Vereinigten Arabischen Emirate an; zur Umgehung der CD vgl. Schaper 2011. Eine Gegenposition vertritt Westergard 2011.

kräfte der USA und Russlands eine rechtsverbindliche Obergrenze (New START-Vertrag). Diese Grenze betrifft aktive Sprengköpfe, nicht aber die Reserven. Wir wissen auch über die britischen und französischen Bestände mehr oder weniger gut Bescheid. Wir wissen sehr wenig über China, Indien, Pakistan und Israel. Als absolutes Minimum kommt ein System einseitiger Erklärungen der kleineren Kernwaffenstaaten mit der folgenden Formel in Frage: „Unsere nationalen Kernwaffenbestände werden ab Datum xxx die Zahl von xxx nicht überschreiten.“ Neben dem FMCT wäre das die zweite wesentliche Voraussetzung, um einen neuen, quantitativen Rüstungswettlauf zu verhindern. Erklärungen über eine künftige Deckelung, die zu einem geeigneten Zeitpunkt verrechtlicht werden sollten, vermeiden die Forderung an die kleineren Kernwaffenbesitzer, vor allem an China, Indien und Pakistan, die Vergrößerung ihrer Arsenale unverzüglich anzuhalten, wozu sie vermutlich nicht bereit wären. Sie würden die Höchstzahl ihrer Sprengköpfe für einen künftigen Zeitpunkt – z.B. 2015 – ankündigen mit der Selbstverpflichtung, diese Zahl später nicht mehr zu überschreiten. Das angegebene Maximum wird noch etwas „Luft“ beinhalten, wenn die gegenwärtigen Sprengkopfbestände nach Sicherheitsanalyse der Länder zu klein sind. Die Erklärung mag auch Bedingungen enthalten, an die das Einhalten der Höchstzahl geknüpft ist, beispielsweise die Abwesenheit eines dichten Raketenabwehrsystems oder andere Tatbestände, die das Abschreckungspotential kleiner Arsenale neutralisieren. Die Möglichkeit eines „Luftpolsters“ in der Angabe bewahrt auch eine Rest-Intransparenz hinsichtlich der Größe des Kernwaffendispositivs. Damit ließe sich die riskante Peinlichkeit vermeiden, unverhältnismäßig geringe Bestände anzugeben. Dennoch hätten wir – neben der Deckelung des Aufwuchses – einen Zugewinn an Transparenz: Wir würden wissen, was die kleineren Kernwaffenstaaten unter einer Minimalabschreckung verstehen. Vertrauensbildende- und Transparenzmaßnahmen und erste Schritte in Richtung Verifikation würden die Effekte einer solchen Vereinbarung noch verstärken. Es ist insoweit ermutigend, dass die Kernwaffenstaaten über Transparenz und Verifikation miteinander sprechen.²²

Ein Problem ist die Einbeziehung Israels. Sich nicht anzuschließen würde die israelische Isolierung weiter verstärken und den Ärger seiner Nachbarn weiter vermehren. Den eigenen Kernwaffenbesitz einzuräumen hingegen bedeutet für Israel, die jahrzehntelange Tradition der „Opazität“ zu brechen und damit womöglich arabische Regierungen zu veranlassen, auf diese neue Lage negativ zu reagieren. Damit könnte die Spannung in der Region noch steigen. Das Risiko ließe sich durch Schritte in Richtung auf eine massenvernichtungswaffenfreie Zone in der Region mindern (Müller 2011). Minimiert wäre es, wenn Israel von seinen Nachbarn die Garantie erhält, nicht feindselig zu reagieren, wenn es sich einer „Deckelungs-Vereinbarung“ anschließt.

²² US Department of State, Joint Statement on First P-5 Follow-Up Meeting to the NPT Review Conference, Washington, DC., Department of State, 1.7.2011.

Nordkorea ist ein anderer Sonderfall, aus umgekehrten Gründen: Pjöngjang mag sehr erpicht darauf sein, eine „Höchstgrenze“ zu publizieren, um vermeintlich an Status zu gewinnen, während der Rest der Welt das lieber gar nicht hören würde. Die beste Methode, mit dieser Peinlichkeit umzugehen, wäre es, etwaige nordkoreanische Erklärungen schweigend hinzunehmen und im Übrigen auf die Fortsetzung der Sechs-Mächte-Gespräche zu vertrauen.

- Die Raketenabwehr in den USA ist mittlerweile eine Tatsache, die USA werden darauf nicht vollständig verzichten. Sie zu begrenzen stellt das zwingend notwendige Gegenstück zu einer Deckelungs-Vereinbarung für die kleineren Kernwaffenstaaten (v.a. natürlich China) dar. Es ist nicht zu erwarten, dass sich China auf eine Begrenzung seiner nuklearen Offensivkraft einlässt oder dass Russland bedeutende Einschnitte über den New START-Vertrag hinaus auf sich nehmen würde, wenn beide mit einer unbegrenzten amerikanischen Raketenabwehr konfrontiert wären. Geregelt Grenzen sind allerdings ein Tabu für Republikaner; aber zwei Umstände könnten ihre Front aufbrechen. Erstens werden die künftigen niedrigeren amerikanischen Verteidigungshaushalte eine volle Entfaltung der Raketenabwehr unbezahlbar machen. Zweitens könnten Republikaner gewonnen werden, wenn im Gegenzug China und Russland den USA im Umgang mit den Kernwaffen- und Raketenprogrammen Irans und Nordkoreas entgegen kämen, die den USA sicherheitspolitische Sorgen bereiten und ein wichtiges Motiv für die Raketenabwehr darstellen. Bislang halten sich China und Russland in dieser Sache ziemlich zurück; ein solches, ihre Interessen berücksichtigendes Junktim ist ihnen indes bislang noch nicht angeboten worden.

6.2 Abrüstungsschritte für den nächsten Überprüfungszyklus

Künftige Verhandlungen über die weitere Verminderung der amerikanischen und russischen Kernwaffenbestände werden vermutlich über die hier diskutierten Maßnahmen hinaus Fragen der Raketenabwehr und strategische Angriffsoptionen mit konventionellen Mitteln einbeziehen müssen. Beide Themen könnten für die Verwundbarkeit der russischen Zweitschlagfähigkeit Bedeutung erlangen (Arbatov 2011). Die nächsten Abkommen sollten – anders als ihre Vorgänger – die verifizierte Demontage der Sprengköpfe umfassen.

Eine Deckelungsvereinbarung der kleineren Kernwaffenstaaten wird sich positiv auf ein weiteres START-Abkommen zwischen den beiden nuklearen Supermächten auswirken. Es gibt zwei Optionen. Erstens: den nächsten Vertrag wieder ausschließlich auf die strategischen Kernwaffen zu fokussieren. Dabei sollten zum einen zum ersten Mal die bislang in der Rüstungskontrolle ausgeklammerten Sprengköpfe in Reserve, im Refabrikationsprozess (beide vom Pentagon als Teile des „aktiven Arsenal“ gerechnet) sowie die für die Demontage vorgesehenen mit einbezogen werden. Alle nicht-aktiven Sprengköpfe sollten in Reduktionen aufgenommen werden, da sie allesamt zum Abschreckungsdispositiv zählen. Die für die Demontage gelagerten Sprengköpfe würden bloß

gezählt, ihre spätere Demontage – möglicherweise verifiziert – würde dem Partner mitgeteilt, so dass sich ein vollständiges Sprengkopfinventar ergäbe.

Zum anderen sollten die Bestände die Zahl 1000 erreichen oder unterbieten; dies hätte einen hohen politisch-symbolischen Wert. Einige andere Kernwaffenstaaten, die noch nicht am Abrüstungsprozess teilnehmen, namentlich China (Yuan 2010: 32), haben gelegentlich angedeutet, dass dies die Schwelle sei, an denen sie den Eintritt in multilaterale Rüstungskontroll- und Abrüstungsverhandlungen über ihre Kernwaffenarsenale erwägen. Russland wird diese Schwelle übrigens etwa 2020 erreichen, weil ein beträchtlicher Teil seines Arsenal das Ende der technischen Lebensdauer erreicht. Die Grenze dort zu ziehen wäre sicher sinnvoller, als einen neuen Aufwuchs der russischen Nuklearstreitkräfte zu begünstigen (Arbatov 2011: 14).

Als zweite Möglichkeit könnten strategische und sub-strategische Sprengköpfe (aktive und Reserve) in einem einzigen Abkommen behandelt werden. Die Vertragspartner würden dann die Flexibilität gewinnen, ihre Arsenale im Rahmen pauschaler Obergrenzen je nach ihrem strategischen Bedarf zu komponieren; die USA würden vermutlich einen größeren Anteil strategischer Sprengköpfe auf U-Booten behalten, Russland eine größere Zahl sub-strategischer Waffen. Der Nachteil wäre, dass die magische Zahl „1.000“ mit Sicherheit verfehlt würde, da Russland allein auf absehbare Zeit vermutlich eine annähernd vierstellige Zahl von sub-strategischen Waffen behalten will.

Wenn aus diesem Grund die erste Option bevorzugt wird, müsste ein separates Abkommen für die sub-strategischen Waffen geschlossen werden. Eine Bestimmung würde sich auf die Verminderung der Bestände beziehen, die zweite auf die Trennung und getrennte Lagerung von Sprengköpfen und Trägersystemen in deutlicher Entfernung voneinander; dieses Konzept hat der russische Experte Alexei Arbatov bis ins Detail ausgearbeitet (Arbatov 2011: 27-33). Drittens müssten die Modalitäten der Verifikation geklärt werden. Zählungs- und Identifizierungsmethoden für Sprengköpfe, die sich nicht auf den Trägersystemen befinden, müssen ohnedies für strategische Waffen ausgearbeitet werden. Wenn Arbatovs Vorschlag verwirklicht wird, müssten diese Regeln auf substrategische Sprengköpfe übertragen werden. Verifikation wäre entschieden einfacher zu bewerkstelligen, wenn die Trennung von Sprengkopf und Träger vereinbart würde: Die Sprengköpfe auf den Trägern oder in Lagerung nahe bei den Trägern zu identifizieren und zu zählen, wirft sicherheitsmotivierte Geheimhaltungsprobleme auf, weil die Trägersysteme durchweg „dual-use“ sind, also auch konventionellen Aufgaben dienen können.

Der hohe Bereitschaftsgrad eines großen Teils der strategischen Kernwaffenarsenale einiger Kernwaffenstaaten bleibt ein Risiko. Auf der Überprüfungskonferenz 2010 legte eine Gruppe von westlichen und NAM-Staaten einige Vorschläge vor, um durch eine Absenkung der Einsatzbereitschaft die Stabilität zu erhöhen. Diese Vorschläge tauchen im Aktionsplan in verwässerter Form auf. Aktion 5d) fordert die Kernwaffenstaaten auf, „Maßnahmen zu diskutieren, die dem Einsatz von Kernwaffen vorbeugen. Aktion 5e) lädt sie ein, „das legitime Interesse der Nichtkernwaffenstaaten in Rechnung zu stellen, dass der operative Status der Kernwaffensysteme weiter abgesenkt wird“. Aktion 5f) ersucht sie, „das Risiko des Einsatzes von Kernwaffen aufgrund von Unfällen/Zufällen zu vermindern“. Möglichkeiten, den Bereitschaftsgrad zu vermindern („de-alerting“), sollten

daher hoch oben auf der Agenda der Kernwaffenstaaten sein. Nützlich wären Gespräche, in denen jeder Kernwaffenstaat die Bedingungen erläutert, unter denen einschlägige Schritte möglich wären, und eine anschließende gemeinsame Anstrengung, diese Bedingungen zu erfüllen.

7. Deutsche Optionen für den künftigen Überprüfungszyklus

7.1 Deutschland und die EU auf der Überprüfungskonferenz von 2010: Folgerungen für den nächsten Zyklus

Auf der Überprüfungskonferenz rief Staatsminister Werner Hoyer in seiner Ansprache während der Generaldebatte nach einem „Abrüstungsjahrzehnt“. Damit war der Akzent für den deutschen Schwerpunkt gesetzt: Mit großem Einsatz forderte die deutsche Delegation die Einbeziehung der sub-strategischen Kernwaffen in den Abrüstungsprozess, eine Forderung, die auch in der Gemeinsamen Position der EU enthalten war. Deutschland brachte zur Unterstützung eine Gruppe von zehn weiteren europäischen Ländern zusammen, wobei die europäischen Kernwaffenstaaten auffällig fehlten. Der Gruppe war der bescheidene Erfolg vergönnt, gegen russischen Widerstand die Formulierung „alle Waffen ungeachtet ihres Typs und ihres Stationierungsorts“ in den Aktionsplan einzufügen.

Ansonsten hat die Gemeinsame Position der EU in der Abrüstungsfrage eher als Zwangsjacke gewirkt, weil sich Frankreich in den Vorverhandlungen allen weitergehenden Ideen verschloss und ihre Einbeziehung in die Gemeinsame Position verhinderte. Für die Zukunft empfiehlt sich daher die Ausweitung der deutschen Handlungsfreiheit durch enge Kooperation mit Partnern außerhalb der EU und der NATO (vgl. Müller 2010b). Andere EU-Mitglieder praktizieren diese Bündnisbildung bereits seit Jahrzehnten. Dänemark, Finnland, Irland, die Niederlande, Österreich, Schweden und Ungarn arbeiten z.T. seit 1980 mit Kanada, Australien und Neuseeland in der Gruppe „Vienna 10“ zusammen, um Art. III und IV des NVV zu stärken. Frankreich und Großbritannien konsultieren permanent mit den anderen drei Kernwaffenstaaten. Schweden und Irland arbeiten seit 1998 in der die Grenze zwischen Nord und Süd überspannenden New Agenda Coalition (NAC) zusammen. In allen Gruppierungen versteht es sich von selbst, dass EU-Mitglieder versuchen, dort für EU-Positionen zu werben und dass Vorschläge, die über EU-Positionen hinaus gehen, keinen Vereinbarungen innerhalb der EU widersprechen dürfen.

7.2 Deutschland in der „Nichtverbreitungs- und Abrüstungsinitiative“

Nach der Überprüfungskonferenz 2010 ist die Bundesregierung in dieser Richtung tätig geworden. Ergebnis ist eine neue Gruppierung, die Non-proliferation and Disarmament Initiative (NPDI), der außer Deutschland noch Australien, Chile, Kanada, Japan, Mexiko, die Niederlande, Polen, die Türkei sowie die Vereinigten Arabischen Emirate angehören.

Die Zusammenarbeit jenseits der Grenzen von EU und NATO ist deshalb empfehlenswert, weil es den Nord-Süd-Gegensatz zu überbrücken gilt. Mustergültig hat dies die NAC im Jahre 2000 gezeigt. Für diesen Zweck wäre es sicher günstig, wenn die NPDI noch einen afrikanischen Staat (etwa Südafrika oder Nigeria)²³ und ein Mitglied der ASEAN (bspw. Singapur oder die Philippinen) gewinnen würde, um den repräsentativen Charakter dieser Gruppe zu stärken.

Die NPDI fordert die Universalisierung des Teststoppvertrags und des Zusatzprotokolls zum NVV-Verifikationsabkommen. Sie hat angekündigt, die VN-Vollversammlung mit alternativen Verhandlungsforen zu befassen, wenn die CD in Genf weiterhin blockiert bleibt, um Verhandlungen über den FMCT in Gang zu bringen, und arbeitet an praktischen Maßnahmen zur Stärkung von Exportkontrollen. Ihr bisher innovativster Beitrag ist die Ausarbeitung eines Berichtsschemas für die Kernwaffenstaaten, mit dessen Hilfe sie Aktion 21 aus dem Aktionsplan von 2010 implementieren sollen.²⁴ Erste Gespräche mit den P-5 über dieses Modell haben stattgefunden.²⁵

Im Rahmen der NPDI könnte Deutschland weitere Themen voranbringen. Es ließe sich dort beispielsweise das deutsche Anliegen sondieren, die Abrüstung der sub-strategischen Kernwaffen zu forcieren. Mit den Niederlanden und Polen sind zwei NATO- und EU-Partner vertreten, die diese Position mittragen. Es wäre ein Fortschritt, dort eine Formel zu finden, der sich auch das NPDI-Mitglied Türkei anschließen könnte, das innerhalb der NATO eher zögerlich in dieser Frage agiert. Mit Kanada ist ein weiterer NATO-Staat, mit Australien und Japan sind zwei weitere wichtige US-Verbündete in der Gruppe vertreten, deren Unterstützung dem Anliegen zusätzliches Gewicht verleiht. Mit Mexiko ist ein Staat aus dem globalen Süden vertreten, der sowohl in der NAC als auch gegenüber der NAM in Abrüstungsfragen erhebliche Autorität genießt. Die Diskussion über eine abnehmende Rolle und zunehmende Abrüstung dieser Waffen ließe sich des Weiteren mit der Frage nach der geltenden Ersteinsatzdoktrin der westlichen Länder und Russlands verbinden: Die NPDI könnte die Bedingungen ausloten, unter denen diejenigen Kernwaffenstaaten, die gegenwärtig an der Ersteinsatzoption festhalten, künftig darauf verzichten könnten.

Von dem oben präsentierten „Abrüstungs-Menü“ bietet sich die Idee eines „Deckelungsabkommens“ für Diskussionen in der NPDI an, wo kein Kernwaffenstaat mit pauschalen Vorbehalten eine derartige Diskussion stören kann. Von den NPDI-Mitgliedern dürften Australien und vor allem Japan mit Hinblick auf China stark interessiert sein. Mit den Vereinten Arabischen Emiraten ließe sich ausloten, wie die heikle Frage einer Deckelung der israelischen Kernwaffenbestände von arabischer Seite so abgefordert werden könnte, dass daraus keine weitere Unruhe in der Region entsteht. Für das

23 Indonesien, ein weiterer ASEAN-Kandidat, ist wahrscheinlich mit seiner Führungsrolle in der NAM zu sehr in Anspruch genommen, um in einer weiteren Gruppierung aktiv mitzuwirken; aber es wäre vielleicht einen Versuch wert.

24 Aktion 21 verlangt Anstrengungen der Kernwaffenstaaten, ein einheitliches Berichtsformat zu schaffen.

25 Statement of the Third Ministerial Meeting of the Non-Proliferation and Disarmament Initiative, New York, 21 September 2011, Berlin, Auswärtiges Amt 2011,

Konzept als solches ließe sich von der Zusammensetzung und der Kompetenz her kaum ein besserer Ideenträger finden als die NPDI.

7.3 Deutschland in der EU

Natürlich darf Deutschland auf keinen Fall den Rahmen der Europäischen Union vernachlässigen, die seine politische Heimat bildet. Hier gilt es, in der ständigen Auseinandersetzung mit den Kernwaffenstaaten Frankreich und Großbritannien die Schnittmengen zu finden, die ein gemeinsames Agieren trotz erheblicher Positionsunterschiede möglich machen. Das Menü, das in den Kapiteln 5 und 6 dieses Reports vorgestellt wurde, sollte den deutschen und europäischen Diplomaten eine genügende Auswahl bieten, um auch über die Gemeinsame Position von 2010 hinaus neue gemeinsame Initiativen zu starten, die ihren Eingang in eine Gemeinsame Position für 2015 finden und bereits den Vorbereitungsprozess prägen könnten. Im Folgenden hebe ich fünf Themen heraus, die sich für einen EU-weiten Ansatz eignen könnten und ihre Wichtigkeit darin finden, dass sie über einzelne aktuelle Abrüstungsvorschläge hinausgehen und weiterreichende Implikationen für die Zukunft des Abrüstungsprozesses haben.

- Erstens empfiehlt es sich, eine Frage zu bearbeiten, die bereits in der Gemeinsamen Position von 2010 thematisiert wurde und von besonderer Wichtigkeit für den Partner Frankreich ist: die „Bedingungen für den Abrüstungsprozess“. Wie ausführlich in diesem Report dargelegt, ist die französische Position inhaltlich nur mangelhaft ausgefüllt: Nukleare Abrüstung wird nur vorangehen und ihr Endziel erreichen, wenn die politischen Bedingungen günstig stehen, und es gibt zu wenig fundiertes Wissen darüber, was diese Bedingungen sein mögen. Die EU sollte gemeinsam an diesen Bedingungen arbeiten und ihre (Zwischen-)Resultate in den Überprüfungsprozess einbringen.
- Zweitens ist da das Konzept der „Unumkehrbarkeit“ (Irreversibility), das laut den „13 Abrüstungsschritten“, welche die Überprüfungskonferenz von 2000 einstimmig angenommen hatte, jegliche Abrüstungsmaßnahme charakterisieren soll. Auch hierzu gibt es keine präzisen Vorstellungen. Es handelt sich vorerst mehr um eine politische Metapher als um ein rechtliches Konzept, denn in sozialen und politischen Angelegenheiten ist eine absolute Unumkehrbarkeit schwer vorstellbar. Bislang hat sich die Diskussion eher auf technische als auf politische Kriterien konzentriert. Die EU könnte Arbeit in die Präzisierung des Konzepts investieren.
- Drittens: Ein wirksames Verfahren beim Vertragsrücktritt scheint nichts mit Abrüstung zu tun zu haben, sondern ausschließlich in den Bereich der horizontalen Nichtverbreitung zu gehören. Tatsächlich ist es eng mit den „Bedingungen für die nukleare Abrüstung“ verknüpft. Wie man in einer kernwaffenfreien Welt mit einem Staat umgeht, der sich aus dem diese Welt begründenden Vertrag zurückzieht, damit zugleich die ganze neue Ordnung gefährdet, ist eine der Schlüsselfragen dafür, ob nukleare Abrüstung überhaupt möglich ist (Müller 2010c). Für die nächste Überprüfungskonferenz könnte es daher für die EU Sinn machen, die

Antwort auf einen Vertragsrücktritt als Teil der „Abrüstungsbedingungen“ zu thematisieren und dies in Konsultationen mit führenden NAM-Staaten zu diskutieren. Es wäre auch erwägenswert, das Thema auf die Agenda der NPDI zu setzen.

- Viertens: Die Überprüfungskonferenz 2010 hat „Abrüstungs- und Nichtverbreitungs-Ausbildung“ in den Aktionsplan einbezogen (Aktion 22). Die EU könnte entsprechende Aktivitäten entwickeln und auf der Konferenz von 2015 präsentieren. Mit dem *EU Consortium for Non-proliferation and Disarmament* und seinem breiteren Netzwerk europäischer Think Tanks steht eine geeignete Institution für die Umsetzung einer solchen Initiative bereit. Durch das Konsortium könnte eine Ausbildung für Promovierende und für junge Diplomaten/innen angeboten werden. In einem inneren Kreis könnte sich die Ausbildung an die Mehrzahl der Mitgliedsländer richten, in denen kaum entsprechende Expertise vorhanden ist. Ein zweiter Adressatenkreis wären die Länder des Nahen und Mittleren Ostens, wo sich nach dem altersbedingten Abtreten der jetzigen Expertelite nahezu ein Vakuum auftut. Ein Ausbildungsangebot könnte als europäischer Beitrag präsentiert werden, die Infrastruktur für die neuen Anstrengungen zugunsten einer massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen Osten zu stärken. Ein dritter „Abnehmer“ einer solchen Dienstleistung könnte das subsaharische Afrika sein, wo außer Südafrika nur noch Nigeria (wenn auch rudimentäre) Elemente von Abrüstungs- und Nichtverbreitungsexpertise aufweist.
- Schließlich könnte die EU (ebenso wie Deutschland in der NPDI) eine Überlegung von Tanya Ogilvie-White und David Santoro erproben (Ogilvie-White/Santoro 2011). Die beiden haben angesichts der wechselseitigen Blockade zwischen Abrüstungs- und Nichtverbreitungspräferenzen vorgeschlagen, konkrete Junktims-Pakete zu schnüren, in denen ein bestimmter Abrüstungsschritt mit einer konkreten Nichtverbreitungsmaßnahme verbunden und gemeinsam verabschiedet wird. Da die Arbeitsteilung zwischen den Hauptausschüssen innerhalb der Überprüfungskonferenz diese Art von „Kuhhandel“ erschwert, empfiehlt es sich, solche Junktims im Vorfeld mit führenden NAM-Staaten zu sondieren.

Auf institutioneller Ebene bietet sich an, im Umfeld der EU-Arbeitsgruppensitzungen zur Nichtverbreitung (CONOP) und zur Abrüstung in den Vereinten Nationen (CODUN) eine gemeinsame Sitzung der EU-Nichtkernwaffenstaaten oder der gleichgesinnten Nichtkernwaffenstaaten (z.B. Belgien, Deutschland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, Slowenien, je nach Entwicklung auch noch Italien, Griechenland, Finnland) zu bilden, um solche Initiativen zu erörtern und die Partner über Entwicklungen in den Gruppierungen außerhalb der EU zu unterrichten, an denen man teilhat (neben NPDI noch NAC und Vienna 10). Damit ließe sich die Position der Nichtkernwaffenstaaten gegenüber den EU-Kernwaffenstaaten stärken.

7.4 Ausblick: Kleine Schritte und die Änderung von Mentalitäten

Die Gretchenfrage bleibt, ob es mit dieser Strategie der kleinen Schritte gelingen kann, die oben ausführlich diskutierten eingefahrenen Mentalitäten zu lockern oder aufzuweichen. Zunächst lässt sich im Gegenzug feststellen: Durch Konfrontation und Überforderung werden sich derartige, ja auch emotional besetzte Selbstbilder eher verhärten. Mit dem Einleiten von Abrüstungsschritten nicht nur in den beiden großen Kernwaffenstaaten, sondern auch in den übrigen, ziehen neue Praktiken ein, die über Zeit auch die Denkweisen beeinflussen können. Dass die fünf Kernwaffenstaaten, die NVV-Mitglieder sind, seit 2009 über Abrüstungsfragen konsultieren, ihre Verpflichtungen – einschließlich die aus dem Aktionsplan von 2010 erwachsenen – ausdrücklich anerkennen, zu diesem Zweck erst einmal ein gemeinsames Begriffslexikon erarbeiten und zudem über vertrauensbildende Maßnahmen und Verifikationsmöglichkeiten miteinander reden, ist eine neue Entwicklung, die einen Silberstreifen der Hoffnung an den Horizont stellt.²⁶

Diese Entwicklung lässt sich verstärken, wenn zugleich auch die politischen Rahmenbedingungen, etwa die Sicherheitsbefürchtungen, die Russland und China gegenüber den überlegenen USA hegen, in Angriff genommen werden. Eine Umstellung der Nuklearkomplexe, vor allem der Waffenlaboratorien, die die Abrüstung und deren Überwachung zum Kerngeschäft, die Pflege der Arsenale zur abnehmenden Nebenbeschäftigung macht, würde die Lobby schwächen, die die etablierten Mentalitäten auch aus institutionellem Eigeninteresse immer wieder bestärkt. Mit der sich verringernden Bedeutung der Kernwaffen in der politischen Aufstellung der Kernwaffenstaaten wird sich die Suche nach alternativen Statussymbolen verstärken. Je erfolgreicher diese Suche verläuft, desto größer sind die Chancen, dass sich das Verhältnis von Interessen, Identität und Kernwaffen auflockern könnte. Die in diesem Report diskutierten Optionen sind zugegebenermaßen kleine Schritte auf diesem Weg. Aber ohne viele Schritte lassen sich lange Strecken nun einmal nicht bewältigen.

26 US Department of State, Joint Statement on First P-5 Follow-Up Meeting to the NPT Review Conference, Washington, DC., Department of State, 1.7. 2011,

Literatur

- Arbatov, Alexei* 2011: *Gambit or Endgame? The New State of Arms Control*, Carnegie Papers, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- Christopher A. Ford* 2007: „Debating Disarmament: Interpreting Article VI of the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons“, *Nonproliferation Review* 14, No. 3 (November 2007).
- Ford, Christopher* 2011: *Haves and Have-Nots: Unfairness in Nuclear Weapons Possession*, www.newparadigmsforum.com/NFtestsite/?p=658 (15.12.2011).
- ICNND* 2009: *Evans, Gareth/Yoriko Kawaguchi: Eliminating Nuclear Threats. A Practical Agenda for Global Policymakers*, Canberra/Tokio.
- Gallagher, Nancy* 2011: *International Security on the Road to Nuclear Zero*, in: *The Non-proliferation Review* 18 (2), 431-444.
- Johnson, Rebecca* 2010: *Assessing the 2010 NPT Review Conference*, in: *Bulletin of the Atomic Scientists* 66 (4), 1-10.
- Kile, Shannon N.* 2011: *Nuclear arms control and non-proliferation*, in: *SIPRI Yearbook 2011*, 363-374.
- Krause, Joachim* 2007: *Enlightenment and nuclear order*, *International Affairs* 83 (3), 483-500.
- 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, 87-101.
- Müller, Harald* 2008: *Wie kann eine neue Weltordnung aussehen? Wege in eine nachhaltige Politik*, Frankfurt/M, Fischer TB.
- Müller, Harald* 2010a: *Between Power and Justice: Current Problems and Perspectives of the NPT Regime*, in *Strategic Analysis* 34 (2), 189-201.
- Müller, Harald* 2010b: *Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag nach der Überprüfung*, Frankfurt/M, HSFK-Report Nr. 3.
- Müller, Harald* 2010c: *Enforcement of the Rules in a Nuclear Weapon-Free World*, in: *Hinderstein, Corey (Hrsg.), Cultivating Confidence. Verification, Monitoring, and Enforcement for a World Free of Nuclear Weapons*, Washington DC, Nuclear Threat Initiative, 33-66.
- Müller, Harald* 2011: *Eine massenvernichtungswaffenfreie Zone im Nahen und Mittleren Osten: Ein Konzept der kleinen Schritte*, Frankfurt/M, HSFK-Report Nr. 5.
- Ogilvie-White, Tanya/Santoro, David* 2011: *Disarmament and Non-proliferation: Towards More Realistic Bargains*, in *Survival* 53 (3), 101-118.
- Rühle, Michael* 2009: *„Gute und schlechte Atombomben. Berlin muss die nuklearer Realität mitgestalten“*, Hamburg, Körber-Standpunkt.

- Sagan, Scott* 2009: Shared Responsibilities for Nuclear Disarmament, in: *Daedalus Special Issue: On the Global Nuclear Future* Vol. 1, 157-168.
- Schaper, Annette* 2011: A treaty on fissile material: just cutoff or more?, Frankfurt/M, PRIF-Report Nr. 109.
- Shaker, Mohamed I.* 1980: *The Nuclear Non-Proliferation Treaty: Origin and Implementation, 1959-1969*, Vol. I and II, London, Oceana.
- Tannenwald, Nina* 2011: Gerechtigkeit und Fairness im nuklearen Nichtverbreitungsregime, in: Baumgart-Ochse, Claudia/Niklas Schörnig/Simone Wisotzki/Jonas Wolff (Hrsg.): *Auf dem Weg zu Just Peace Governance. Beiträge zum Auftakt des neuen Forschungsprogramms der HSFK*, Baden-Baden, Nomos, 117-132.
- Tertrais, Bruno* 2011: In Defense of Deterrence. The Relevance, Morality, and Cost-Effectiveness of Nuclear Weapons, Paris, IFRI Non-Proliferation Papers.
- Walker, William* 2011a: *A Perpetual Menace. Nuclear Weapons and International Order*, London/New York, Routledge.
- Walker, William* 2011 b: Atomic Atonement. On the 70th anniversary of the report which led to the development of the atomic bomb, can the UK take the lead again, this time in pioneering nuclear disarmament; http://cns.miis.edu/wmdjunction/111107_atomic_atonement.htm (24.7.2011).
- The White House* 2002: *The National Security Strategy of the US*, Washington DC, The White House.
- The White House* 2010: *National Security Strategy of the US*, Washington DC, The White House.
- Yuan, Jing-dong* 2010: Chinese Perceptions of the Utility of Nuclear Weapons. Prospects and Potential Problems in Disarmament, Paris, IFRI Non-Proliferation Papers.
- Yudin, Yury* 2009: *Multilateralization of the Nuclear Fuel Cycle: Assessing the Existing Proposals*, Geneva, UNIDIR.