

Stellungnahme zum Abschluss der Überprüfungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages

01.06.2015 | IFSH Stellungnahmen | Götz Neuneck,

Unter schlechten **Vorzeichen** begann am 27. April 2015 im VN-Hauptquartier in New York die 9. Überprüfungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV),¹ die seit 1975 alle fünf Jahre stattfindet. Die nukleare Abrüstung ist, u.a. aufgrund der Ukraine-Krise, blockiert und die bei der Vorgängerkonferenz 2010 vereinbarte Konferenz über eine Massenvernichtungswaffenfreie Zone (MVWFZ) im Mittleren Osten kam nicht wie geplant im Jahr 2012 zustande. Einzig die laufenden Verhandlungen zum Nukleardisput mit dem Iran und die Zerstörung chemischer Waffen in Syrien gaben Anlass zur Hoffnung auf eine weitere Entwicklung der Abrüstung. Als Erfolg gilt, wenn eine Abschlusserklärung im Konsens angenommen wird. Dies gelang 1975, 1985, 1995, 2000 und 2010.

Das grundsätzliche Ziel der NVV-Überprüfungskonferenzen ist zweifach: Einerseits soll die Einhaltung der Vertragsbestimmungen diskutiert und überprüft werden, andererseits eine vorwärtsgewandte Empfehlung zur Stärkung des NVV beschlossen werden.

Geleitet wurde die vierwöchige Konferenz von der algerischen Botschafterin Taous Feroukhi, die von Anfang an erklärt hatte, dass sie sich persönlich um die MVWFZ im Mittleren Osten und die nukleare Abrüstung kümmern werde. Diese beiden Themen dominierten die Konferenz und die Arbeit in den Ausschüssen.

Jenseits dieser seit 1995 bestehenden Problematik der Etablierung einer MVWFZ im Mittleren Osten hatte die Konferenz drei weitere **Schwerpunkte**; das Ringen um weitere nukleare Abrüstung, die Stärkung der Nichtverbreitung und die Sicherung und Stärkung der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Der von der Präsidentin in der Nacht vor dem Abschlussplenum vorgelegte 24-seitige Entwurf eines Abschlussdokuments beinhaltete lediglich einen Minimalkonsens.

Die Verabschiedung eines **Abschlussdokuments** im Konsens scheiterte am 22. Mai in letzter Minute an den Bedingungen für die Fortführung der Verhandlungen über MVWFZ im Mittleren Osten. Die ägyptische Delegation hatte vorgeschlagen, dass eine Staatenkonferenz auch ohne Zusage aller Staaten und ohne Agenda stattfinden sollte, wenn weitere Konsultationen scheitern. Die USA, Großbritannien und Kanada hatten am Ende ihr Veto eingelegt, da die Ausrichtung einer Konferenz durch den VN-Generalsekretär bis spätestens März 2016 dadurch erzwungen werden sollte. Die NVV-Depositare USA, Russland und Großbritannien hätten möglicherweise ihre zentrale Rolle verloren und Israel als Nicht-NVV-Mitglied hätte ohne konsensuale Agenda nicht daran teilgenommen. Dies widerspricht bereits angenommenen Verpflichtungen aus dem NVV bzw. den Vorgängerkonferenzen. Aus dem Völkerrecht der VN-Charta folgt u.a., dass Beschlüsse über die Einberufung von VN-Konferenzen den

1 Der NVV ist der wichtigste, multilaterale Abrüstungs- und Nichtverbreitungsvertrag für Nuklearwaffen. Er umfasst 190 Mitgliedstaaten. Einzige Nichtmitglieder sind Nordkorea, Pakistan, Indien und Israel. Seit seinem Inkrafttreten 1970 ruht der NVV auf drei komplementären Pfeilern: nuklearer Abrüstung, Nichtverbreitung und dem Recht zur friedlichen Nutzung der Kernenergie. In Hauptausschüssen und in nachgeordneten Unterausschüssen werden diese Themen parallel über vier Wochen verhandelt.

Grundsatz der souveränen Gleichheit aller VN-Mitgliedstaaten zu wahren haben. Positiv ist anzumerken, dass eine israelische Delegation mit Beobachterstatus an der Konferenz teilnahm und sich die Depositarstaaten USA, Russland und Großbritannien aktiv um eine Lösung bemühten. Negativ ist, dass wenig über die Hintergrundgespräche zu der angestrebten Zone in das Plenum drang und dass der 2010 begonnene Prozess nun erst einmal beendet ist.

Die ägyptischen Vorschläge zur Verstetigung des Prozesses durch die Einsetzung von Arbeitsgruppen sind prinzipiell sinnvoll und sollten unbedingt weiterverfolgt werden.

Wichtige **Akteure** waren die fünf offiziellen Nuklearmächte (China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA), die 120 Staaten der Blockfreien-Bewegung (NAM), die Koalition der „neuen Agenda“ (NAC) und die Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPTI), eine Koalition wichtiger Mittelmächte zu der auch Deutschland zählt.² Die Positionen und Vorschläge dieser Staaten und Koalitionen hinterließen deutliche Spuren im Entwurf des Abschlussdokuments. Die „humanitäre Initiative“³ hat ein weiteres Mal starken Auftrieb erhalten. Unter der Führung Österreichs und auch Neuseelands haben viele Staaten nicht nur die fehlenden Fortschritte bei der Abrüstung scharf kritisiert. Über 100 Staaten haben sich außerdem dem sogenannten „Humanitarian Pledge“ angeschlossen.⁴ Dies ist die Mehrheit aller VN-Staaten. Daher kann dies von den offiziellen Nuklearwaffenbesitzern nicht mehr ignoriert werden. Diese Tatsache könnte in Zukunft aber auch zu einer verstärkten Polarisierung und einer weiteren Moralisierung der Debatte führen.

Der nicht angenommene Entwurf eines **Schlussdokuments** enthält sowohl Elemente der Unterstützer der „humanitären Initiative“ als auch die Forderung nach weiteren konkreten Abrüstungsschritten der Nuklearwaffenstaaten. Besonders in den Bereichen Berichterstattung und Transparenz sollten die Nuklearwaffenstaaten endlich konkrete und überprüfbare Ergebnisse vorlegen.⁵ Hoffnung für weitere Initiativen auf VN-Ebene erwächst möglicherweise aus dem Vorschlag zur Schaffung einer „Open-ended working Group“, um effektive Maßnahmen für die volle Implementierung des NVV-Abrüstungsartikels VI zu identifizieren und zu entwickeln. Die damit verbundenen rechtlichen Aspekte sollen auf verschiedene Weise umgesetzt werden, so z.B. durch ein auszuhandelndes „Rahmenabkommen“. Entscheidend wird dabei sein, ob die P5 sich daran beteiligen und kreative Ideen zulassen oder blockieren.

Positiv bleibt auch festzuhalten, dass die Nuklearwaffenstaaten diesen Minimalkonsens nicht blockiert haben. Es existiert somit nach wie vor ein gemeinsamer Plafond für weitere nukleare Abrüstung. Für die meisten Nichtregierungsorganisationen sind dies jedoch nur kosmetische

2 Australien, Kanada, Chile, Deutschland, Japan, Mexiko, die Niederlande, Nigeria, die Philippinen, Polen, die Türkei und die Vereinigten Arabischen Emirate.

3 Die HI ist ein Zusammenschluss von Staaten, die drei Konferenzen zum Thema der humanitären Konsequenzen eines Nuklearwaffeneinsatzes veranstaltet haben und das völkerrechtliche Verbot des Nuklearwaffeneinsatzes und -besitzes fordern.

4 In dieser von Österreich initiierten Erklärung betonen die Unterzeichnerstaaten u.a. die Stigmatisierung, das Verbot und die Eliminierung von Nuklearwaffen aufgrund ihrer „unakzeptablen, humanitären Konsequenzen und damit verbundenen Risiken“. Siehe: http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2015/03/HINW14_vienna_Pledge_Document.pdf.

5 Bezüglich konkreter Abrüstung wird von „concrete benchmarks and timelines“, von „rapid reductions“ und „urgency to efforts by all states leading to a world without nuclear weapons“ gesprochen. Die Begriffe „strategische Stabilität“ und „non-strategic weapons“ und die Entwicklung von „nuclear disarmament capabilities“ wurden in den Entwurf aufgenommen.

Korrekturen. Vom Ziel der vollständigen und globalen Abrüstung aller Nuklearwaffen – Global Zero – sei man immer noch meilenweit entfernt, so der Vorwurf. Diese Kritik ist durchaus berechtigt, da der lange Abschnitt im Abschlussentwurf weder neue Maßnahmen artikuliert, noch dem Anliegen der „humanitären Initiative“ gerecht wird. Allerdings ließe sich auf einigen Punkten des Entwurfsdokuments aufbauen – so z.B. bei technischen, rechtlichen und politischen Aspekten der Abrüstungsverifikation. Insgesamt ist festzuhalten:

1. Der Prozess zur Schaffung einer MVWFZ im Mittleren Osten ist nun vollständig infrage gestellt. Es kommt jetzt darauf an, einen tragfähigen Fortsetzungsprozess zu finden. Dazu müssen sich die Depositärstaaten, vielleicht mit Hilfe der VN und eines „facilitators“⁶, noch stärker engagieren. Israel sollte mehr Flexibilität zeigen. Auch ein Abkommen mit Iran könnte zu einer Wiederbelebung des Prozesses führen. Technische Arbeitsgruppen zur Verifikation oder Bedrohungslage in der Region könnten initiiert und kontinuierlich weitergeführt und von einzelnen Staaten „gesponsort“ werden. Auch könnte die VN-Generalversammlung den Prozess im Rahmen ihrer Beratungen im Herbst 2016 wieder aufnehmen und in abgewandelter Form eine Fortsetzung des MVWF-Zonenprozesses ausarbeiten lassen.
2. Die breite Unterstützung für die „humanitäre Initiative“ kann nicht mehr von den Nuklearwaffenstaaten ignoriert werden. Sie verdeutlicht, dass das Tabu eines Nuklearwaffeneinsatzes von einem großen Teil der Staatenwelt geteilt wird und weltweit daraus weitere Abrüstungsschritte insbesondere bei den USA und Russland folgen müssen. Für viele Unterstützer der „humanitären Initiative“ geht es nicht um einen schrittweisen Sicherheitsgewinn, sondern um die grundsätzliche Infragestellung der Abschreckung. Wenn die Nuklearwaffenstaaten ihren „Schritt-für-Schritt-Ansatz“ (also die graduelle nukleare Abrüstung, abhängig von der internationalen Sicherheitslage) ernst meinen, müssen sie trotz eines fehlenden Schlusssdokuments die auf der NVV-Überprüfungskonferenz 2010 beschlossenen 22 Abrüstungsaktionen nachweisbar und irreversibel umsetzen. Die trilaterale „Deep Cuts Commission“ hat dazu in ihren beiden Berichten konkrete Vorschläge ausgearbeitet.⁷ Die Bewegung der „humanitären Initiative“ könnte in weiteren Folgekonferenzen das humanitäre Völkerrecht und eine mögliche Verbotsnorm eines Nuklearwaffeneinsatzes stärken. Es gilt jedoch auch, die bestehenden Rechts- und Sicherheitslücken bei Nuklearwaffen deutlich zu identifizieren und Vorschläge für die Umsetzung in Richtung tiefgreifender Abrüstungsschritte zu formulieren.
3. Das Verhandlungsprocedere der Überprüfungskonferenz muss infrage gestellt werden. Über vier lange Wochen wurde ein gerade noch tragfähiger (sicher nicht revolutionärer) Kompromiss erarbeitet, der lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellt. Dieser scheiterte zu mitternächtlicher Stunde an den fast unlösbaren Konflikten im Mittleren Osten. Die formelle Unterteilung der Konferenz in einen zeitlich rückwärtsgewandten Überprüfungsprozess und eine vorwärtsgerichtete Ausarbeitung innovativer Vorschläge zur Verbesserung des NVV muss deutlicher getrennt werden.

6 Der 2010 begonnene Zonen-Prozess wurde von dem „Facilitator“, dem finnischen Botschafter Lajaava geleitet.

7 Siehe <http://www.deepcuts.org/publications/reports>.