

HSFK-Report Nr. 1/2015

Die gespaltene Gemeinschaft

Zur gescheiterten Überprüfung des Nuklearen
Nichtverbreitungsvertrags

Harald Müller

© Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27–31 · 60329 Frankfurt am Main · Deutschland

Telefon: +49 69 959104-0 · Fax: +49 69 558481

E-Mail: mueller@hsfk.de

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-88-4

6,00 €

Zusammenfassung

Der 9. Überprüfungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV), die im Mai in New York für vier Wochen tagte, gelang es nicht, eine einvernehmliche Abschlusserklärung zu verabschieden. Das gilt als Scheitern der Veranstaltung. Die Parteien sind sich uneinig, wie die vergangenen fünf Jahre für den Erfolg des Vertragswerks zu bewerten sind, und welche Schritte sie in Zukunft unternehmen sollten, um den Vertrag zu stärken und seine Ziele weiterhin und besser zu verwirklichen. Ein Grund für das Scheitern war ein wenig geschicktes Konferenzmanagement, das offene Verhandlungen über konkrete Textpassagen verhinderte und das Verhandlungen im kleinen Kreis zu spät beginnen ließ, um die Probleme rechtzeitig zu lösen.

Für das Scheitern entscheidend war der Dissens über den Nahen Osten. Dort hätte eigentlich 2012 eine Konferenz stattfinden sollen, auf der sich die Staaten der Region über eine massenvernichtungswaffenfreie Zone verständigen und erste Schritte verabreden sollten, um ein solches Projekt zu verabreden. Israel, der einzige nuklear bewaffnete Staat der Region, verlangte, dass die Gespräche über eine solche Zone in die Arbeit in ein Konzept regionaler Sicherheit eingebettet werden sollten. Die arabischen Staaten unter Führung Ägyptens wollten nur über die Zone selbst sprechen – wäre diese erst einmal etabliert, würden sich andere Sicherheitsprobleme lösen lassen. Dieselben Positionen rieben sich auch in der Konferenz aneinander: Israel, erstmals seit 1995 als Beobachter dabei, hatte in einem Paper kundgetan, dass es bereit sei, in einer solchen Konferenz mitzuarbeiten, würde diese sich auch darüber unterhalten, welche sonstigen Sicherheitsmaßnahmen – etwa konventionelle Rüstungskontrolle oder vertrauensbildende Maßnahmen – die Sache einer Zone befördern könnten. Ägypten und mit ihm die arabische Gruppe waren nicht konzessionsbereit. Die USA, Sachwalter israelischer Interessen auf der Konferenz, erklärten gemeinsam mit Großbritannien und Kanada, die arabische Position nicht unterstützen zu können. Damit war der Konsens geplatzt.

Heftig kontrovers war auch die Abrüstungsdebatte. Eine große Mehrheit der Nichtkernwaffenstaaten, frustriert von der Stagnation der Abrüstung, der in ihren Augen offenkundigen Unwilligkeit der Kernwaffenstaaten, ihre Arsenale konsequent abzubauen und zu verschrotten, hatten sich unter Führung Österreichs in der „Humanitären Initiative“ (HI) zusammengeschlossen: Kernwaffen seien, wie neue Erkenntnisse untermauerten, mit den Grundsätzen humanitären Rechts nicht vereinbar. Es bestünde daher eine rechtliche Lücke, da für Kernwaffen – anders als für biologische und chemische Waffen – kein generelles völkerrechtliches Verbot existiere. Ein solches Verbot müsse zwingend der nächste Schritt im Abrüstungsprozess sein. Andere Schritte könnten später folgen und seien augenblicklich zweitrangig.

Die Kernwaffenstaaten und ihre Verbündeten hielten hingegen an der Strategie fest, die Abrüstung nicht in einem Sprung, sondern mit vielen kleinen Schritten zu erreichen, da Abrüstung nicht isoliert voranschreite, sondern von politischen Bedingungen abhängig sei. Ein Verbotsvertrag stehe daher nicht auf der Tagesordnung, sondern könne nur als letzter Schritt in einem langen Prozess erzielt werden. Jetzt gehe es erst einmal um ein Verbot der künftigen Produktion von Spaltmaterial für Waffenzwecke (einschlägige Verhandlungen

sind seit Jahren in der Genfer Abrüstungskonferenz durch das Veto Pakistans blockiert) und um das Inkrafttreten des Teststoppvertrags (das durch die Nichtratifikation des Vertrags durch die USA und durch China verhindert wird). Die Verbündeten, von denen viele Mitglieder der Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI) sind, unterstützen den schrittweisen Ansatz, verlangen jedoch von den Kernwaffenstaaten größere Transparenz, die weitere Absenkung der Einsatzbereitschaft der nuklearen Arsenale („De-alerting“) sowie die Einbeziehung nicht-strategischer Kernwaffen in den Abrüstungsprozess. Diese Forderungen stoßen jeweils auf den Widerstand eines oder mehrerer Kernwaffenstaaten.

Der Verweis auf die politischen Bedingungen erfolgreicher Abrüstung ist zwar sachlich richtig, die Kernwaffenstaaten verschleiern aber, dass sie selbst es sind, die durch territoriale Ansprüche, militärische Überlegenheitsdoktrinen und exzessive Rüstungsexporte die Schaffung eben dieser Bedingungen verhindern. Auch ist ihr Bekenntnis zum schrittweisen Ansatz unglaubwürdig, solange sie selbst zahlreiche sinnvolle und zumutbare Schritte verhindern, wie größere Transparenz oder den Verzicht auf Modernisierungsmaßnahmen für ihre nuklearen Arsenale.

Bedenklich stimmt die abnehmende Unterstützung für den Vertrag als solchen. Den Kernwaffenstaaten scheint die Bewahrung ihres privilegierten Status wichtiger zu sein als der Vertrag. Ihre Verbündeten wollen nicht an den Modalitäten der erweiterten Abschreckung rühren. Die Anhänger der Humanitären Initiative tendieren zur Abwertung des NVV zugunsten eines Verbotsvertrags, ohne die Risiken eines Zerfalls des NVV hinreichend zu reflektieren und entsprechende Vorkehrungen zu treffen; ihr Projekt eines „einfachen“ Verbotsvertrags vernachlässigt essenzielle Erfordernisse der Nichtverbreitung wie etwa Verifikation und Exportkontrolle. Die blockfreien Staaten interessieren sich nur für Abrüstung und nukleartechnische Entwicklungshilfe, als wäre die Nichtverbreitung kein vitales Sicherheitsinteresse. Folgerichtig sind viele vernünftige Maßnahmen, die Nichtverbreitung und die nukleare Sicherheit zu stärken, blockiert: Das Zusatzprotokoll, das die Verifikationsmöglichkeiten der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) beträchtlich erhöht, ist nicht globaler Standard, Exportkontrollen und nukleare Sicherheitsmaßnahmen folgen keinen verbindlichen Regeln, die Verfahren bei Vertragsaustritt und Vertragsverletzungen sind lückenhaft.

Für die kommende Zeit ist damit zu rechnen, dass die Führungsstaaten der Humanitären Initiative in der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) einen Entschließungsentwurf einbringen werden, der auf die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur nuklearen Abrüstung abzielt. Sie soll nach dem Willen der Initiatoren vorrangig über ein Verbot von Kernwaffen reden, wenn möglich auch verhandeln. Sollte das Verbot dort nicht durchsetzbar sein, könnten die Befürworter auch außerhalb institutionalisierter Verhandlungsforen im Rahmen „gleichgesinnter Staaten“ auf ein Verbot zusteuern. Die sich verschlechternden politischen Beziehungen zwischen den USA, Russland und China machen es sehr unwahrscheinlich, dass die großen Kernwaffenstaaten in Abrüstungsstimmung sind. Die Krise im NVV dürfte sich damit eher verschärfen.

Im Nahen Osten bietet das neue Iran-Abkommen die große Chance, regionale Spannungen zu mildern. Ein Scheitern der Verhandlungen wird sie ungemein verschärfen.

Von Washington ist zu hören, dass man einen neuen Anlauf machen will, die Konferenz zur massenvernichtungswaffenfreien Zone zustande zu bringen. Ein Erfolg dieser Initiative ist aber von einer Änderung der ägyptischen Position abhängig. Ob die Ägypter dazu bereit sind, steht in den Sternen.

Die deutsche Delegation hat in New York eher zurückhaltend reagiert. Die völlige Lähmung der Europäischen Union (EU) durch die Gegensätze zwischen Frankreich und Österreich in der Abrüstungsfrage haben Deutschland darauf verwiesen, vorwiegend im Rahmen der Nuklearen Nichtverbreitungs- und Abrüstungsinitiative zu operieren. Das ist ein Zusammenschluss von alliierten Staaten und Ländern aus dem globalen Süden, der mit praktischen Schritten für die Abrüstung über den Minimalismus der Kernwaffenstaaten hinaus und mit sinnvollen Maßnahmen zur Nichtverbreitung jenseits der Totalblockade der Bewegung der blockfreien Staaten (NAM) einen Mittelweg zwischen den Positionen beschreitet. Ein weiteres Engagement in dieser Gruppe empfiehlt sich für die deutsche Politik ebenso wie eine Anstrengung, die moribunde Nichtverbreitungspolitik der EU wiederzubeleben.

Für die deutsche Agenda könnten folgende Themen auf der Tagesordnung stehen:

- eine Initiative zur Änderung der NATO-Nukleardoktrin bei gleichzeitiger Stärkung der konventionellen Verteidigungsfähigkeit im verunsicherten Osten des Bündnisses. So ließe sich die hergebrachte Form nuklearer Teilhabe – Stationierung von amerikanischen Kernwaffen in Nichtkernwaffenstaaten und nukleare Rolle der Luftwaffe im Verteidigungsfall – endlich beenden;
- die Unterstützung des Versuchs, eine Arbeitsgruppe zur nuklearen Abrüstung in der VN-Vollversammlung zu etablieren. Dort sollte Deutschland nicht versuchen, den Weg in einen Verbotsvertrag zu blockieren, aber verdeutlichen, welche Risiken ein Vertragswerk mit sich bringt, das „einfach“ ist und wesentliche Fragen der Nichtverbreitung nicht hinreichend regelt;
- ein Vorschlag zur Einbeziehung der kleineren Kernwaffenstaaten in die nukleare Abrüstung mit dem ersten Schritt, Obergrenzen für die nuklearen Arsenale festzulegen, die sie nicht zu überschreiten versprechen. Eine solche Selbstverpflichtung sollte für die beiden europäischen Kernwaffenstaaten möglich sein;
- der Entwurf einer „Gemeinsamen Aktion“ der EU für eine Nahostkonferenz zur massenvernichtungswaffenfreien Zone, die Fragen regionaler Sicherheit mitbehandelt und für die die EU mit weltweiten diplomatischen Demarchen Unterstützung einwirbt;
- die Fortsetzung und Stärkung der EU-Aktivitäten zur Ausbildung und Erziehung in Fragen der nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung.

Für die erste Aktivität ist die NATO der Adressat, die Vorschläge zwei und drei könnten in die NPDI eingebracht werden, die letzten beiden Empfehlungen enthalten Materie für die EU.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung: Die gescheiterte Konferenz	1
2.	Hintergrund: Alte Kontroversen	1
3.	Entwicklungen 2010–2015: Humanitäre Initiative und ausgefallene Nahostkonferenz	2
3.1	Die humanitäre Dimension	2
3.2	Die Nahostfrage	5
3.3	Zwischenfazit: Ungewissheiten vor der Konferenz	7
4.	Die Konferenz	7
4.1	Ablauf: Theorie und Praxis	7
4.2	Streitfragen	11
5.	Endspiel und Abgesang	17
6.	Akteure und Schuldfragen	19
6.1	Die Kernwaffenstaaten	19
6.2	Alliierte Nichtkernwaffenstaaten	21
6.3	Die führenden Staaten der Humanitären Initiative	21
6.4	Die Blockfreien	23
6.5	Israel und Ägypten/arabische Gruppe	23
6.6	Die Konferenzpräsidentin	24
6.7	Zivilgesellschaft	25
7.	Konsequenzen	26
7.1	NVV-Müdigkeit?	26
7.2	Die Zukunft der Humanitären Initiative und das Kernwaffenverbot	27
7.3	Die Zukunft der massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten	29
7.4	Ausblick und Fazit	30
8.	Deutsche Optionen	30
	Literaturverzeichnis	34
	Abkürzungsverzeichnis	37

1. Einleitung: Die gescheiterte Konferenz¹

Die 9. Überprüfungskonferenz (RevCon) des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) ist im Mai 2015 gescheitert, aber – trotz heftigster Kontroversen – *nicht* an der Abrüstungsfrage. Zu ihr legte die Konferenzpräsidentin einen Kompromissvorschlag vor, der von den westlichen Kernwaffenstaaten (KWS) nach kräftigem Druck der USA und Großbritanniens auf das widerstrebende Frankreich akzeptiert wurde. Auch Russland deutete Konzessionsbereitschaft an, obwohl die im Entwurf enthaltenen Transparenzmaßnahmen und die Forderung, substrategische Waffen in den Abrüstungsprozess einzubeziehen, für Moskau „bittere Pillen“ darstellten. Selbst unter den blockfreien Staaten (NAM) zeichnete sich Zustimmung ab, obgleich am letzten Tag noch einige Delegationen Vorbehalte äußerten; Iran als NAM-Sprecher bemühte sich in dieser Phase um eine Konsenslinie. Es hätte möglich sein können, die Vorbehalte auszuräumen, wären die Positionen in der Nahostfrage nicht unvereinbar geblieben.

Die Konferenz scheiterte daran, dass die arabische Gruppe unter Führung Ägyptens Forderungen stellte, die für Israel voraussagbar unerfüllbar waren. Damit verhinderte die Gruppe nicht nur den Konsens auf der Konferenz, sondern auch ein hocherwünschtes Treffen in naher Zukunft, auf dem sich alle Regionalstaaten gemeinsam mit einer von massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten beschäftigt hätten. Diese Deutung des Geschehens – und die Konsequenzen aus dem Scheitern – behandelt dieser HSFK-Report.

2. Hintergrund: Alte Kontroversen

Mit 189 Mitgliedern ist der NVV der multilaterale Rüstungskontrollvertrag mit der größten Annäherung an universelle Geltung. Aber die Ausnahmen sind gewichtig: Indien, Pakistan, Israel und Nordkorea besitzen allesamt Kernwaffen, sind aber dem NVV nie beigetreten. Alle fünf Jahre treten die Mitgliedsstaaten zusammen, um die Implementation des Vertrags zu überprüfen und Ziele für die nächste Fünfjahresperiode festzulegen und zwar für alle drei „Pfeiler“ des Vertrags: Nichtverbreitung, Abrüstung und die friedliche Nutzung der Kernenergie. Seit 1995 bildet die Errichtung einer kernwaffenfreien bzw. massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten eine Art vierten Pfeiler. Zwischen den Mitgliedsstaaten gibt es dauerhafte Kontroversen über die genaue Bedeutung der Vorschriften und über das relative Gewicht der „Pfeiler“: Sind nukleare Abrüstung und friedliche Nutzung genauso wichtig wie Nichtverbreitung und was heißt das für erforderliche oder wünschbare Schritte in diesen drei Gebieten? Zu wie viel Abrüstung und Transparenz sind die KWS verpflichtet? Sollen die Nichtverbreitungsinstrumente – Verifikation, Exportkontrollen, Beschränkungen des nuklearen Brennstoffkreislaufs, Schranken

¹ Neben den zitierten Dokumenten kann ich auf teilnehmende Beobachtung und Gespräche zurückgreifen, die ich als Mitglied der Deutschen Delegation zu führen Gelegenheit hatte. Ich nutze diese Informationen als Hintergrund für meine Interpretation des Konferenzgeschehens, ohne zu zitieren.

für den Vertragsrücktritt – weiter gestärkt oder lediglich konstant gehalten werden? Wie viel Hilfe für die friedliche Nutzung der Kernenergie ist obligatorisch? Welche Maßnahmen der nuklearen Sicherheit sind nötig und legitim und müssen dafür Einschränkungen der friedlichen Nutzung in Kauf genommen werden? Wie soll man die Kernwaffenfreiheit des Nahen Ostens vorantreiben (Becker-Jakob et al. 2013)?

Diese Fragen haben alle Überprüfungen geprägt: KWS gegen Nichtkernwaffenstaaten (NKWS), industrialisierte Staaten gegen blockfreie Entwicklungsländer sowie arabische Staaten gegen die USA und andere Freunde Israels bildeten die Hauptfronten der Auseinandersetzungen. Als Maßstab für eine erfolgreiche RevCon gilt die einstimmige Annahme eines substanziellen Schlussdokuments (Salander 2015). Drei RevCons sind vor 2015 an dieser Aufgabe gescheitert (1980, 1990, 2005), fünf haben dieses Ziel erreicht; die von 1995 nahm eine Sonderstellung ein, weil es nicht vorrangig um die Überprüfung, sondern um die Verlängerung der zunächst auf 25 Jahre beschränkten Geltungsdauer des NVV ging.

Die RevCon von 2010 war ein Erfolg. Man einigte sich auf einen „Aktionsplan“ mit 64 Aktionen, davon 22 im Feld Abrüstung. Zwei innovative Schritte sollten einen langen Schatten auf die Nachfolgekonzferenz werfen: die Sorge über die „humanitäre Wirkung“ von Kernwaffenexplosionen und der Plan, mithilfe eines „Fazilitators“ (der finnische Unterstaatssekretär Laajava wurde später für diese Funktion bestimmt) bis Ende 2012 eine Konferenz („Helsinki-Konferenz“) einzuberufen; sie sollte einen Verhandlungsprozess für die Einrichtung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten anstoßen.

3. Entwicklungen 2010–2015: Humanitäre Initiative und ausgefallene Nahostkonferenz

Abrüstung und die Nahostfrage haben die Konferenz 2015 weitgehend dominiert. Ein Blick auf die Vorgeschichte hilft das zu verstehen.

3.1 Die humanitäre Dimension

Die schweizerische Delegation hatte 2010 das traditionelle humanitäre Engagement des Landes auf das Gebiet der Kernwaffen ausgedehnt und Bündnispartner geworben, um in der Debatte über die Pflicht zur nuklearen Abrüstung dem Aspekt der humanitären Dimension ein größeres Gewicht zu geben. Die KWS hatten der Erwähnung dieses Aspekts im „Aktionsplan“ nur zögerlich zugestimmt. Doch bereits auf der ersten Vorbereitungskonferenz für die 9. RevCon wurde deutlich, dass dieser Gedanke sich in der Mitgliedschaft ausgebreitet und an inhaltlicher Tiefe gewonnen hatte, auch durch den Einsatz vieler Nichtregierungsorganisationen. Er nahm Schwung auf, je mehr die Frustration der Mehrheit der NKWS und der abrüstungsengagierten Zivilgesellschaft über den mangelnden Fortschritt der nuklearen Abrüstung wuchs (Hiroshima Report 2015; Evans et al. 2015). Diese Frustration trug sicherlich entscheidend zum enormen Erfolg der Humanitären

Initiative (HI) bei.² Zudem fand sich ein Champion für das Thema, ein Normunternehmer mit vibrierender Energie: der Leiter der Abrüstungsabteilung im österreichischen Außenministerium, Botschafter Alexander Kmentt. Die Alpenrepublik ist traditionell ein abrüstungsgeneigter Staat, durch die Betriebsamkeit des ebenso charismatischen wie engagierten Botschafters wurde sie zur Führungskraft der HI. Österreich gewann eine Gruppe gleichgesinnter Staaten, zu denen die Schweiz, Irland, sogar das NATO-Land Norwegen, Neuseeland, Mexiko, Costa Rica und Chile zählten. Sie organisierten eine Serie von drei Konferenzen: Oslo 2013, Nayarit (Mexiko) 2014 und Wien 2014. Diese Treffen explorierten wissenschaftliche Erkenntnisse über die Folgen, die nukleare Detonationen vom Einzelfall bis hin zum großen Krieg für menschliches Leben, Gesundheit, die Umwelt und die Ernährung nach sich ziehen würden: Schon einzelne Detonationen würden die Nachsorgesysteme der meisten Staaten überfordern. Als politische Folgerung aus diesen Erkenntnissen präsentierte Österreich in Wien das „Austrian Pledge“, die österreichische Selbstverpflichtung. Die neuen Erkenntnisse müssten zwingend zur Abschaffung der Kernwaffen führen. Österreich verpflichtete sich, für ein Kernwaffenverbot zu arbeiten und begann, um Unterstützung für das „Pledge“ („das Versprechen“) zu werben, um den Schwung der HI zu erhalten. Die überwiegende Mehrheit der auf nukleare Abrüstung spezialisierten Nichtregierungsorganisationen unterstützte das Anliegen Wiens, aber nun auch die humanitären Organisationen, an der Spitze das einfluss- und ressourcenreiche Internationale Komitee vom Roten Kreuz und sein moslemisches Pendant, der Rote Halbmond.

Die KWS hatte die Wucht dieser Kampagne unvorbereitet getroffen. Nukleare Abrüstung bestand in den fünf Jahren der Überprüfungsperiode aus dem Vollzug bestehender Abkommen und kleineren Anpassungen wie der Reduzierung der britischen Waffenbestände um etwa ein Fünftel. Ansonsten fiel die kontinuierliche Aufrüstung der chinesischen und die spektakulärere der russischen Streitkräfte auf, die milliardenschweren Investitionen in die Erhaltung und Modernisierung der Arsenale³ sowie die Verschärfung von Konflikten in Europa (Ukraine!), Südost- und Ostasien. Vor allem die europäischen Entwicklungen verschafften der nuklearen Abschreckung wieder mehr Zuspruch. Russland spielte in der Ukraine-Krise rhetorisch und praktisch die nukleare Karte aus, was nicht dem Geist des NVV und den Ideen des „Aktionsplans“ von 2010 entsprach, der im Gegenteil eine Verminderung der Rolle von Nuklearwaffen in Doktrinen und Strategien verlangte (Arbatov 2015). Dagegen gab sich die NATO zurückhaltend (Rühle 2015), das von der schwarzgelben Bundesregierung thematisierte Ende der Stationierung amerikanischer Kernwaffen auf deutschem Boden schien indes in weite Ferne zu rücken, da die mittelosteuropäischen Bündnispartner aus Furcht vor Moskau keine Veränderungen im nuklearen Dispositiv der NATO wünschten. Die wenig abrüstungsfreudigen Franzosen waren mit dieser Entwicklung zufrieden.

2 Das Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) von 1996 zum inhumanen Charakter von Kernwaffen war dagegen verpufft, weil damals im Lichte der Einigung auf den Teststoppvertrag, der Implementation des START I-Vertrags, der erwarteten Ratifikation von START II und der realistischen Aussicht auf ein START III-Abkommen der Abrüstungsprozess in voller Fahrt befindlich schien.

3 Allein die USA planen, in den nächsten 30 Jahren annähernd 1000 Mrd. US-Dollar in die Erhaltung des Kernwaffenarsenals zu investieren.

Paris war auch die treibende Kraft hinter der Entscheidung der KWS, die „humanitären Konferenzen“ in Oslo und Nayarit zu boykottieren. Je größeren Zulauf jedoch die HI erhielt, desto mehr wurde den einsichtigeren KWS – USA und Großbritannien – klar, dass Gesprächsverweigerung keine gute und wirksame Strategie sein konnte. Sie kamen daher zum Ärger von Russen und Franzosen zum Wiener Treffen und trugen zur Sachdiskussion über Risiken und Schadensfolgen von Kernwaffendetonationen bei, machten aber auch ihre Gründe gegen einen Verbotsvertrag deutlich. Beijing wählte eine typisch chinesische Variante: Man schickte eine „Nichtregierungsorganisation“, in deren Reihen sich Regierungsvertreter befanden.

Die französische Weigerung, sich am humanitären Diskurs zu beteiligen, entsprang der Befürchtung, aus diesem Diskurs könnte sich ein großer Druck auf die KWS im Feld der Abrüstung entwickeln. Diese Befürchtung war berechtigt (Franceschini/Wisotzki 2014). Der klassische Abrüstungsdiskurs war bisher vor allem ein sicherheitspolitischer Risikodiskurs: Die zur Abschreckung gehaltenen Kernwaffen beinhalteten zwar Risiken, ihre Abschaffung aber gleichfalls, sollten ihre sicherheitspolitischen Funktionen nicht auf andere Art gewährleistet werden. Die Kontroverse entspann sich um den Vergleich der Risiken einer Welt mit und ohne Kernwaffen sowie über die Wahrscheinlichkeit, Sicherheit auf anderem Wege ebenfalls garantieren zu können (Müller 2010c). Es ging also um ein rational-strategisches Abwägungsproblem, bei dem moralische Erwägungen zwar mitspielten, den Diskurs aber nicht dominierten. Der Abrüstungsprozess wurde daher in einzelnen Schritten konzipiert, die in dem Maße in Angriff genommen werden konnten, wie die Bedingungen der Sicherheitsgewährleistung ohne Kernwaffen voranschritten. Zwar gab es vonseiten der NAM immer Kritik an dem (allzu) schrittweisen Vorgehen, die erfolgreichen RevCons hatten sich indes immer auf solche Schritte geeinigt, waren also dem Konzept des Inkrementalismus gefolgt: die drei Schritte in den „Prinzipien und Zielen“ von 1995, die „dreizehn Schritte“ von 2000 sowie die 22 Abrüstungsaktionen im „Aktionsplan“ von 2010.

Der humanitäre Ansatz änderte das grundlegend. Er konstruierte eine Argumentationskette aus moralischen und kausalen Argumenten, die idealtypisch etwa so aussah:

„Das Risiko eines Kernwaffeneinsatzes ist über Null. Die Folgen selbst einer einzelnen, unbeabsichtigten Detonation sind durch Nachsorgesysteme nicht zu bewältigen, verursachen unnötiges Leid über militärische Notwendigkeiten hinaus, das viele Opfer auch nach dem Ende der betreffenden militärischen Auseinandersetzung quält, und Kernwaffen unterscheiden ihrer Natur nach nicht zwischen Kombattanten und Zivilisten. In allen drei Belangen verstoßen sie gegen die Regeln des humanitären Völkerrechts; sie sind wesensmäßig inhuman. Ihr Besitz und ihre Integration in Militärdoktrinen und -strategien verraten den bedingten Vorsatz, sie unter bestimmten Randbedingungen völkerrechtswidrig einzusetzen. Schon der Besitz ist daher eine virtuelle Verletzung des Völkerrechts. Dass Kernwaffen, anders als chemische und biologische Waffen, nicht verboten sind, stellt eine gravierende „völkerrechtliche Lücke“ dar. Der einzige Weg, der moralisch und rechtlich vorgezeichnet ist, ist daher das totale Verbot. Da viele dieser Erkenntnisse neu sind, muss die Lage anders bewertet werden als zuvor: Daher stellt sich der Verbotsimperativ mit besonderer Dringlichkeit.“

Im Unterschied zum früheren Diskurs verlangte diese Philosophie das Erreichen des Endziels mit einem einzigen legalen Schritt in drei Varianten:

- eine umfassende Kernwaffenkonvention, die das Verifikationssystem und die Sicherheitsgewährleistung in einer kernwaffenfreien Welt ebenso enthielte wie detaillierte Vorgaben für den Abrüstungsprozess;
- eine Rahmenkonvention nach Art der Klimakonvention, die mit einzelnen Protokollen zu implementieren wäre, aber ein klares Zeitziel für das Erreichen einer Welt ohne Kernwaffen enthalten würde;
- eine einfache Verbotsvorschrift, deren Implementation späteren, selbstständigen Rechtsinstrumenten überlassen bliebe.

Zusehends gewann die Idee eines „einfachen“ Verbots, das zur Not auch ohne die Teilnahme der KWS verhandelt, abgeschlossen und in Kraft gesetzt werden könnte, Anhänger – analog zum Ottawa-Übereinkommen, dem Verbot von Anti-Personenminen (Franceschini/Wisotzki 2014). Der große Reiz dieser Option lag für viele NKWS darin, scheinbar nicht abhängig von der frustrierenden Renitenz der KWS, sondern zu autonomem Handeln fähig zu sein.

So standen die Dinge am Beginn der Konferenz: Während die KWS und ihre Alliierten den schrittweisen Ansatz vertraten, tendierte die Staatenmehrheit zum sofortigen Kernwaffenverbot auf der Grundlage des humanitären Diskurses.

3.2 Die Nahostfrage

Seit 1995 war Ägypten Wortführer für eine massenvernichtungswaffenfreie Zone im Nahen und Mittleren Osten. Die Zone, 1974 erstmals vom Iran auf die Tagesordnung der Vollversammlung der Vereinten Nationen (VNVV) gebracht und sogleich von Ägypten unterstützt, hatte sich seit 1981 der einstimmigen Unterstützung der Mitgliedschaft erfreut – also auch Israels –, konkret geschehen war aber nichts. Auf der NVV-Verlängerungskonferenz von 1995 hatte Ägypten die „Nahostresolution“ als Bedingung für die Konzession der arabischen Länder durchgesetzt, die unbegrenzte Verlängerung des Vertrags ohne kontroverse Abstimmung passieren zu lassen. Dieses Konferenzdokument verlangte allen Vertragsparteien, besonders aber den Depositaren USA, Großbritannien und Russland, Anstrengungen zur Gründung einer solchen Zone ab. Damit war die Zone zum Ziel aller Vertragsstaaten und gewissermaßen zum vierten Pfeiler des NVV geworden.

Der Rückzug der Bush-Regierung von dieser Verpflichtung, die aus arabischer Sicht als Preis der von den USA gewünschten unbegrenzten Verlängerung galt, provozierte die destruktive Haltung Ägyptens auf der gescheiterten RevCon von 2005. Fünf Jahre später errang Kairos Delegation durch brillante Diplomatie in Verhandlungen mit einer wesentlich konzilianteren US-Delegation einen Sieg: Sie setzte im Schlussdokument der RevCon 2010 den schon erwähnten Plan durch, bis Ende 2012 eine internationale Konferenz zur Implementation der Nahostresolution von 1995 abzuhalten. Wiederum wurden die Depositare zu besonderen Anstrengungen aufgerufen. Gegenüber Israel baute sich hoher politischer Druck aus einem Vertrag auf, dem das Land nicht angehört.

Der VN-Generalsekretär ernannte nach langem Hin und Her den Fazilitator: Botschafter Laajava (Finnland). Eine Reihe von Track-Two-Treffen wurde abgehalten, um die Sache der Zone zu befördern, der Fazilitator sowie US-Diplomaten unternahmen unzählige Reisen in die Region, aber die Sache kam zunächst nicht voran. Der wichtigste Grund war die Befürchtung Israels, als einziges Nichtmitglied des NVV an den Pranger gestellt zu werden und unter wachsenden Druck zu geraten. Äußerungen aus dem Iran, aber auch aus Ägypten, das Problem ließe sich einfach durch den Beitritt Israels zum NVV lösen, verstärkten diese Befürchtungen.

Zugleich fühlte sich Israel im regionalen nuklearen Status quo eigentlich recht wohl, sein Interesse konzentrierte sich darauf, sein Kernwaffenmonopol zu bewahren, d.h. den Iran am Gleichziehen zu hindern. Über die Zone war man nur bereit zu sprechen, wenn diese Gespräche in einem weitergehenden Diskurs eingebettet würden, der etwa die wechselseitige Anerkennung der Staaten der Region und die Garantie gegen die Unterstützung transnationalen Terrors mit einschließen würde; beides aus israelischer Sicht nachvollziehbare Bedingungen.

Der Fazilitator machte 2013/14 nach vielen bilateralen Verhandlungsrunden noch einmal eine große Anstrengung, Konsens über die Konferenzagenda herbeizuführen. Im schweizerischen Luftkurort Glion, später in Genf, fand eine Serie von informellen Sondierungen statt. Israel schickte einen hochrangigen Vertreter, der – anders als seine arabischen Partner – mit umfassenden Verhandlungsvollmachten ausgestattet war. Der Iran war nur auf dem ersten Treffen durch einen jüngeren Diplomaten vertreten, später – unter Hinweis auf die Beanspruchung durch die Verhandlungen über das iranische Nuklearprogramm – nicht mehr. Laajava versuchte, die kontroversen Positionen mit dem Vorschlag unter einen Hut zu bringen, für die Konferenz drei Arbeitsgruppen einzurichten: „Eigenschaften der Zone“, „Verifikation und Vertragseinhaltung“ und „regionale Sicherheit, konventionelle Rüstungskontrolle, vertrauensbildende Maßnahmen“. Israel war einverstanden, weitere Konsultationen scheiterten an arabischer Uneinigkeit (Kubbig/Weidlich 2015, 26–29). Dennoch wurde eine Annäherung der Parteien in Glion und Genf kolportiert. Das nährte gedämpften Optimismus, der erhoffte Durchbruch noch vor der RevCon blieb aber aus (siehe die Berichte des Fazilitators und der Depositare, NPT/CONF.2015/37; NPT/CONF.2015/WP.48).

Welche Positionen standen sich gegenüber? Ägypten vertrat einen kurzen, bedingungslosen Weg zur kernwaffenfreien Zone. Welche Kompromissmöglichkeiten diese Position enthalten könnte, blieb unklar. Äußerungen ägyptischer Diplomaten auf Track-Two-Konferenzen konnte man unterschiedlich verstehen: Optimisten meinten, Kairo wolle sich „bargaining chips“ aufbauen, die in späteren Kompromissbildungen eingetauscht werden könnten; Pessimisten fürchteten, Ägypten strebe an, durch immer stärkeren diplomatischen Druck Israel zu ungeliebten Konzessionen zu zwingen. Tatsächlich bekam man in der Rückschau auf die beharrliche ägyptische Ablehnung der israelischen Position eine Ahnung davon, wie die RevCon ausgehen würde. Letztlich stand – wie in der humanitären Debatte – eine Position der bedingungslosen nuklearen Abrüstung einer Gegenposition gegenüber, die Abrüstung an sicherheitspolitische Bedingungen knüpfte und sie daher bestenfalls in kleinen Portionen anbieten wollte (vgl. Müller/Müller 2015).

3.3 Zwischenfazit: Ungewissheiten vor der Konferenz

Ungewissheiten überschatteten die Konferenz von 2015 mehr als ihre Vorgänger. Man wusste nicht recht, was man erwarten sollte. Der Vorbereitungsausschuss hatte alle formalen Entscheidungen – Agenda, Präsidentschaft, Vorsitzende der Hauptausschüsse (HA) und andere Konferenzämter – reibungslos getroffen. Die Abrüstungsfrage unter den Vorzeichen des humanitären Diskurses und der Nahostfrage waren aber schwere Brocken. Hinzu kamen traditionellen Prioritätenegegensätze im Feld der Nichtverbreitung und friedlichen Nutzung, wo westliche Staaten und NAM oft gegensätzliche Prioritäten verfolgen (Meier 2015).

Ominös wirkte der neue Ost-West-Disput über die Ukraine mit seinen nuklearen Untertönen. Die NATO-Mitglieder warfen Moskau vor, eine wichtige nukleare Sicherheitsgarantie gebrochen zu haben, das Budapester Memorandum von 1994, das die Ukraine nicht nur von nuklearen Drohungen freistellte, sondern die Garantiemächte Russland, die USA und Großbritannien auch zur Respektierung ihrer wirtschaftlichen Sicherheit und territorialen Integrität verpflichtete. Russland hatte überdies durch Manöver und Rhetorik die eigenen Möglichkeiten zur nuklearen Drohung dokumentiert. Auf westlicher Seite gewann für die am weitesten östlich platzierten NATO-Mitglieder die erweiterte Abschreckung wieder an Gewicht und verdrängte vorerst alle Wünsche des „alten Europas“, die noch in Westeuropa stationierten substrategischen Kernwaffen der USA endlich los zu werden (Meier 2014). Zum ersten Mal seit 1980 fand eine RevCon in Zeiten gravierender Spannungen zwischen Russland (damals UdSSR) und dem Westen statt, während sonst die kluge Zusammenarbeit Washingtons und Moskaus im gemeinsamen Interesse an der Stärkung des NVV stattfand.

Die letzte Ungewissheit lag in der sphinxartig wirkenden Konferenzpräsidentin, der algerischen Botschafterin Taous Feroukhi. Sie war erst nach langer Suche nominiert worden und war kein Mitglied des die Konferenz dominierenden Botschafterkorps bei der Genfer Abrüstungskonferenz. So wusste zu Konferenzbeginn niemand, wie sie agieren würde. Ihre Konsultationsreisen im Vorfeld hatten ebenso wenig Klarheit geschaffen wie ihre Auftritte auf einigen Track-Two-Veranstaltungen.

4. Die Konferenz

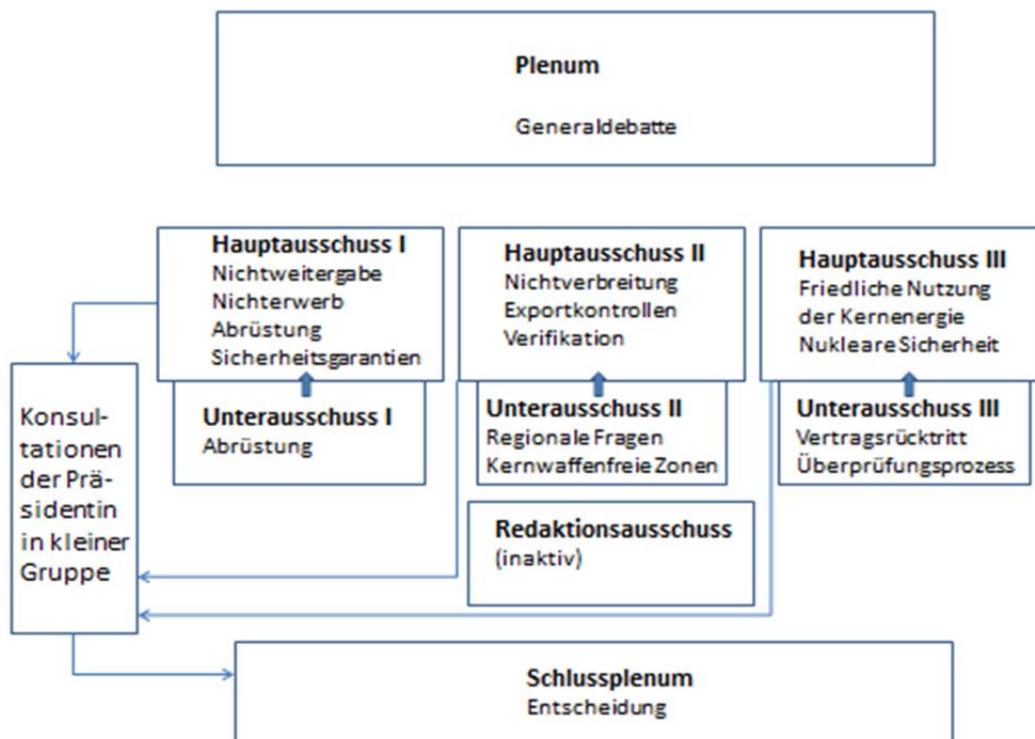
4.1 Ablauf: Theorie und Praxis

NVV-RevCons folgen durchweg dem gleichen Schema. Sie eröffnen mit der „Generaldebatte“, auf der – oft hochrangige – Vertreter der Regierungen zum Zustand des Vertrags und zum zukünftigen Handlungsbedarf Stellung nehmen. 2015 trat eine Reihe von Außenministern an, u.a. der amerikanische, der iranische und – als Speerspitze der HI – der österreichische Außenminister Kurz. Der deutsche Außenminister Steinmeier erschien nicht, Deutschland wurde von Staatsminister Michael Roth vertreten.

Die Generaldebatte bestätigte als Kernthemen den von der HI geformten Abrüstungsdiskurs und den Streit um die Nahostkonferenz. Der Ton zwischen dem Westen und Russland blieb relativ ruhig und schuf nicht die befürchtete spannungsreiche Atmosphäre zwischen den Parteien wie im Ukraine-Konflikt. Auch die Protagonisten der Iran-Verhandlungen waren bemüht, die Gespräche nicht zu belasten und sparten das Thema über die ganze Konferenz praktisch aus.

Die Statements zu „Nichtverbreitung“ und „Friedliche Nutzung“ bewegten sich tief in den eingefahrenen Bahnen und suggerierten die Möglichkeit einer formelhaften Einigung auf dem kleinsten Nenner. Das Beste an der Generaldebatte war ihre Kürze – nach einer Woche war sie vorbei. Dieser frühzeitige Abschluss stellte den Hauptausschüssen und ihren Unterausschüssen (UA) zwei volle Wochen für ihre Arbeit zur Verfügung, bevor die Konferenz in der letzten Woche ins Endspiel eintreten würde.

Die RevCon soll sich auf ein einvernehmliches Schlussdokument einigen, das die Themen aller Ausschüsse beinhaltet. Dazu braucht es im Konsens abgesegnete Textstücke aus den Hauptausschüssen. Jeder Teilkonsens, der so ein Stückchen produziert, vermindert die Arbeitslast der letzten Woche, bringt die Konferenz dem Endziel etwas näher und erlaubt es der Konferenzleitung, sich auf die wenigen großen Streitpunkte zu konzentrieren. Diese Konzentration erhöht die Chancen, den gordischen Knoten am Ende zu durchschlagen.



Soweit die Theorie. In der Praxis nahm die Ausschussarbeit einen merkwürdigen Verlauf. Wie gewohnt eröffneten die Hauptausschüsse mit einer – höchst überflüssigen – Neuauflage der Generaldebatte, zugespitzt auf die jeweilige Ausschussthematik. Das war schon immer eine gewaltige Zeitverschwendung, weil die Delegationen die entsprechenden Textstücke aus der Plenar-Generaldebatte – je nach Kultur und Temperament rhetorisch etwas aufgehübscht – noch einmal wiederholen, nach dem Motto „ich habe alles schon gesagt, aber noch nicht hier“. Nach dieser leidigen Phase legt der Vorsitzende normalerweise einen Textentwurf vor, der als Vorschlag für den Beitrag des Ausschusses zum Schlussdokument gilt. Diesen Text sollen dann die Ausschüsse durcharbeiten: Delegationen lehnen bestimmte Formulierungen ab und machen ihrerseits konkrete Ergänzungs- und Änderungsvorschläge. Dabei stellt sich heraus, dass manche Passagen unkontrovers sind und daher ohne Einklammerung als konsentiert im zweiten Entwurf erscheinen. Anderes ist geklammert – der Vorsitzende legt dafür gegebenenfalls Lösungsvorschläge vor. Diese werden wieder von vorne nach hinten verhandelt, Konsensuales wird entklammert. Im Idealfall resultieren dabei für Hauptausschüsse und Unterausschüsse klammerfreie Texte, die dann integriert werden. Im Normalfall bleiben die Klammern für die schärfsten Kontroversen im abschließenden Bericht der Ausschüsse stehen und müssen in der letzten Woche im Redaktionsausschuss, im Plenum oder in informellen Konsultationen bereinigt werden.

Soweit wieder die Theorie. Die Konferenzleitung unter Botschafterin Taous Feroukhi verfolgte indes eine eigenwillige Strategie. Sie trug den Ausschussvorsitzenden auf, anstelle konkreter Textarbeit bei jedem Entwurf eine Art neue Generaldebatte über den Text abzuhalten, in dem jede Delegation irgendwo in den Text hineinspringen und allgemeine Kritik und Änderungswünsche äußern konnte. Unweigerlich führte das zu langen Statements der Iraner (die sowohl für die Blockfreien als auch in nationaler Kapazität sprachen und jedes Mal dasselbe vortrugen) sowie der Algerier (die sich wohl als Präsidentendelegation bemüßigt fühlten, ständig und lange zu reden, deren Einlassungen aber keineswegs vom Geist des Kompromisses beseelt waren). Inhaltlich ergab sich daraus ein Durcheinander, stimmungsmäßig ein sinkender Zufriedenheitspegel der Teilnehmer, die sich darüber beklagten, dass sie gar nicht richtig verhandeln dürften, sondern lediglich in kurzen Abständen auf neue Entwürfe ihrer Vorsitzenden zu reagieren hätten. Die Entwürfe, so die Kritik, reflektierten keineswegs die Stellungnahmen und/oder Textvorschläge der Verhandelnden, sondern stellten eine willkürliche Auswahl des jeweiligen Vorsitzenden dar. Vor allem die NAM, stets misstrauisch gegen vermutete Versuche der Großmächte, den Kolonialismus mit anderen Mitteln fortzusetzen, und besonders empfindlich gegenüber vermeintlicher Missachtung ihrer Beiträge, reagierten immer gereizter.

Das war paradox, war doch die Autorin der Strategie selbst eine Blockfreie: Tatsächlich folgten die Ausschussvorsitzenden den Weisungen der Präsidentin, ihre Berichtsvorlagen aus bereits konsentierter Sprache (frühere RevCon-Dokumente, Entschließungen der VN-Vollversammlung oder der IAEO-Generalkonferenzen) zusammenzubauen und nur für die „neuen“ und kontroversesten Teile eigene Textvorschläge zu machen. Die Ausschussarbeit war bis zum Ende der dritten Woche anberaumt, wurde aber angesichts fortbestehender Kontroversen bis zum Dienstag der Schlusswoche verlängert.

Der Vorsitzende von HA I, Botschafter Roman-Morey aus Peru, genoss wenigstens den Bonus als NAM-Mitglied und wurde von der Arbeit des UA I entlastet, in dem Botschafter Laggner (Schweiz), selbst ein profiliertes Mitglied der HI, verhältnismäßig viel Freiraum hatte, um neue Elemente in seine Entwürfe einzubauen; denn der UA I sollte sich mit *neuen* Abrüstungsvorschlägen befassen. Anders sah es im HA II aus, dessen Vorsitzender Istrate (Rumänien) die Weisungen der Präsidentin mit besonderer Rigidität ausführte und unsensibel auf die wachsende Frustration der blockfreien Mitglieder reagierte. Der UA II konnte die Ausschussagenda nicht entlasten, da er sich mit einer völlig anderen, nämlich der brisantesten Materie zu beschäftigen hatte: mit „regionalen Fragen“, einschließlich des Nahen/Mittleren Ostens. Die Atmosphäre im HA II nahm zusehends Züge wechselseitiger Feindseligkeit an, mit einem Vorsitzenden, der ständig sein kritisierendes Vorgehen oberlehrerhaft rechtfertigte und einer bockigen Mitgliedschaft. Beide Ausschüsse beendeten ihre Arbeit ohne eine Zeile konsentierten Texts. Besser verlief es in HA III, dessen Leiter Stuart (Australien) in der dritten Woche von den Weisungen abwich und begann, in herkömmlicher Weise Text nicht zu diktieren, sondern zu verhandeln. Infolgedessen gab es im HA III größere Stücke einvernehmlich verabschiedeter Sprache, ebenso in seinem UA III, dessen Agenda Verfahren beim Vertragsaustritt und die künftige Organisation des Überprüfungsprozesses enthielt.

Die außergewöhnliche Unfruchtbarkeit der Ausschussarbeit wäre zu verschmerzen gewesen, wenn – wie 1985, 1995, 2000 und 2010 – frühzeitig parallel zum formalen Konferenzverlauf informelle Konsultationen unter Leitung der Präsidentin begonnen hätten. Frau Feroukhi beschränkte sich jedoch drei Wochen lang fast ausschließlich auf bilaterale Konsultationen. Erst am letzten Wochenende begann sie ernsthaft mit der Konsultationsarbeit in einer kleinen Gruppe von 19 Staaten.⁴ Sie übernahm die Themen Abrüstung und Naher/Mittlerer Osten, wobei sie den (souveränen) Vorsitzenden des HA I, Roman-Morey, und den (recht glücklosen) Vorsitzenden des zweiten UA, Botschafter Herraiz (Spanien) von ihren Verhandlungsaufgaben entband.

Mit einer auf wenige Tage begrenzten Verhandlungszeit stand die Präsidentin vor einer Herkules-Aufgabe. Dienstags legte sie einen knappen Entwurf zur Abrüstung vor (Review of the Operation of the Treaty), der aber nicht verhandelt wurde – die Delegationen wurden lediglich aufgefordert, Änderungswünsche kundzutun. Daraus bastelte sie einen Entwurf für den gesamten Endbericht, der auch die streitig gestellten Ausschussberichte von HA II und HA III und einen Text zur Nahostzone (NPT/Conf.2015/R.3) enthielt. Die Delegationen erhielten das Papier um zwei Uhr morgens am Freitag, dem Schlußtag der Konferenz. Im Plenum verkündete die Präsidentin, dass eine kleine Gruppe weiter über den Nahen Osten in kleiner Gruppe verhandelte. Diese Gespräche endeten am Freitagnachmittag ergebnislos. Der erste Redebeitrag im Plenum, das um 17 Uhr eröffnet wurde, kam von den USA. Die Attacke auf Ägypten – in ihrer Schärfe einmalig in allen RevCons, an denen ich teilgenommen habe – ließ kein Missverständnis zu: Die 9. Überprüfungs-konferenz des NVV ging ohne einvernehmliches Schlussdokument zu Ende und war gescheitert.

4 Neben den fünf KWS Ägypten, Australien, Brasilien, Indonesien, Iran, Irland, Japan, Kuba, Mexiko, Niederlande, Neuseeland, Österreich, Schweiz, Südafrika.

4.2 Streitfragen

4.2.1 Abrüstung

Die HI unter Führung Österreichs ging mit geblähten Segeln in die Auseinandersetzungen der Konferenz. 156 Staaten hatten sich zu ihrer Position bekannt, also auch den logischen Gang von der Unmenschlichkeit der Kernwaffen zur praktischen Konsequenz ihrer schleunigen Abschaffung nachvollzogen.⁵ 26 weitere – alles Alliierte der USA – bekundeten gleichfalls ihre tiefe Besorgnis über die humanitären Konsequenzen von Kernwaffendetonationen und leiteten daraus den Imperativ zur Abrüstung ab. Allerdings schlossen sie sich weder der Forderung an, dem Einsatz von Kernwaffen müsse „unter allen Umständen“ vorgebeugt werden, noch der Zuspitzung auf das „hic et nunc“ des von Österreich vorgetragenen Dokuments.⁶ Selbst die KWS sparten sich die höfliche Anerkennung des humanitären Arguments nicht, ließen aber keine wie auch immer gearteten Implikationen für die Änderung ihrer bisherigen Abrüstungsstrategie erkennen.

Hingegen praktizierten sie Selbstlob, wobei Frankreich – das mit Russland der am wenigsten konzessionsbereite KWS war, was weitere Abrüstungsschritte anging – den höchsten Eigenpreis mit der provokativsten Verteidigung des Abschreckungssystems verband; dies gipfelte in der Behauptung, der NVV sei nur in Verbindung mit Abschreckung stabil, weil der Vertrag realistisch sei und Abschreckung Realität. Das war ein Meisterstück cartesianischer Logik, das im nicht-nuklear bewaffneten Auditorium freilich keine Zustimmung, sondern empörtes Gemurmel hervorrief. Frankreich verwies auf sein minimales Arsenal und die verdienstvolle, weil irreversible Demontage von nuklearem Testgelände und militärischen Spaltstoffproduktionsanlagen und vertrat im Übrigen die singuläre Position, dass der Aktionsplan von 2010 final sei, also keiner weiteren Ergänzung bedürfe. Jetzt gehe es vor allem um das Inkrafttreten des Teststopps und die Aufnahme der Verhandlungen zum Verbot der militärischen Spaltstoffproduktion (FMCT).⁷

Russland war in einer etwas besseren Position, da es auf den laufenden Abbau seiner Kernwaffen unter den Bestimmungen des Neuen START-Abkommens verweisen konnte. Allerdings wies Moskau jegliche weitere Abrüstungsanforderung zurück, solange nicht die Rahmenbedingungen von Stabilität und unverminderter Sicherheit für alle – amerikanische Raketenabwehr, strategische konventionelle Optionen („Prompt Global Strike“) und Weltraumrüstung – in die Verhandlungen einbezogen und diese auf die übrigen KWS erweitert würden. Wie Frankreich und Großbritannien erinnerte auch Russland daran, dass es den Teststoppvertrag ratifiziert habe. Russlands Position kam bei den NAM und der „Zivilgesellschaft“ bemerkenswert gut an. Der Bruch des Budapester Memorandums und Moskaus nukleare „Diplomatie“ während der Ukraine-Krise stießen dort kaum auf Kritik – ein trauriges Zeichen der politischen Einseitigkeit der NAM und mancher Nichtregierungsorganisation.⁸

5 Siehe: www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/humanitarian_en.pdf (21.7.2015).

6 Siehe: www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/HCG_en.pdf (21.7.2015).

7 Siehe: www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/FR_en.pdf (21.7.2015).

8 Siehe: www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/RU_en.pdf (21.7.2015).

China vertrat altbekannte Positionen: Es heischte Beifall für seine Doktrin des Nichtersteinsatzes, sprach über Grenzen der Transparenz und darüber, dass seine Mitwirkung in multilateralen nuklearen Abrüstungsverhandlungen erst denkbar sei „wenn die Zeit reif sei“. Neu war der Verweis auf das unter chinesischer Federführung in den P-5-Konsultationen erarbeitete Glossar von nukleartechnischen und – politischen Begriffen. Die chinesische Delegation präsentierte es in Buchform als wichtigen Schritt im nuklearen Abrüstungsprozess. Dennoch setzte China zugleich seine Vorbehalte gegen weitergehende Transparenz fort. Im Übrigen stand es bei den „Rahmenbedingungen von Stabilität und unverminderter Sicherheit für alle“ ganz auf der russischen Seite.⁹

Wie üblich lagen amerikanische und britische Positionen nahe beieinander. Sie wiesen auf die geleisteten Abrüstungsschritte – die USA auf die Implementation von New START, die Briten auf die Verminderung ihrer Kernwaffenbestände –, sowie auf ihre Projekte, in denen Verifikationsmöglichkeiten einer kernwaffenfreien Welt exploriert werden. Bei beiden klang das Bekenntnis zur nuklearen Abrüstung und der Bezug zur humanitären Frage positiver als bei den anderen KWS. In den praktischen Wirkungen beschränkte sich ihr Abrüstungsfokus auf den FMCT und das Inkrafttreten des Teststopps.¹⁰

In der Abwehr der weitgehenden Forderungen der „Humanitären“ gab es zwischen den KWS keine Differenzen: Alle sind Anhänger des schrittweisen Ansatzes und lehnen verbindliche Abrüstungszeitpläne und unmittelbare Verhandlungen über einen Verbotsvertrag ab.

Zwischen den KWS und den verschiedenen Fraktionen der Humanitären befinden sich die nicht nuklear bewaffneten Bündnispartner der KWS in einer heiklen Zwischenlage. Unter ihnen wollen zahlreiche Staaten an der herkömmlichen Form erweiterter Abschreckung festhalten. Die ostasiatischen Staaten sind durch die offensive Politik und die Aufrüstung Chinas, die osteuropäischen durch die Rüstungsanstrengungen Russlands und seine in der Ukraine-Krise und Krim-Annexion gipfelnden Aktivitäten Veränderungen abgeneigt. Die kontinentalen Alt-NATO-NKWS sind eher abrüstungsfreudig und für eine Veränderung der NATO-Doktrin und die Rückführung der amerikanischen substrategischen Waffen offen, halten aber aus Bündnisloyalität still.

Ein Teil dieser Verbündeten – Australien, Deutschland, Kanada, Japan, die Niederlande und die Türkei – arbeiten in der Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI) mit, die in Abrüstungsfragen versucht, die Brücke zwischen den KWS und dem ungeduldigeren Teil der NKWS zu schlagen. In der Abrüstung hält die NPDI am schrittweisen Vorgehen fest, geht aber in einigen Fragen (Transparenz/Berichtswesen, nichtstrategische Nukleare Waffen, De-alerting) über die KWS-Positionen hinaus (NPT/CONF/2015/WP.16; NPT/CONF.2015/WP.17). Einige NPDI-Mitglieder aus den Entwicklungsländern (Mexiko, Chile, Philippinen und Nigeria) sind in der HI engagiert und vertreten radikalere Abrüstungspositionen als die alliierten NPDI-Teilnehmer.

9 www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/CN_en.pdf (21.7.2015).

10 www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/US_en.pdf (21.7.2015);
www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/GB_en.pdf (21.7.2015).

Die New Agenda Coalition (NAC), die nach ihrem triumphalen Verhandlungserfolg bei der RevCon von 2000 auf den letzten beiden Konferenzen etwas in der Versenkung verschwunden war, hat das Ausscheiden Schwedens und die Alleingänge Ägyptens mittlerweile weggesteckt und neue Vitalität gewonnen. Das mag daran liegen, dass die NAC-Mitglieder Neuseeland, Mexiko, Südafrika und Irland führend an der HI beteiligt sind und diese Positionen auch zur Sache der NAC gemacht haben. (Schweden hat sich nach der Abwahl der bürgerlichen Regierung den früheren Partnern wieder angenähert). Die NAC widmete sich vor allem dem Argument der „völkerrechtlichen Lücke“ und der Frage, wie diese zu füllen sei (NPT/CONF.2015/WP.8; NPT/CONF.2015/WP.9).

Österreich war unbestritten die Führungskraft der HI, bei der auch die Schweiz, Irland, Schweden, Chile, Mexiko, Costa Rica, Südafrika und vor allem Neuseeland (als NAC-Sprecher) durch zahlreiche Redebeiträge im HA I und UA I auffielen. Der österreichische Botschafter Kmentt zeigte keine Scheu, die völkerrechtliche Grundposition eindrücklich moralisch zu untermalen (NPT/CONF.2015/WP.29): Die Brisanz neuer Erkenntnisse¹¹ und die humanitäre Verwerflichkeit der Kernwaffen schaffen aus dieser Sicht einen unwiderlegbaren Handlungsbedarf, dem nicht nachzukommen unmoralisch wäre. Österreich brachte außerdem mit großer Beharrlichkeit vor, die große Mehrheit der Mitgliedschaft unterstütze seine Position. Diese Emphase suggerierte einen quasi-demokratischen Imperativ, die andere Seite müsse dem Willen der Mehrheit Folge leisten.

An diese Position schloss sich die NAM unter ihrem Sprecher Iran an (NPT/CONF.2015/WP.13; NPT/CONF.2015/WP.14). Die NAM hat im Vergleich zur HI an Gewicht verloren. Der größte Teil der langen iranischen Sermonen und der NAM-Arbeitspapiere enthielt Forderungen, welche die Blockfreien schon seit Jahrzehnten vortragen; so ist der bis 2030 gestaffelte Zeitplan zur völligen nuklearen Abrüstung identisch mit jenem von 2010, nur um fünf Jahre verschoben (NPT/CONF.2010/WP.47). Die HI wurde in den NAM-Statements zwar erwähnt, die Referenzen zum neuen Argumentationsduktus wirkten aber eher aufgesetzt. Die Abrüstungsvorschläge lasen sich daher mehr wie eine extreme Version des schrittweisen Ansatzes als wie ein Teil des von den Führern der HI etablierten alternativen Diskurses. Die NAM klangen seltsam aus der Zeit gefallen, die Marschmusik der Konferenz spielten andere.

Nach der dritten Konferenzwoche schien klar zu sein, dass sich die „Gefechtslage“ in der Abrüstungsdebatte von Grund auf geändert hatte. Die „Big Bang“-Strategie, also das Kernwaffenverbot in einem einzigen Schritt schien sich nicht mehr wie früher im Schlussdokument mit einer vagen Referenz als einer unter vielen anderen Schritten einzureihen und so in den „schrittweisen Ansatz“ integrierbar zu sein. Vielmehr stand das Verbot jetzt als die – in der humanitären Argumentation zwingend gebotene – Alternative zum schrittweisen Vorgehen da.

11 Die Behauptung des „Neuen“ – eine gängige werbliche Strategie – ist genuiner Bestandteil des Argumentationsmusters. Für jemand, der in diesem Feld schon sehr lange unterwegs ist, sind hingegen viele dieser Erkenntnisse durchaus seit Langem bekannt. Vgl. beispielsweise von Weizsäcker 1971; Glasstone/Dolan 1980; National Academy of Sciences 1985.

Die Frontlinien hatten sich verschoben und begradigt. Obgleich die Analyse eine höchst differenzierte Konferenzlandschaft suggerierte, gab es einerseits mit dem humanitären Argument und seinem Verbotprojekt und andererseits mit dem schrittweisen Vorgehen mit dem Inkrafttreten des Teststopps und dem Beginn von FMCT-Verhandlungen zwei durch einen tiefen Riss getrennte Parteien. Die erste Position wurde von der klaren Konferenzmehrheit – d.h. der Mehrheit der Mitgliedsstaaten –, die zweite von einer etwas mehr als 30 Mitglieder umfassenden Minderheit von KWS und ihren Alliierten vertreten. Eine Brücke war ohne große beiderseitige Konzessionsbereitschaft oder gar die gänzliche Kapitulation einer Seite kaum vorzustellen.

4.2.2 *Naher und Mittlerer Osten*

Die Frontlinien für die womöglich noch kniffligere Nahostfrage wurden früh nach Konferenzbeginn gezogen. Israel, erstmals seit 1995 als Beobachter präsent, unterbreitete der Konferenz ein Arbeitspapier (NPT/CONF.2015/36). Es äußerte sich kritisch zum Verhandlungsgebaren der arabischen Seite während des Laajava-Sondierungsprozesses, sagte aber die israelische Teilnahme an einer Konferenz zur massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten unter einer Bedingung zu: dass diese Konferenz die Zone *im Kontext der regionalen Sicherheit* behandeln solle. Damit bekräftigte Israel erstmals in einem offiziellen Dokument, was aus den Sondierungen Laajavas in Glion bereits verlautet war: dass Israel seinen fundamentalen Vorbehalt gegen die Konferenz aufgegeben und sich zur Teilnahme unter nachvollziehbaren Voraussetzungen durchgerungen hatte.

Israel hatte seine Kernwaffen unter Bedingungen einer existenziellen Bedrohung entwickelt, nämlich der scheinbar unversöhnlichen Feindschaft der arabischen Welt, die die Existenz Israels ablehnte. Diese Umstände hatten sich durch das Camp-David-Abkommen mit Ägypten, den nachfolgenden Frieden mit Jordanien und die vor mehr als zehn Jahren erklärte Bereitschaft der arabischen Liga zum Friedensschluss (Abdallah-Plan) grundlegend geändert. Die seit 1979 erklärte Feindschaft Irans und seine Unterstützung gewaltbereiter und gut gerüsteter Terrorgruppen schrieb die existenzielle Bedrohung aber fort. Für Israel ist nukleare Abrüstung erklärtermaßen nicht undenkbar, aber eben nur in einem belastbaren und nachhaltigen Friedensprozess.

Ließ dieser „erste Paukenschlag“ zu Konferenzbeginn die Hoffnung auf eine am Ende konsensfähige Nahostdebatte zu, so begründete der zweite eher eine pessimistische Erwartung: Der ägyptische Außenminister Shoukri¹², ein Parteigänger der harten Linie gegen Israel, erklärte den Laajava-Prozess für beendet und forderte ein anderes Vorgehen: Die RevCon sollte den VN-Generalsekretär damit betrauen, bis spätestens 15. Dezember 2015 eine solche Konferenz einzuberufen, deren Arbeitsgrundlage die Nahostresolution von 1995 darstellen sollte. Die arabische Gruppe legte wenig später ein Arbeitspapier vor, das die ägyptische Position vollständig übernahm (NPT/CONF.2015/WP.33). Diese scheinbar einheitliche Position täuschte nicht darüber hinweg, dass einigen arabischen Staaten – am stärksten den Vereinten Arabischen Emiraten – bei der harten Gangart Kairo nicht wohl war und dass sie den Führungsanspruch der Ägypter energierend fanden.

12 Dieses Statement ist auf der Konferenzseite nicht aufrufbar.

Nichtsdestoweniger stellten sich die Zweifler leise grummelnd hinter die ägyptische Position, deren Fallstricke ein genaueres Hinsehen enthüllt. Die Konferenzagenda sollte durch die Resolution von 1995 vorgegeben sein – an deren Ausarbeitung war Israel nicht beteiligt. Auch Verfahrensdetails legte das Arbeitspapier bereits fest, etwa die Aufteilung in zwei permanente Arbeitsgruppen, von denen sich die eine mit geografischer Reichweite und Verpflichtungen und die andere mit Verifikation und Implementation befassen sollte – Laajavas dritte Arbeitsgruppe (konventionelle Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung, d.h. das israelische Desiderat) war entfallen. Das Papier sah keine weiteren Verhandlungen für die Konferenzagenda vor; dem Nichtmitglied des NVV Israel wurde zugemutet, mit einer Friss-oder-Stirb-Vorgabe auf eine Konferenz geladen zu werden, deren Agenda es nicht beeinflussen konnte und deren Ziel laut arabischem Arbeitspapier festgelegt war, nämlich einen Verhandlungsprozess über die massenvernichtungswaffenfreie Zone im Nahen und Mittleren Osten zu eröffnen. Das Papier sah überdies vor, dass der VN-Generalsekretär die Konferenz *auf jeden Fall* einzuberufen hatte, auch wenn Unstimmigkeiten zwischen den Staaten der Region nicht ausgeräumt werden könnten. Hingegen war die operative Rolle der Co-Convenors (USA, Russland und Großbritanniens) reduziert – auf Ziele und Agenda der Konferenz sollten sie keinen Einfluss mehr nehmen können, aber die Verantwortung für deren Zustandekommen tragen. Die ägyptische Strategie beschnitt nicht nur Israels Einflussmöglichkeiten, sondern auch die seiner Schutzmacht USA (Berger 2015).

Aus Äußerungen der ägyptischen Delegation ging hervor, dass der Rückbezug auf die Resolution von 1995 keineswegs bedeutete, dass das in ihrem ersten präambularen Paragraphen genannte Junktim zwischen Friedensprozess und Zone – das Kerninteresse Israels – für Kairo Bedeutung hätte.¹³ So machte in mehreren „Side-Events“ zur massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten ein hochrangiges Mitglied der ägyptischen Delegation klar, dass man „nur einen Schritt von der Zone entfernt sei“; dieser Schritt bestehe im Beitritt Israels zum NVV. Das arabische Vorgehen ignorierte die erklärte Bereitschaft Israels zur Teilnahme an der Konferenz sowie die zentrale Bedingung für Jerusalem, die Teilnahme zu realisieren. Dies widersprach dem Postulat der Richtlinien für kernwaffenfreie Zonen, die die 1. Sonderkonferenz der VN-Vollversammlung zur Abrüstung verabschiedet hatte: Solche Zonen sollten im Einvernehmen von Staaten einer Region geschlossen werden (Malin 2015). Da alle Resolutionen zur Nahostzone immer von „den“ Staaten der Region sprachen, wich der faktische Ausschluss Israels von der Rahmensezung für die bevorstehende Konferenz von diesem Prinzip ab. Das hinderte die NAM nicht daran, die arabischen Forderungen uneingeschränkt zu unterstützen und den operativen Teil des Dokuments der arabischen Gruppe wortgleich zu übernehmen (NPT/CONF.2015/WP.19). Dieselben Forderungen fanden sich auch in einem Arbeitspapier der iranischen Delegation, dort aber zusätzlich gewürzt mit Verbalinvektiven gegen das „israelische Regime“ (NPT/CONF.2015/WP.49).

13 Op. § 1 der Resolution lautete: „The Conference endorses the aims and objectives of the Middle East peace process and recognizes that efforts in this regard, as well as other efforts, contribute to, inter alia, a Middle East zone free of nuclear weapons as well as other weapons of mass destruction.“

Dieses Vorgehen stieß auf den Widerstand der Sachwalter Israels, der USA, Kanadas und Großbritanniens. Auch Deutschland erklärte, die Konferenz solle von *allen* Staaten der Region gestaltet werden. Als sich abzeichnete, dass diese Positionen starr gegeneinander standen, präsentierte Russland ohne Konsultationen mit den anderen Depositaren ein eigenes Arbeitspapier als Kompromissvorschlag (NPT/CONF.2015/WP.57). Dieser Zug war überraschend, weil Russland, einer der drei designierten „Co-Convenors“ der Nahostkonferenz, bislang eng mit den beiden übrigen, nämlich Großbritannien und den USA, kooperiert hatte.

Das russische Papier schien einen Schritt auf die Israelis zuzugehen: Es postulierte, dass die Agenda für die Nahostkonferenz ebenso einvernehmlich beschlossen werden sollte wie ihre Ergebnisse. Es behielt aber den kontroversesten Teil des arabischen Ansatzes bei: Der VN-Generalsekretär sollte die Konferenz auch dann – auf der Grundlage der Nahostresolution von 1995 – einberufen, wenn kein Einvernehmen über die Agenda erzielt werden könnte; nur das Zieldatum änderte sich, es lautete jetzt 15. März 2016. So stellte sich Russland in der Hauptsache – der israelischen Mitbestimmungsmöglichkeit über die Konferenzinhalte und damit der Thematisierung umfassender Sicherheitsfragen – auf die ägyptische Seite. Diese Parteinahme verschob die Gewichte im Konferenzdisput zu diesem Thema ein wenig, aber nicht entscheidend. Der Schritt zum massiven Einfluss auf das Konferenzergebnis kam durch eine gleichfalls überraschende Entscheidung des spanischen Vorsitzenden von UA II („Regionalfragen“) zustande.

Botschafter Herraiz hatte nicht erwartet, eine Funktion in der RevCon zu übernehmen und war schon auf dem Weg nach Hause, als er davon erfuhr: Niemand hatte diesen Pulverfass-Job antreten wollen, Spanien mit seinen nahöstlichen Interessen hatte schließlich Bereitschaft gezeigt. Gut vorbereitet konnte er unter diesen Umständen kaum sein, und so übernahm er zum Entsetzen der meisten westlichen Partner den ägyptischen Vorschlag in den wesentlichen Teilen, fügte lediglich die aus dem russischen Papier entnommene Bemühensverpflichtung um Konsens ein (NPT/CONF.2015/MC.II/WP.2). Als Bericht des UA-Vorsitzenden genoss das Papier prozedurale Autorität – der Rechtfertigungsdruck lag bei den Kritikern. Für die US-Delegation setzte eine Phase pausenloser Konsultationen vor Ort und zwischen den Hauptstädten ein. Unterstaatssekretär Tom Countryman, der Verhandlungsführer in Nahostfragen, flog für mehrere Tage nach Jerusalem, um die Grenzen der israelischen Konzessionsbereitschaft auszuloten.

Die Positionsdifferenz glich derjenigen im Abrüstungsdisput. Auch Israel knüpft seine Abrüstungsbereitschaft an Bedingungen und möchte schrittweise, nicht in einem großen Sprung ins Ungewisse, vorgehen. Auch israelische Kernwaffen tragen das Stigma des Inhumanen. Die ägyptische Position stellt, wenn man so will, die Regionalisierung des Argumentationsduktes der HI dar. Wollten die Humanitären zur Not ihren Verbotsvertrag ohne die lästige Präsenz der KWS verhandeln, so Ägypten den Zonenvertrag ohne Israel. Das mag die Solidarität in diesem Disput erklären: Sprecher der NAM unterstützten durchweg die ägyptische Position, die Führungskräfte der HI blieben in der Nahostfrage zumeist ruhig.

4.2.3 Der „nebensächliche Rest“: Nichtverbreitung und friedliche Nutzung der Kernenergie

Der Rest der Debatten ist schnell berichtet – sie bewegten sich in gewohnten Bahnen. Im HA II ging es um die Schärfung des Nichtverbreitungsinstruments (KWS und westliche Staaten) bzw. darum, weitere Pflichten für die NKWS zu verhindern (NAM). Die Verhandlungen drehten sich im Kreis; das Beste, was für die Schlussklärung in Aussicht stand, waren Formulierungen des allerkleinsten Nenners, die vielleicht noch hinter der weichen Sprache des Schlussdokuments von 2010 zurückbleiben würden. Kontroversen betrafen das Zusatzprotokoll, Exportkontrollen, die Rolle des Sicherheitsrats bei Verdacht eines Vertragsbruchs und multilaterale Brennstoffkreislaufstrategien. Auffällig war die gemeinsame Meinungsführerschaft Irans und Brasiliens – eines vertragsbrüchigen und eines ostentativ vertragstreuen Staates. Beide leiteten gemeinsam den NAM-Widerstand gegen zusätzliche nichtverbreitungsfreundliche Auflagen für NKWS.

Im UA II (regionale Fragen unter Ausklammerung von Nahost) zeichnete sich eine Kompromisslinie ab: Man begrüßte die Unterzeichnung/Ratifikation der Protokolle zur kernwaffenfreien Zone in Zentralasien; lobte die Anstrengungen, die Kontroversen über die Protokolle zur ASEAN-Zone zu beseitigen und forderte in sanfter Sprache die Überprüfung bestehender Vorbehalte, die die KWS bei der Ratifikation der übrigen Protokolle erklärt hatten.

In HA III blieben etliche Formulierungen zur nuklearen Sicherheit und zur Unfallhaftung strittig, aber Einigungsmöglichkeiten waren abzusehen – es ging nicht mehr „ums Eingemachte“. Im UA III, dessen wesentlicher Streitpunkt das Vorgehen beim Vertragsaustritt war, trug die ruhige Art des Ausschussvorsitzenden letztlich Früchte. Iran und seine NAM verhandelten entgegenkommend, sodass eine Kompromisslinie zwischen dem Westen (Erschwerung und Konditionierung des Vertragsaustritts) und den Blockfreien (Bekräftigung des einschlägigen Rechts) möglich schien.

5. Endspiel und Abgesang

Von allen Rätseln des Konferenzverlaufs war die Strategie der Präsidentin das größte. Ihre Passivität über drei Wochen schuf einen Wald von Fragezeichen. Am letzten Wochenende erst begann sie in kleiner Gruppe zu verhandeln – Gegenstand war zunächst die Abrüstung, während sie die Gegenstandsbereiche der Hauptausschüsse II und III und des UA III weiterhin den jeweiligen Vorsitzenden überließ.

Am Mittwoch der Schlusswoche legte die Präsidentin das erste Ergebnis ihrer Arbeit vor, einen Vorschlag für die Behandlung der Abrüstungsfrage im Schlussdokument (Review of the Operation of the Treaty). Grundlage war der Bericht des Vorsitzenden von HA I, an dem allerdings einige Veränderungen vorgenommen worden waren. Die 41 präambularen Paragraphen des präsidentiellen Dokuments behandelten Fragen der „Review“ und Lageanalyse. § 42 stellte den „operativen“ Paragraphen dar, der in 19 Einzelpunkten Handlungsempfehlungen aussprach. Der Entwurf gab der Humanitären Initiative deutlich mehr Raum als die kurze Erwähnung von 2010 (§§ 23–28; 42 (1) (8)). Aus Sicht der HI war im Vergleich zum Bericht des HA I kritikwürdig, dass die „neuen“ Erkenntnisse über die Folgen von

Kernwaffendetonationen jetzt als Lernschritte *der NKWS und der Zivilgesellschaft* eingestuft wurden, nicht als „objektiv“ neu (§§ 25, 28)¹⁴ und dass viele Forderungen an die KWS in „weicher“ Sprache formuliert waren, etwa der Wunsch, sie sollten Modernisierungsschritte für die Kernwaffenarsenale unterlassen (§ 21). Eine Enttäuschung war das Fehlen der Formulierung, dass dem Kernwaffengebrauch „unter *allen* Umständen“ vorgebeugt werden müsse; diese Sprache hätte eine Absage an jegliche Abschreckungspolitik bedeutet (§ 6).

Auch für die KWS gab es erhebliche Zumutungen: Der humanitäre Aspekt wurde ausdrücklich als Grund anerkannt, der nuklearen Abrüstung besondere „Dringlichkeit“ zu geben (§ 42 (1)). Der ausführlichste Abschnitt des Dokuments (§ 42 (11)) enthält in relativ starker Sprache („calls upon“) detaillierte Vorschriften für die systematischen Berichte der KWS – Auskunft über die Zahl, den Typus (strategisch oder substrategisch); den Status (stationiert oder nicht-stationiert) der Sprengköpfe und Trägersysteme; Maßnahmen zur Reduzierung der Rolle von Kernwaffen in der Militärstrategie; Schritte, um die Risiken des unbeabsichtigten/unautorisierten Kernwaffengebrauchs und von Unfällen zu vermindern; Aktionen für die Senkung des Bereitschaftsgrades von Kernwaffen; quantitative Angaben zu Abrüstungsschritten sowie militärische Spaltmaterialbestände. Russland musste – anders als 2010 – die ausdrückliche Erwähnung der substrategischen Kernwaffen hinnehmen (§ 42 (4)).

Die wichtigste Konzession an die HI enthielt der letzte Abschnitt (§ 42 (19)). Er empfahl der VNVV die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die mit der Prüfung „effektiver Maßnahmen“ der nuklearen Abrüstung betraut werden sollte. Diese Maßnahmen sollten ausdrücklich auch rechtliche Bestimmungen für das Erreichen und die Erhaltung einer kernwaffenfreien Welt beinhalten, einschließlich eines Verbotsvertrags („Stand-Alone“-Instrument) oder eines Rahmenabkommens. Der VNVV wurde empfohlen, für Beschlüsse dieser Gruppe das Konsensprinzip festzulegen; alle Staaten wurden aufgefordert, sich zu beteiligen (also NKWS, KWS sowie Nicht-NVV-Vertragsparteien).

Einen kreativen Kompromiss schlug die Präsidentin in der Frage der „Zeitpläne“ vor, die von den NAM vehement gefordert, von den KWS ebenso vehement abgelehnt werden. Der Vorspann in § 42 erkennt das Prinzip von Zeitzielen explizit an, aber nur insoweit solche Ziele *im Dokument selbst* einvernehmlich gesetzt sind. Solche Ziele wurden fixiert für die Überprüfung der militärischen Doktrinen und Strategien (bis zum Ende der nächsten Review-Periode), für die Berichtspflichten (Berichte sind 2017 und 2019 vorzulegen), für die Empfehlung an die CD (sofort) und die VNVV (während der 17. Sitzungsperiode), Arbeitsgruppen zur nuklearen Abrüstung einzurichten.

Nach weiteren Verhandlungen in der kleinen Gruppe und einer langen Sitzung der NAM wies der Entwurf des Schlussdokuments (NPT/CONF.2015/R.3) nur noch wenige Änderungen auf. Die „Zumutungen“ für beide Seiten blieben erhalten, auch im operativen Paragrafen, der in diesem Dokument die Nr. 154 erhielt; seine einzelnen Unterpunkte waren in der Sache mit der ersten Vorlage identisch.

14 Die angebliche „Neuigkeit“ war für die Humanitären wichtig, weil damit die besondere Dringlichkeit des Verbotsvertrags begründet werden sollte.

In der Nahostfrage hatte die Präsidentin die Eckpunkte des UA-Berichts übernommen, allerdings in freundlicherer Sprache gegenüber Israel und den USA (NPT/Conf.2015/R.3, §§ 164–172). Wie der russische Vorschlag setzte sie als Zieldatum nicht den 15. Dezember 2015, sondern den 15. März 2016 (§ 169 ii). Die Steine des Anstoßes waren indes geblieben: Für die Agenda gab es eine Bemühensverpflichtung zum Konsens (§ 169 (vi)); blieb dieser aus, hatte der Generalsekretär der Vereinten Nationen (VNGS) dennoch die Konferenz einzuberufen, und die Co-Convenors hatten ihn zu unterstützen (§ 169 (i, iv)). Für die Konferenzbeschlüsse galt die Konsensregel (§ 169 (vii)), der inhaltliche Rahmen der Konferenz blieb jedoch auf die Nahostresolution von 1995 festgelegt, ebenso war das Ziel, ein kontinuierlicher Verhandlungsprozess für einen Zonenvertrag, fixiert (§ 169 (i, ii)).

Der Druck auf die amerikanischen Verhandlungsführer stieg, weil die Präsidentin die entscheidenden ägyptischen Positionen in ihren Entwurf übernahm. Die ranghöchsten amerikanischen Nichtverbreitungsdiplomaten, Botschafter Adam Scheinman, der NV-Berater des Präsidenten und die Abteilungsleiterin im State Department Rose Gottemoeller, die für die letzte Woche nach New York kam, bemühten sich um eine Änderung der ägyptischen Position. Doch Kairo erwies sich als nicht kompromissbereit.

6. Akteure und Schuldfragen

Bei gescheiterten RevCons stellt sich die „Schuldfrage“. Sie ist nie einfach zu beantworten. Das Verhandlungsgeflecht einer RevCon gleicht einem gordischen Knoten, dessen Windungen schwer zu entwirren sind. 2015 war das für den Autor noch schwieriger als irgendwann seit 1995, weil Deutschland nicht an den Verhandlungen im kleinen Kreis beteiligt und der Informationsfluss damit eingeschränkt war.

6.1 Die Kernwaffenstaaten

Die KWS haben prinzipiell recht mit der Behauptung, dass Abrüstung von politischen Bedingungen abhängig sei und in Schritten erreicht werden müsse. Es sind politische Bedingungen, die einen Teil der Kernwaffenbefürworter zum Umdenken veranlassen und es sind Schritte – in der nuklearen Abrüstung und zur Herstellung günstiger politischer Rahmenbedingungen –, die schließlich dazu führen, dass ein hinreichender Anteil der politischen Elite und des Volks in den KWS die vollständige Verschrottung auch der letzten Kernwaffe befürwortet oder toleriert.¹⁵ Die legale Ächtung der Kernwaffen, die von der HI propagiert wird, kann Teil der normativen Rahmenbedingungen sein, welche den Prozess befördern und insofern einen *Baustein* der schrittweisen Strategie bilden. Tatsächliche – physische – Abrüstung jedoch präsentiert sie nicht, sie verbleibt im Bereich symbolischer Politik.

¹⁵ Ich habe in den letzten Jahren einen erheblichen Teil meiner intellektuellen und akademischen Energie darauf verwendet, dieses kritische Verhältnis von Schritten und Endziel aus einer strategischen Perspektive zu analysieren (Müller 2010b, 2011, 2012, 2013, 2014 a, b).

Das Zynische und Heuchlerische in der Position der KWS jedoch ist, dass *sie selbst* die Autoren der Bedingungen sind, welche der Abrüstung im Wege stehen. Sie arbeiten eben *nicht* an Bedingungen der Abrüstung, sondern schaffen die Bedingungen ihrer Blockade:

Die USA folgen der Doktrin absoluter Überlegenheit, die jeder gleichgewichtsbasierten Rüstungskontrolle und Abrüstung die Grundlage entzieht, und sind bereit, unilateral und somit völkerrechtswidrig Gewalt auch jenseits der Selbstverteidigung einzusetzen, wenn es ihren nationalen Interessen entspricht (Joint Chiefs of Staff 2015). Großbritannien folgt zumeist getreu der amerikanischen Politik. Seine Rechtfertigungen für die Beibehaltung nationalen Kernwaffenbesitzes – die Versicherung gegen eine ungewisse Zukunft – ist ein Standardargument für jeden Proliferator. Da es in der Natur der Zukunft liegt, unbekannt und somit ungewiss zu sein, stellt sie implizit auch eine pauschale Absage an die nukleare Abrüstung dar.

Russland und China betreiben eine offensive Politik territorialer Ansprüche gegen kleinere Nachbarstaaten und setzen dazu auch – im Augenblick noch in begrenzter Form – militärische Gewalt ein. Sie befeuern damit die Logik und Dialektik von Bedrohung, Bündnissuche und regionaler Rivalität, namentlich in Osteuropa, Südostasien und Ostasien, die strategisches und erweitertes Abschreckungsdenken nicht dekonstruiert, sondern bestärkt.

Frankreich schließlich erklärt, seine Kernwaffen gegen Angriffe auf seine vitalen Interessen vorzuhalten, ohne klarzustellen, was diese vitalen Interessen sind. Diese Entgrenzung des Abschreckungszwecks wird mit der essenziellen Rolle von Ungewissheit in der französischen Abschreckungsdoktrin begründet. Aus Sicht der NKWS ist es aber unzumutbar, über die „roten Linien“, deren versehentliches Überschreiten womöglich eine nukleare Attacke auslösen könnte, im Unklaren gelassen zu werden. Frankreich begreift – wie Russland – Kernwaffen als unverzichtbares Symbol und Bedingung nationaler Größe.

Dass die fünf permanenten Mitglieder des VN-Sicherheitsrats: China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA (P5) als Großexporteure von Kriegswaffen auch die konventionellen Konflikte der Welt aufrechterhalten, die ihrerseits Anlass zur Abschreckungspolitik geben, rundet das Bild ab: Die P5, völkerrechtlich Hüter des Friedens, kommen der Pflicht, die Bedingungen für die nukleare Abrüstung zu schaffen, nicht im Mindesten nach. Die Politiken aller KWS sind Mit-Ursache der Probleme, die angeblich die Fortsetzung der nuklearen Abschreckung zwingend nötig machen.

Darüber hinaus verweigern sie einzeln oder gemeinsam sinnvolle und machbare Schritte, die Bestandteil der schrittweisen Strategie sein müssten, zu der sie sich rhetorisch ständig bekennen. So weist China wirksame Transparenzmaßnahmen und ein Moratorium für die Spaltmaterialproduktion zurück, Russland die Einbeziehung der substrategischen Kernwaffen (von denen es noch einige Tausend besitzen soll). Alle KWS außer China beharren auf der Möglichkeit des nuklearen Ersteinsatzes. Universale rechtsverbindliche Sicherheitsgarantien für NKWS existieren aufgrund ihres Widerstands nicht, diejenigen für Mitglieder kernwaffenfreier Zonen sind z.T. durch Vorbehalte begrenzt. Alle wollen sich weder auf weitere Schritte zur Absenkung der Einsatzbereitschaft ihrer Arsenale (d.h. auf die Verminderung von Fehlwahrnehmungsrisiken) einlassen noch auf Einschränkungen der Modernisierung. Kein einziger Vertrag zwischen Russland und den USA schrieb die verifizierte Demontage der abgerüsteten Sprengköpfe vor. Nur Frankreich hat seine

Testanlage und die militärischen Spaltstofffabriken abgebaut, die USA und China haben nicht einmal den Teststopp ratifiziert. Der schrittweise Ansatz kommt vor allem deswegen nicht voran, weil die KWS zu den meisten zumutbaren Schritten nicht bereit sind. In diesem Tatbestand liegt eine wesentliche Motivation für die HI, aus den Schranken der kleinen Schritte auszubrechen. Insoweit sind die KWS Verursacher der tiefen Misere im NV-Regime; der vielfach offen geäußerte Verdacht liegt nahe, dass sie letztlich nicht daran denken, ihrer Abrüstungspflicht tatsächlich nachzukommen.

6.2 Alliierte Nichtkernwaffenstaaten

In geringerem Maße gilt das auch für die alliierten Staaten, vor allem für die NATO-Verbündeten. Sie halten unverdrossen am Status quo fest, der erweiterten Abschreckung in Form der „nuklearen Teilhabe“, d.h. der Stationierung von Kernwaffen auf dem Gebiet alliierter NKWS. Deren Luftwaffen sollen die nuklearen Fliegerbomben im Einsatzfall zum Ziel befördern, eine quer zum Geist, aber auch zum Buchstaben des NVV verlaufende Planung. Die Veränderungsunwilligkeit von KWS und NATO ist ein wesentlicher Faktor, der den im NVV angelegten Prozess, die in den Art. I, II und III eingebaute Ungleichheit durch die Implementation des Art. VI zu überwinden, nicht recht in Gang kommen lässt.

6.3 Die führenden Staaten der Humanitären Initiative

Die „humanitären“ Protagonisten reagieren auf dieses Patt. Sie wünschen sich einen Befreiungsschlag: das nukleare Verbotsabkommen. Es soll neuen normativen Druck auf die Statthalter des Status quo entfalten und sie so veranlassen, ihre Position zu ändern. Diese Strategie ist nicht realistisch. Der Kernwaffenbesitz ist Teil der politischen und institutionellen Soziologie der KWS (und in geringerem Umfang auch ihrer Verbündeten). Wir haben es mit einem tief verwurzelten Komplex von Interessen, Ideologie und deren gesellschaftlichen Trägern zu tun. Die dort vorherrschenden Paradigmen sind durch den humanitär-moralischen Appell an den Rändern vielleicht zu erschüttern, aber letztlich nicht zu überwinden.

Dazu bedarf es eben auch einer *strategischen* Argumentation, die deutlich macht, dass der von den Kernwaffen erhoffte oder postulierte Sicherheitsgewinn mit anderen Mitteln ebenso oder besser und jedenfalls risikoärmer erbracht werden kann. Das ist die Kernargumentation der in den letzten Jahrzehnten *in den KWS* erfolgreichsten Initiative gewesen, nämlich der „Gang of Four“, Kissinger, Nunn, Perry und Schultz, die einen Teil des amerikanischen und britischen Sicherheitsestablishments für die nukleare Abrüstung gewonnen haben. Der strategische und der moralisch-völkerrechtliche Diskurs, obgleich widersprüchlich, müssen zusammengeführt werden, damit sich ihre Wirkung wechselseitig verstärkt. Die „Humanitären“ konstruieren indes einen Gegensatz, der eine Synthese auszuschließen scheint. Manche aus der humanitären Führerschaft, vor allem aber „zivilgesellschaftliche“ Gruppen, vertreten ein manichäisches Feindbild gegen KWS und deren Verbündete, die sogenannten Wiesel (Wildfire 2015). Ihre Schmäh-Rhetorik bindet diese nur fester zusammen, anstatt Risse in der Front sowohl innerhalb der KWS als auch innerhalb der Bündnisse zu nutzen. Selten fehlt der Hinweis auf die Mehrheitsverhältnisse:

Die große Mehrheit der Mitgliedsstaaten werde von einer Minderheit blockiert, die nicht mehr als 20% der Mehrheit ausmacht. Mit dem Hinweis auf „undemokratisches“ Verhalten wird dem Vorwurf der inhumanen Position ein weiteres moralisches Verdikt hinzugefügt.

Damit stellt sich die Frage, was „internationale“ oder „globale“ Demokratie eigentlich bedeutet. Der französische Vertreter hat in seinen verzweifelten Versuchen, das Status quo-Beharren seines Landes zu plausibilisieren, darauf verwiesen, dass 55% der Menschheit in Staaten leben, die eine auf nuklearer Abschreckung basierende Sicherheitspolitik verfolgen. Er hat recht – es sind sogar 57% der Menschheit und die große Mehrheit dieser Staaten, nämlich 87%, (u.a. mit den bedeutenden Ausnahmen Chinas und Russlands) sind Demokratien. Die 154 Staaten, die die vom österreichischen Außenminister vorgestellte humanitäre Position unterstützen, vertreten 42% der Weltbevölkerung, die Unterzeichner des „österreichischen Versprechens“ 30%. 19% der die „HI“ unterstützenden Länder sind Autokratien, 53% Anokratien oder defekte Demokratien und nur ein Drittel Demokratien. Für das „österreichische Versprechen“ lauten die Zahlen: 13% Autokratien, 31% Anokratien oder defekte Demokratien und 35% Demokratien.¹⁶ Dieser etwas genauere Blick unterminiert nicht die inhaltliche Position der „Humanitären“, aber doch ihren pseudo-demokratischen Anspruch. Letztlich ist das Konzept der „globalen Demokratie“ an sich unsinnig. Demokratie heißt Herrschaft durch das Volk und ein globales Volk existiert (noch) nicht. Zwischen *Staaten* kann es keine Demokratie geben – allenfalls einvernehmlich vereinbarte Verfahren mit Mehrheitsabstimmungen über bestimmte Fragen, wie in der VNVV. Ansonsten gilt das Prinzip der Staatensouveränität, d.h. dass – mit Ausnahme von Sicherheitsratsentscheidungen unter Kapitel VII der VN-Charta – kein Staat zu etwas genötigt werden kann, das nach eigener Auffassung seinen Interessen oder Werten widerspricht. Das gilt, ob man es mag oder nicht, auch für die nukleare Teilhabe, die nukleare Abrüstung und die massenvernichtungswaffenfreie Zone im Nahen und Mittleren Osten.

Die Konzentration auf die „völkerrechtliche Lücke“ und das Verbot, welches sie schließen soll, zieht Energien von der Überlegung ab, welche sinnvollen Teilschritte auf dem Weg zur nuklearen Abrüstung jetzt getan werden können. Manche Anhänger der HI diskreditieren durch ihre kategorische Ablehnung des schrittweisen Ansatzes das Nachdenken über solche Schritte geradezu. Konstruktive Überlegungen finden sich noch bei der NAC, bei der „De-alerting Group“ (NPT/CONF.2015/WP.21), der mit Chile, Neuseeland und der Schweiz prominente Anführer der „Humanitären“ angehören, sowie bei der NPDI (überwiegend alliierten Staaten, aber mit Mexiko, Chile, den Philippinen und Nigeria sind auch Führer und Anhänger der HI beteiligt). Manche Humanitären verbinden also eine entschiedene Abrüstungshaltung mit der Unterstützung schrittweisen Vorgehens.

Der Ansatz der „Humanitären“ zieht seinen Schwung aus der „moralischen Wende“, die sie dem Abrüstungsdiskurs gegeben hat. Dabei sollte sie indes nicht aus dem Auge verlieren, dass sie für einen realweltlichen Abrüstungsprozess die KWS und deren Alliierten braucht. Ihre Vertreter haben sich aus moralisch-politischem Impetus gelegentlich eines gewissen demagogisch-manichäischen Tons bedient und den Kompromiss ebenso erschwert

16 Die Einstufung erfolgt nach Polity 5: 7–10 Skalenpunkte: Demokratie, 6 bis -6: defekte Demokratie/Anokratie, -7 bis -10: Autokratie. Die Summe der Prozentsätze ergibt keine 100, weil sehr kleine Staaten vom Polity-Index nicht erfasst werden.

(wenn sie ihn denn gesucht haben) wie das zynische Festhalten der KWS am Status quo. Dass der Parforceritt der Präsidentin dennoch zu einer Einigung hätte führen können – der Lackmустest blieb durch den Dissens in der Nahostfrage aus –, deutet an, dass das Gewissen der Protagonisten auf beiden Seiten vielleicht stärker war als die ideologischen Impulse.

6.4 Die Blockfreien

Desolat stellt sich die Position der NAM dar. Mit der weinerlichen Attitüde der weltpolitisch zu kurz gekommenen – zwei Generationen nach der Erlangung der Unabhängigkeit für die jüngeren Entwicklungsländer! – wiederholt die NAM-Führerschaft seit Jahrzehnten dasselbe Lamento und dieselben unrealisierbaren Forderungen und die NAM-Masse folgt dem Dutzend Führungsstaaten ebenso blindlings wie desinteressiert (Potter/Mukhatzhanova 2012). Zugleich wird der eigene Interessen-Vorgarten eifersüchtig gehütet: die Ablehnung des Zusatzprotokolls als bindenden Verifikationsstandard; verpflichtende Exportkontrollen; Vorkehrungen gegen einen betrügerischen Vertragsaustritt sowie die Verbindlichkeit multilateraler Brennstoffkreislaufeinrichtungen. Dabei hätte die NAM beim letzten Punkt die Chance, die Forderung gegen die KWS zu wenden, die ihre eigenen Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungsanlagen dann auch multilateralisieren müssten. Hinzu kommt die blinde Solidarität mit Proliferationssündern. Dass die NAM für das Jahr der RevCon Iran als Sprecher gewählt hat, dessen Vertragstreue die IAEO nach wie vor nicht bescheinigen kann, stellt die Glaubwürdigkeit der NAM-Position als positive Kraft im NVV infrage. Die NAM beschwerten sich, dass selbst Präsidenten aus ihren eigenen Reihen Vorschläge aus ihren Arbeitspapieren ignorieren, aber sie kommen nicht auf die Idee, dass dies an der Obsoleszenz der Positionen liegen könnte. Insofern sind die NAM würdige Partner der von den KWS gebildeten Status quo-Front.

6.5 Israel und Ägypten/arabische Gruppe

Israel ist beschuldigt worden, schuld an dem Scheitern der Konferenz zu sein. Israel verhinderte demzufolge – mithilfe der USA – den Erfolg der ägyptischen Forderung, eine Nahostkonferenz einzuberufen.

Israel hat seine Teilnahme an der Nahostkonferenz an die Bedingung geknüpft, dass das Zonenprojekt im Rahmen regionaler Sicherheit besprochen werden müsste. Angesichts der Lage in der Region ist das eine vernünftige und berechtigte Forderung. Sie steht auch im Einklang mit der Geschichte jeder einzelnen kernwaffenfreien Zone, die bisher etabliert worden ist: Die Projekte waren immer abhängig von den regionalen sicherheitspolitischen Umständen. Die Zone in Lateinamerika konnte erst in Kraft treten, als die Rivalität zwischen Argentinien und Brasilien beigelegt war, jene in Afrika nach dem Abzug sowjetischer Militärberater und kubanischer Truppen aus dem südlichen Afrika und dem inneren Friedensschluss zwischen Burenpartei und ANC, jene in Südostasien wurde erst möglich mit dem Ende des Gegensatzes zwischen den Verbündeten der Sowjetunion und dem Rest. Dass im Nahen und Mittleren Osten die Etablierung einer Zone möglich sein könnte, ohne die sicherheitspolitischen Umstände zu berücksichtigen, ist völlig unplausibel. Jede seriöse akademische Analyse bestätigt dies (vgl. Müller/Müller 2015; Kubbig/Weidlich

2015; Kane 2015). Die Ägypter wissen das sehr wohl. Sie wissen auch, dass Israel für eine Konzession – über das Zonenprojekt ernsthaft zu sprechen – eine Gegenleistung einfordern kann, nämlich die Erfüllung der Minimalbedingung seiner Teilnahme. Das ist die Logik der Angemessenheit im diplomatischen Tauschgeschäft. Dass Ägypten dazu nicht bereit war, nachdem sich die Einigung in den Glion/Genfer Konsultationsrunden abzeichnete, wirft die Frage auf, ob Ägypten den Fortschritt überhaupt will.

Deshalb ist nicht Israel der Sündenbock – es war Ägypten, das mit größtmöglicher Sturheit eine Position durchzuboxen versuchte, die einem wesentlichen völkerrechtlichen Grundsatz widerspricht, nämlich, dass mit Ausnahme des VN-Sicherheitsrats keine Gruppe von Staaten Entscheidungen zulasten eines unbeteiligten souveränen Staates treffen kann: Israel kann durch Beschlüsse von RevCons nicht gebunden werden. Ägypten würde dergleichen für sich selbst nie akzeptieren (z.B. die forcierte Teilnahme an einer Konferenz zur Universalisierung des Chemie- oder des Biologiewaffenübereinkommens, denen Ägypten nicht angehört), verlangt aber von Israel, sich diesem Diktat zu unterwerfen. Genau das ist für Israel nicht nur sicherheitspolitisch unakzeptabel, sondern bestärkt auch das israelische Grundgefühl, nicht als Gleichwertiger in der Region anerkannt zu sein. Es bleibt unverständlich, warum Ägypten nicht die erklärte israelische Kompromissbereitschaft genutzt hat, warum die arabischen Staaten – trotz sichtbaren Unbehagens – den Ägyptern gefolgt sind, warum die NAM – selbst Südafrika – diese Position unterstützt hat, warum die humanitären Führer kein Wort dazu verlauten ließen und warum auch Nichtregierungsorganisationen Israel als Sündenbock gesehen haben. Bei der Suche nach Antworten kommen schlimme Gedanken. So schreibt die Abrüstungs-Nichtregierungsorganisation „Deutsche ICAN“ (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons): „Israel hat maßgeblich dazu beigetragen, eine Übereinkunft im Verhandlungsprozess zu verhindern. Zwar ist das Land nicht Vertragspartei, war in diesem Jahr aber zum ersten Mal als Beobachterstaat dabei.“ (ICAN Germany 2015). Natürlich sind die ICAN-Vertreter keine antisemitischen Rechtsradikalen. Aber wissen die Leute nicht, dass sie ein typisches Symptom des Antisemitismus reproduzieren: „Die Juden sind schuld, auch wenn sie nicht richtig da sind“. Keinerlei Evidenz für die Behauptung außer der bloßen Präsenz genügt für die Schuldzuweisung. Für eine deutsche Nichtregierungsorganisation ist das wirklich schlimm!

Jedenfalls kommt man der massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten auf diese Weise keinen Millimeter näher (Malin 2015; Kulesa 2015). Vor fünf Jahren habe ich Ägypten als Triumphator der RevCon 2010 gerühmt (Müller 2010a), der einen großen Erfolg für den Vertrag und für die sich selbst durch exzellente Diplomatie errungen hat. 2015 hat Ägypten mit einer erbärmlichen diplomatischen Posse den Erfolg der RevCon und – was noch grotesker anmutet – auch den eigenen verspielt.

6.6 Die Konferenzpräsidentin

Hätte eine andere Strategie der Präsidentin ein besseres Resultat erwirken können? Wie bei allen kontrafaktischen Überlegungen bleibt die Antwort ungewiss. Tatsache ist, dass die Präsidentin ihre Ausschussvorsitzenden von konkreter Textarbeit abhielt und damit die Verhandlungsagenda der letzten Woche extrem belastete. Tatsache ist gleichfalls, dass die

eigenen Verhandlungsanstrengungen der Präsidentin jenseits bilateraler Konsultationen erst am letzten Wochenende und damit präzedenzlos spät begannen. Aus der Rückschau wurde damit mehr in die letzten Tage verschoben, als realistischerweise zu schaffen war. Bei der Bewältigung dieser Aufgabe war die eigene – algerische – Delegation einzigartig unbehilflich. Dennoch schaffte Botschafterin Feroukhi es, auf Grundlage ihrer Konsultationen einen womöglich akzeptablen Kompromiss für die Gegenstände der drei Hauptausschüsse und der Unterausschüsse – mit Ausnahme des Nahen/Mittleren Ostens – zu formulieren.

Naiv ist die Anschuldigung der führenden Nichtregierungsorganisation „Reaching Critical Will“, der Vorschlag der Präsidentin für eine Schlussklärung sei undemokratisch, weil er in einer kleineren Gruppe und nicht im Plenum zustande gekommen sei (Acheson 2015a: 1). In der internationalen Diplomatie ist es die Regel, nicht die undemokratische Ausnahme, dass entscheidende Kontroversen im kleinen Kreis und „in Camera“, nicht vor dem Licht der Öffentlichkeit, beigelegt werden. Das geht aus politischen und psychologischen Gründen gar nicht anders. Erstens ist der Anreiz, öffentliche Pluspunkte einzufahren, statt sachlich zu verhandeln, übergroß, wenn die Fernsehkameras laufen oder die Tastaturen der Tablets von Journalisten oder der Laptops von Nichtregierungsorganisations-Vertreter vibrieren. Public-Relations-Rhetorik herrscht dann vor. Diplomaten brauchen zweitens die Chance, über ihre Weisungen hinauszugehen, ohne dass eine Stunde später die Twitterhysterie ausbricht und sie zurückgepiffen werden, bevor ihre Sondierungen Erfolg zeitigen konnten. Und drittens sind fruchtbare Verhandlungen über kritische und komplexe Fragen mit 200 Verhandlungsparteien, von denen womöglich 50, 60 oder mehr reden wollen, schlichtweg nicht realistisch. Die Diplomaten wissen das – wieso wissen es führende Nichtregierungsorganisations-Vertreter nicht? Dieselbe Ignoranz für die Aufgaben der Diplomaten zeigt sich in der wütenden Ablehnung des von der Präsidentin vorgeschlagenen Kompromisstexts (Acheson 2015b, Nash 2015). Erfolgreiche multilaterale Diplomatie besteht nie in der rigorosen Durchsetzung einer Position, sondern immer in Abstrichen von Maximalforderungen auf allen Seiten. Dem moralischen Rigorismus mancher Abrüstungsbewegter Nichtregierungsorganisation jedoch scheint der Kompromiss verwerflich. Schwerer wiegt das negative Gefühl zahlreicher Delegationen – „humanitärer“ ebenso wie KWS – nicht wirklich verhandelt zu haben.

Letztlich zeigt das knappe Scheitern, dass eine konsensuale Schlussklärung vielleicht realisierbarer war, als die pessimistischen Voraussagen es einschätzten. Umso betrüblicher, dass das Konferenzmanagement im Hinblick auf das „Timing“ nicht optimal agierte.

6.7 Zivilgesellschaft

Die 109 Nichtregierungsorganisationen (NPT/CONF.2015/MISC.1) waren während der Konferenz aktiv wie nie. Die Zahl der täglichen „Side-Events“, in denen Nichtregierungsorganisationen – oft in Zusammenarbeit mit oder gesponsert von Regierungen – ihre Positionen zu bestimmten Fragen darlegen, lag im Durchschnitt der ersten beiden Wochen bei fünf (vgl. die täglichen Berichte in „NPT News in Review“). Die Nichtregierungsorganisationen sind eine differenzierte Gruppe. Neben Expertenorganisationen mit technischer Expertise finden sich Anhänger des schrittweisen Vorgehens, Kernenergiegegner und

Umweltgruppen. Im Vorfeld der 9. RevCon haben viele Nichtregierungsorganisationen die HI mit geformt und zu ihrem Schwung beigetragen.

Die manichäischen Elemente der HI vertritt dieser Teil der Zivilgesellschaft nachdrücklich (z.B. Acheson 2015a, b). Dass es wenig hilft, jemanden zu beschimpfen, wenn man ihn als Bündnispartner gewinnen will oder muss, spielt für manche keine Rolle. Auch scheinen viele Nichtregierungsorganisationen nicht begriffen zu haben, dass Lobbyarbeit auf der RevCon selbst von geringem Nutzen ist, weil die größeren Delegationen – die letztlich den Gang der Dinge auf allen Seiten bestimmen – mit Weisungen nach New York kommen und Positionsänderungen weisungspflichtig sind.

Eine Selbstüberschätzung ist schließlich die Forderung, die Verhandlungsführer hätten „formale Konsultationen“ mit der Zivilgesellschaft führen sollen (Nash 2015). Wo steht das? Wer legitimiert die Nichtregierungsorganisationen außer ihrer Mitgliedschaft? Hat nicht jeder Diplomat, der von einer gewählten Regierung beauftragt ist, mehr Legitimität als jede Nichtregierungsorganisation? Und welchen Nutzen sollte die Konsultation mit hochengagierten Moralisten haben, denen – siehe den letzten Abschnitt – das Verständnis für Diplomatie fehlt?

Nichtregierungsorganisationen sind keine Diplomatenvereine. Neben Sachkenntnis sind Emotionalität und großer Einsatz für erfolgreiche Kampagnen gefordert. Auch utopische Forderungen sind legitimer Teil von Kampagnenfähigkeit. Aber strategisches Denken braucht es auch, vor allem in der Bündnispolitik und daran mangelt es manchen Vertretern.

Das diplomatische Parkett ist letztlich für sie ein Nebenschauplatz. Das eigentliche Kampfterrain für die Nichtregierungsorganisationen sollte die Innenpolitik derjenigen Staaten sein, deren Sicherheitspolitik sie ändern wollen. Dort findet ihr auf dem diplomatischen Parkett sachfremder Rigorismus als Grundlage von Kampagnenfähigkeit seinen legitimen Platz. Die niederländischen Nichtregierungsorganisationen machen beispielhaft vor, wie das gehen kann: Sie haben ihren Zugang zum Parlament genutzt, um dort einen Beschluss zu erwirken, demzufolge die widerstrebende Exekutive sich an Verhandlungen über ein Kernwaffenverbot beteiligen soll. Und sie sind dabei, genug Unterschriften zu sammeln, um – in Ausnutzung einer direktdemokratischen Klausel der niederländischen Verfassung – ein Gesetz zum Verbot der nuklearen Teilhabe auf die Tagesordnung des Parlaments zu setzen. So kann Abrüstung langfristig funktionieren.

7. Konsequenzen

7.1 NVV-Müdigkeit?

Welche Folgen wird das Scheitern der Konferenz für den Vertrag haben? Oberflächlich betrachtet, keine unmittelbaren und gravierenden. Längerfristig und in der Tiefe betrachtet, ist dieses Scheitern das Symptom allmählichen Verfalls. Eine Reihe von Staaten, z.B. Russland, Frankreich, Ägypten, Iran, aber möglicherweise auch Österreich und andere „Humanitäre“, – machten den Eindruck, dass der Vertrag ihnen weniger wichtig sei als näherliegende Interessen, Werte oder Positionen. Für Russland und Frankreich scheint der

Vertrag disponibel zu sein, wenn das eigene Nukleararsenal ernsthaft zur Disposition gestellt werden könnte. Für Ägypten ist der regionale Statusgewinn attraktiver, für den Iran die Zersplitterung der Vertragsgemeinschaft, die den Druck auf das eigene Nuklearprogramm vermindert.

Manche „Humanitären“ haben den Eindruck hinterlassen, den Vertrag – im Vergleich zu dem angestrebten Verbot – für nachrangig zu halten; das Hinsteuern auf das Verbot unter Nichtbeachtung möglicher Nebenwirkungen ist eine Strategie, die einer derartigen Entwertung des NVV entspricht.

Was die NAM betrifft, fragt man sich, wie weit ihr NVV-Engagement eigentlich das Vertragswerk als Ganzes meint. Ihre positiven Energien gehen ganz und gar in die Forderungen nach Abrüstung und mehr Hilfe für die friedliche Nutzung der Kernenergie. Hingegen erfährt der erste Pfeiler des Vertrags, die Nichtverbreitung und ihr dienende Maßnahmen, Misstrauen und Ablehnung. Die Ablehnung resultiert teils aus der taktischen Überlegung, weitere Schritte solange auf Eis zu legen, bis bei der Abrüstung mehr geschehen ist, teils aus der unzutreffenden Vermutung, jede vorgeschlagene Maßnahme sei durch die Absicht des „Nordens“ motiviert, den Entwicklungsländern die Entwicklung zu verbauen.¹⁷ All das lässt darauf spekulieren, dass eine nicht unerhebliche Zahl blockfreier Länder den wesentlichen Vertragszweck, das Entstehen neuer KWS zu verhindern, eher als „nördliches“ Hobby denn als eigenes vitales Sicherheitsinteresse betrachtet. Die rhetorische Unterstützung der Nichtverbreitung wäre dann ein ähnliches Lippenbekenntnis wie das der KWS zur Abrüstung.

Damit ist das Grundproblem des NVV umrissen: Es gibt nur wenig Staaten oder Staatengruppen, die sich vorbehaltlos für seine Erhaltung und Stärkung in allen Aspekten einsetzen. Die KWS machen Druck bei der Nichtverbreitung, blockieren aber viele Initiativen in der Abrüstung. Ihre Alliierten – von denen einige Mitglieder in der NPDI sind – versuchen, ein ausgewogenes Portefeuille an Maßnahmen vorzuschlagen, scheuen sich aber vor entschiedenen Abrüstungsforderungen, wenn die Allianzstrategie oder nur die Beziehungen zu den nuklear bewaffneten Alliierten auf dem Spiel stehen. Die NAM bremsen bei der Nichtverbreitung und die Humanitären drohen ihren Enthusiasmus für den NVV als zentrales Instrument von nuklearer Abrüstung und Nichtverbreitung zu verlieren. Für die Stabilität des NVV und seine dynamische Weiterentwicklung ist das eine ungünstige Konstellation.

7.2 Die Zukunft der Humanitären Initiative und das Kernwaffenverbot

Der Traum vom „einfachen“ Kernwaffenverbot ist eine Illusion. Das Verbot kann leider nicht „einfach“ sein, denn es muss für den Fall vorbereitet sein, dass Staaten den als obsolet und fehlerhaft denunzierten NVV verlassen, wenn sie sich einmal dem Verbot

¹⁷ Ironischerweise spiegelt diese Position diejenige von etwa einem halben Dutzend westlicher Länder, die sich von den Vertragsverhandlungen zum NVV bis zum Ende des Kalten Kriegs gegen Verschärfungen des Nichtverbreitungsinstrumentariums wehrten – nicht der fehlenden Abrüstung wegen, sondern aus Angst vor der Konkurrenz der Nuklearindustrien in den KWS.

angeschlossen haben. Wenn sie, wie Ray Acheson von der Nichtregierungsorganisation „Reaching Critical Will“, zu dem Urteil gelangen: „The NPT is a treaty of the nuclear-armed states“ (Acheson 2015a), scheint ein solcher Schritt durchaus gerechtfertigt. Diese Befürchtung mag sich nicht erfüllen, aber es könnte auch eine Stampede frustrierter NKWS aus dem Vertrag erfolgen, gerade wenn die KWS dem Verbotsvertrag fernbleiben, aber am NVV festhalten. Dann stehen wir vor dem Problem, das schon seit Jahren im Kontext des Vertragsaustritts nach Art. X des NVV debattiert wurde: Was ist dann mit Verifikation und Exportkontrollen? Soll der Verbotsvertrag für NVV-Nichtmitglieder Verifikationsmaßnahmen analog zu umfassenden Safeguards vorschreiben? Mit oder ohne Zusatzprotokoll? Sollen Exportkontrollen mit oder ohne Dual-Use-Güter, Technologie und nichtstofflichem Wissenstransfer Vertragspflicht sein? Wie ist beim Verbotsvertrag der Vertragsrücktritt zu regeln? Oder, noch brisanter, der Umgang mit Vertragsverstößen?

Diese Fragen auszuklammern, wäre sträfliche Nachlässigkeit – Ausklammern lässt bösgläubigen Mächte-Gern-Proliferatoren Schlupflöcher. Die Mitgliedschaft im NVV zur Bedingung jener im Verbotsvertrag zu machen, wäre eine Eselsbrücke, aber eine mit Schönheitsfehlern, denn Defizite des Nichtverbreitungsinstrumentariums des NVV würden weiter bestehen und die Frage, wie der Beitritt eines der vier Nicht-NVV-Staaten zu behandeln wäre, bliebe ebenfalls unbeantwortet. Auch würde eine solche Bedingung den Verzicht auf das Vertragsrücktrittsrecht nach Art. X des NVV verlangen und die Art, wie viele Blockfreie dieses Problem bislang behandelt haben, lässt nicht darauf schließen, dass diese Opfer erbringen wollten. Nichtregierungsorganisationen haben in den neunziger Jahren eine Modell-Kernwaffenkonvention vorgelegt und später überarbeitet, die für all diese Fragen wohlüberlegte, wenn auch umstrittene Lösungsvorschläge enthielt (International Association 2007). Darauf sollte man zurückgreifen, statt zu vereinfachen. Denn diese Fragen *sind* komplex und bedürfen gründlicher – und voraussagbar kontroverser – Verhandlungen, ein Bedarf, welcher der postulierten „Einfachheit“ zuwiderläuft.

Dabei ist nicht klar, was ein Verbotsvertrag, dem die KWS nicht angehören, real wirklich bringt – erst einmal verschwindet dadurch keine einzige Kernwaffe vom Erdboden. Dass die von einem solchen Verbot ausgehende moralische Wirkung einen derartigen Druck erzeugt, dass sich die Politik der KWS grundlegend ändert, ist nicht mehr als eine spekulative Hoffnung. Richtig ist aber, dass das normative Umfeld sich durch ihn verändert. Das schafft für die Nichtregierungsorganisationen einen zusätzlichen Hebel für ihre Öffentlichkeitsarbeit in KWS und verbündeten Staaten, nicht weniger, aber auch nicht mehr. Das mag, wenn man die Risiken einer Flucht aus dem NVV vermeidet, die Sache durchaus wert sein. Aber es kennzeichnet den Verbotsvertrag als Schritt, nicht als ultimativen Durchbruch.

Die vollständige Fokussierung auf das Verbot könnte indes dazu führen, dass substanziellen Zwischenschritten, die den Abrüstungsprozess vorantreiben können, und Maßnahmen, welche die Nichtverbreitung und die nukleare Sicherheit fördern, kein diplomatischer und zivilgesellschaftlicher Einsatz mehr gewidmet wird. Dann wäre die Strategie kontraproduktiv. Würde es dazu kommen, so wäre der NVV in ernster Gefahr, denn Länder wie die Schweiz, Chile, Südafrika, Schweden, Irland, Neuseeland oder

Österreich¹⁸ zählen traditionell zu den Stützen des NVV. Dass sie diese Priorität weiterhin verfolgen wollen, dafür spricht, dass sie Mitglieder der NAC, der NPDI, der „De-alerting Group“ sowie der „Wiener 10“ sind, einer seit 1980 aktiven Gruppe, die vor allem für die Inhalte der Art. III und IV – Verifikation, Exportkontrollen, nukleare Sicherheit – konstruktive Vorschläge für Schritte in Abrüstung, Nichtverbreitung und nuklearer Sicherheit gemacht haben (vgl. NPT/CONF.2015/WP.8; NPT/CONF.2015/WP.16; NPT/CONF.2015/WP.21; NPT/CONF.2015/WP.1). Ein schrittweiser Ansatz in allen operativen Gebieten des NVV und das Engagement für die Strategie der HI scheinen also – entgegen vielen Äußerungen auf der RevCon – nicht grundsätzlich unvereinbar zu sein.

Welchen Weg die HI einschlägt, ist heute nicht klar. Der Versuch ist nicht auszuschließen, durch die VNVV ein neues Mandat für eine Arbeitsgruppe verabschieden zu lassen, in der KWS und NKWS Wege zur Abrüstung deliberieren, aber (noch) nicht operativ verhandeln (Salander 2015). Gleichfalls denkbar ist ein dem Ottawa-Prozess angenäherter, von „gleichgesinnten Staaten“ angetriebener Verhandlungsprozess außerhalb der vorhandenen Institutionen mit dem Ziel, einen Verbotsvertrag zu schaffen. Möglich ist auch eine zeitliche Abfolge beider Schritte nacheinander.

Die HI hat aus guten Gründen die Moral zurück in die Abrüstungspolitik gebracht und daraus Stärke gezogen. Politik geht aber nicht völlig in Moral auf. Die Humanitären sind nicht vor der Gefahr gefeit, beides zu verwechseln. Tun sie das, wird ihr aussichtsreicher Ansatz am Ende scheitern.

7.3 Die Zukunft der massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten

Die Einigung im Streit um das iranische Nuklearprogramm lässt die Frage der massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten in einem neuen Licht erscheinen. Einerseits deuten die entsetzten Reaktionen aus Israel und den Golfstaaten erhöhte Spannungen an, möglicherweise sogar die Gefahr einer „zivilnuklearen Nachrüstung“ seitens Saudi-Arabiens. Andererseits bietet das Abkommen mit seinen – bis auf die früheren Regelungen für den Irak – unvergleichlich intensiven Verregelungen und Verifikationsmaßnahmen und der Öffnung des iranischen Nuklearprogramms für internationale Kooperationen, ein Modell für die wünschenswerten Charakteristika einer Zone in der Region. Die Chance, die darin liegt, sollte genutzt werden.

Israels Bedingung für die Konferenzteilnahme liegt auf dem Tisch. Die USA haben angedeutet, dass sie willens sind, einen neuen Anlauf zu unternehmen. Mit dem Iran-Abkommen im Gepäck sollten die Chancen größer sein. Kern einer solchen Initiative wäre sicher, Anerkennung der israelischen Bedingung zu erwirken. Denn nur das lässt eine Konferenz möglich erscheinen, an der alle Staaten der Region konstruktiv mitarbeiten können. Diese Initiative verdient jede Unterstützung.

18 Die übrigen Mitglieder dieser Gruppe sind Australien, Dänemark, Finnland, Kanada, die Niederlande, Norwegen sowie Ungarn, das nach dem Ende des Ost-West-Konflikts dazukam, sodass die „Gruppe der 10“ kurioserweise elf Mitglieder zählt.

7.4 Ausblick und Fazit

Das wahrscheinlichste Szenario für die kommende fünfjährige Überprüfungsperiode ist der unveränderte Fortbestand des NVV mit einer weiter nachlassenden Dynamik, weil die Veränderungsmöglichkeiten durch die derzeitige Konstellation blockiert bleiben. Die diplomatische Lösung des iranischen Problems wird die Spannung im NVV absenken und eine Atempause verschaffen. Die sollte für eine neue Nahostinitiative ebenso genutzt werden wie für einen neuen Anlauf in der Abrüstung auf verschiedenen Ebenen.

Die RevCon 2015 ist gescheitert, obwohl die kooperativste und kompromissbereiteste Regierung in Washington regiert, die im gegenwärtigen Spektrum der US-Politik denkbar ist. Das öffnet den Blick für eine Konstellation, die düsterer ist als diejenige, die in New York im Mai zu besichtigen war: eine konfrontationswilligere US-Führung, eine russische Regierung, die an ihrer mit nuklearen Untertönen versehenen offensiven Politik festhält, und ein zunehmend ehrgeizigeres China, das seine territorialen Ansprüche in Ost- und Südostasien mit größerer Frequenz und höherem Einsatz militärisch unterstreicht. In einer solchen Welt käme die Abrüstung zum Halt, die Suche nach regionalen Partnern könnte die KWS veranlassen, bei vielversprechenden Kandidaten auf das Nichtverbreitungsziel zu verzichten. Die Krise des NVV würde sich verschärfen. Eine NVV-RevCon im Jahr 2020, auf der in einem Kontext allgemeiner nuklearer Aufrüstung eine Mehrheit der NKWS für einen frisch verhandelten Verbotsvertrag Geltung beanspruchen, während die KWS ihre gesteigerten Abschreckungsbemühen rechtfertigen, könnte die Krise zum Kulminationspunkt bringen (Kulesa 2015).

8. Deutsche Optionen

Deutschland, das den NVV seit 1990 als positiven Faktor der eigenen Sicherheit sieht, hat während der Konferenz auf der Linie der NPDI eine konstruktive, aber unauffällige Rolle gespielt. Der augenfälligste Auftritt war eine klare Kritik an der Verletzung des Budapester Memorandums durch Russland, mit der die deutsche Delegation einen scharfen Angriff der russischen Delegation auf die Ukraine konterte. Sichtbaren Einsatz brachte die Delegation auch in der Frage des Vertragsrücktritts. An den Schlussverhandlungen in kleiner Gruppe war sie – anders als 2010 – nicht beteiligt.

Was könnte Deutschland tun, um zur Stabilisierung des NVV in den beiden 2015 virulenten Themenbereichen beizutragen? In der Abrüstung ebenso wie in der Nahostfrage sind seine Handlungsmöglichkeiten begrenzt, aber vorhanden.

- (1) Die schwierigste, aber wichtigste Aufgabe wäre die Korrektur der unhaltbaren NATO-Nuklearstrategie. Sowohl der Ersteinsatz als auch die Arrangements der nuklearen Teilhabe sind obsolet und korrekturbedürftig. Die für den „Ernstfall“ avisierte Weitergabe amerikanischer Kernwaffen an die Luftwaffen ausgewählter Bündnispartner wurde im NVV-Rahmen seinerzeit mit der Begründung gerechtfertigt, der NVV verliere im Kriegsfall seine Gültigkeit. Der NVV enthält aber keinerlei Klausel, die die Ungültigkeit im Kriegsfall postuliert. Hingegen nennt die Präambel die Verhinderung

des Nuklearkriegs als höchsten Vertragszweck: „[...] in Anbetracht der Verwüstung, die ein Atomkrieg über die ganze Menschheit bringen würde, und angesichts der hieraus folgenden Notwendigkeit, alle Anstrengungen zur Abwendung der Gefahr eines solchen Kriegs zu unternehmen und Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Völker zu ergreifen“. Ein Nuklearkrieg könnte unmittelbar oder durch Eskalation einer konventionellen Auseinandersetzung zustande kommen. Beide Möglichkeiten zu verhindern – so suggeriert der zitierte Teil der Präambel – ist Vertragszweck. Dieser bleibt auch im Krieg erhalten, womit der NVV seine Gültigkeit auch dann behielte, wenn die Waffen schon sprechen. Die Rechtmäßigkeit der in der NATO geplanten Weitergabe nuklearer Waffen im Kriegsfall steht damit klar infrage.

Die fällige Korrektur verlangt in einer Lage gesteigerten Bedrohungsgefühls im östlichen Teil der NATO angesichts einer konfrontativen, offensiven Politik Russlands die Steigerung der konventionellen Verteidigungsfähigkeit der NATO gegenüber unwahrscheinlichen, aber nicht unmöglichen Überraschungen gegen das Territorium der östlichen Bündnispartner. Die NATO ist die mächtigste Allianz der Menschheitsgeschichte und generell vollständig in der Lage, sich gegen jeden konventionellen Angriff zu verteidigen. Wenn manche östlichen NATO-Staaten sich ohne erweiterte Abschreckung mit Ersteinsatzoption nicht genügend geschützt fühlen, dann wegen des Versäumnisses, das konventionelle Dispositiv des Bündnisses auf diese *regionale* Bedrohungslage einzustellen. Die NATO hat Maßnahmen ergriffen, um das Defizit zu beseitigen, ohne die NATO-Russland-Grundakte infrage zu stellen (Rühle 2015). Sollte dennoch die konventionelle Verteidigungsfähigkeit eine Verstärkung der permanenten Präsenz in Osteuropa und damit die *Suspendierung* (nicht: *Kündigung*) der entsprechenden Verpflichtung aus der NATO-Russland-Grundakte erforderlich machen, solange die gegenwärtige Sicherheitslage fortbesteht, so wäre das durch die zahlreichen russischen Verletzungen rechtlicher und politischer Normen gerechtfertigt. Ein stabiles konventionelles Verhältnis ist die Voraussetzung für rüstungskontrollpolitische Maßnahmen sowohl im konventionellen als auch im nuklearen Bereich. Die negativen Folgen von NATO-Stationierungsmaßnahmen ließen sich durch zwei Schritte einfangen: Erstens könnte die NATO bei gesicherter konventioneller Verteidigungsfähigkeit ihrer Ostgrenze zu einer Nicht-Ersteinsatz-Strategie übergehen und die nukleare Teilhabe von NATO-NKWS¹⁹ aufgeben. Damit wird auch der Rückzug substrategischer amerikanischer Kernwaffen aus Europa möglich; die in fünf westeuropäischen Ländern gelagerten Kernwaffen könnten einseitig abgezogen oder als Verhandlungsobjekte in den Rüstungskontrollprozess eingebracht werden.²⁰ Zweitens kann die NATO ihre Bereitschaft kundtun, zu den Bestimmungen der Grundakte zurückzukehren, wenn sich die russische Politik ändert und die neuen Sicherheitsprobleme der östlichen NATO-Mitglieder beseitigt sind. Damit würde die Neuaufnahme konventioneller

19 Damit sind die Stationierung von Kernwaffen auf dem Territorium und die nukleare Rolle der Luftwaffen dieser NKWS gemeint, nicht die Mitarbeit in der Nuklearen Planungsgruppe des Bündnisses.

20 Viele Unterstützer des nuklearen Status quo in der NATO haben nicht im Blick, dass die massive Rolle der Kernwaffen und die nukleare Teilhabe in der NATO erst eingeführt wurden, als die ursprüngliche Idee, der Sowjetunion konventionelle Verteidigungsfähigkeit entgegenzustellen („Lissabonner Ziele“) an der Investitionsunwilligkeit der Europäer gescheitert war.

Rüstungskontrolle in Europa möglich. Es handelt sich also wie 1979 um einen „Doppelbeschluss“, der eine Stärkung der Verteidigungsposition mit einem deeskalierenden Rüstungskontrollangebot verbindet und dazu eine einseitige Abrüstungsmaßnahme durchführt – nur dass die Verteidigungskomponente *konventioneller* Natur ist und insofern in nuklearer Perspektive einen Deeskalationsschritt darstellt. Im NPT-Kontext würde mit der Aufgabe der nuklearen Teilhabe eine schwärende Wunde beseitigt. In den vergangenen 15 Jahren sind die NATO-Arrangements immer stärker in die Kritik geraten und haben 2015 einen Stein des Anstoßes für die HI gebildet. Ein deutscher Vorstoß in dieser Richtung wäre kühn, aber hilfreich.

- (2) Deutschland könnte sich – vorzugsweise im Rahmen der NPDI – für die Wiederbelebung der „Open-ended Working Group“ in der Generalversammlung der VN einsetzen, die auf österreichische Initiative hin 2012 beschlossen wurde und 2013/14 – boykottiert von den KWS – in Genf mögliche Schritte für die nukleare Abrüstung beriet. Es gibt Anzeichen, dass die USA und Großbritannien die Sinnhaftigkeit eines solchen Gremiums heute günstiger beurteilen als 2012. Es könnte den Rahmen dafür bieten, sowohl über weitere Einzelschritte der Abrüstung – im Sinne des schrittweisen Ansatzes – als auch über Rechtsinstrumente eines Kernwaffenverbots explorativ miteinander zu sprechen, ohne formal zu verhandeln. Deutschland könnte dort die Komplexität der Verhandlungsmaterie und das Risiko betonen, dass zwischen NVV und einem möglichen neuen Vertrag eine gefährliche „legale Lücke“ entsteht. Dabei müsste Deutschland weder grundsätzlich gegen ein solches Rechtsinstrument plädieren noch den eigenen Beitritt in Aussicht stellen, solange die Bündnisstrategie bleibt, wie sie ist. Mit den hier vorgeschlagenen Veränderungen – Ende der nuklearen Teilhabe und der Ersteinsatzoption – stünden einem Beitritt aber auch keine unüberwindlichen Hindernisse mehr im Wege.
- (3) Eine dritte deutsche Initiative könnte auf das Desiderat zielen, auch die drei übrigen KWS in den Abrüstungsprozess einzubinden, noch bevor die USA und Russland einen weiteren Abrüstungsvertrag geschlossen haben – das würde einer zentralen Forderung Russlands entgegenkommen und damit eines der Hindernisse beseitigen, die Moskau vor einer Neuaufnahme der Verhandlungen mit den USA aufgebaut hat. Die Einbindung Großbritanniens, Frankreichs und Chinas zu diesem Zeitpunkt könnte in einer „Kappungsverpflichtung“ bestehen, d.h. der Fixierung einer Obergrenze, über die hinaus die drei Staaten ihre nuklearen Arsenale nicht aufstocken werden. Die Form dieser Verpflichtung (einseitige Erklärungen, gemeinsames Memorandum, Vertrag, Kenntnisnahme durch den Sicherheitsrat usw.) sowie begleitender Maßnahmen (z.B. Transparenzschritte) und über die Einbeziehung anderer Kernwaffenbesitzer (Indien, Pakistan)²¹ müssten die KWS miteinander verhandeln, wohl im Rahmen oder am Rande der nuklearen P5-Konsultationen, die seit 2009 jährlich stattfinden.
- (4) Die vierte Initiative sollte zur Frage der massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen- und Mittleren Osten versucht werden; die geeignete Arena ist eher die EU als

21 Für Israel ist der Weg über Verhandlungen zu einer massenvernichtungswaffenfreien Zone gangbarer, für Nordkorea eine Lösung im Rahmen der Sechs-Mächte-Gespräche mit China, Japan, Russland, Südkorea und den USA.

die NPDI. Deutschland hat ein vitales Interesse an der israelischen Sicherheit. Es sollte versuchen, die EU hinter der von den USA, Großbritannien und Kanada vertretenen Position zu vereinen, auf der Agenda der angestrebten Konferenz die massenvernichtungswaffenfreie Zone im Nahen und Mittleren Osten – wie von Israel vertreten – in den Rahmen regionaler Sicherheitsprobleme zu stellen, wobei diese Verknüpfung nicht grenzenlos auszuweiten, sondern auf essenzielle Fragen zu begrenzen wäre. Gegenstand wären Sicherheitsprobleme, deren Lösung die Chancen, eine solche Zone zu etablieren, plausiblerweise erhöhen würden. Die EU könnte eine diplomatische Initiative dieses Inhalts als gemeinsame Aktion beschließen, deren Ziel eine intensive diplomatische Anstrengung sowohl in der betroffenen Region als auch darüber hinaus wäre, um für diese Konzeption der Konferenz – die einzig vielversprechende – möglichst viele Unterstützer, nach Möglichkeit auch arabische Akteure zu gewinnen. Damit wäre die in New York komplett marginalisierte EU wieder in einer beachtlichen Rolle aktiv.²²

- (5) Die Ausbildung und Erziehung in Nichtverbreitung und Abrüstung steht auf Grundlage einer Resolution der Generalversammlung der VN von 2004 seit 2010 auf der Agenda der RevCon und ist Teil des Aktionsplans von 2010. Bisher hat Deutschland in diesem unkontroversen und nützlichen Feld keine Aktivitäten gezeigt. Berlin könnte sich in der EU dafür einsetzen, die vom EU Consortium for Non-Proliferation and Disarmament, dem auch unser Institut angehört, mit europäischen Mitteln durchgeführten Aktivitäten in diesem Feld auch in der kommenden Überprüfungsperiode zu unterstützen und zu verstärken und diese Aktivitäten in den Bericht der EU an die RevCon 2020 aufzunehmen.

Die Bundesregierung hat sich die Übernahme weltpolitischer Verantwortung auf die Fahne geschrieben, dann aber unverständlicherweise die Abrüstungsabteilung des Auswärtigen Amts zu einer Unterabteilung gemacht, also degradiert. Weltpolitische Verantwortung lässt sich indes auch im Feld der Abrüstung und Nichtverbreitung übernehmen, ja, dieses Feld ist angesichts der Weltlage ein Kerngebiet weltpolitischer Verantwortung. Anzeichen für eine entsprechende Orientierung Berlins stehen bislang noch aus. Der notleidende NVV ruft geradezu nach einer solchen Verantwortungsübernahme. Die hier diskutierten praktischen Schritte bieten Optionen, die Wagemut erfordern. Aber ohne Wagemut und die Bereitschaft, Risiken einzugehen, ist Verantwortung nicht zu haben.

22 Dies entspräche ihrer starken Rolle im Iran-Abkommen.

Literaturverzeichnis

- Acheson, Ray* 2015a: Editorial: Ya Basta! It's All about The Ban, *NPT News in Review*, 13: 16, 22.5.2015, S. 1–2.
- Acheson, Ray* 2015b: Editorial: Uprising, *NPT News in Review*, 13: 17, S. 1–2.
- Arbatov, Alexej* 2015: Commentary: Protecting Nuclear Sanity; <http://bit.ly/1NNmwTL> (8.7.2015).
- Becker-Jakob, Una/Müller, Harald/Seidler-Diekmann, Tabea* 2013: Regime Conflicts and Norm Dynamics: Nuclear, Biological and Chemical Weapons, in: Harald Müller/Carmen Wunderlich (Hrsg), *Norm Dynamics in Multilateral Arms Control: Interests, Conflicts, and Justice*, *Studies in Security and International Affairs*, Athens, Georgia and London: University of Georgia Press, S. 51–81.
- Berger, Andrea* 2015: Gangs of New York: The 2015 NPT RevCon, European Leadership Network; <http://bit.ly/1EEnoDS> (8.7.2015).
- Evans, Gareth/Ogilvie-White, Tanya/Thakur, Ramesh* 2015: *Nuclear Weapons: The State of Play 2015*, Centre for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, Canberra, Australian: Australian National University.
- Franceschini, Giorgio/Wisotzki, Simone* 2014: *Lernen von Ottawa? Perspektiven der humanitären Ächtung von Kernwaffen im 21. Jahrhundert*, HSFK-Report Nr. 10, Frankfurt am Main: HSFK.
- Glasstone, Samuel/Philip J. Dolan* 1980: *The Effects of Nuclear Weapons*, Third Edition, Castle House Publications Ltd., U.K.
- Hiroshima Report* 2015: *Evaluation of Achievement of Nuclear Disarmament, Non-Proliferation and Nuclear Security in 2014*, Hiroshima/Tokio, Hiroshima Prefecture/Center for the Promotion of Disarmament and Non-Proliferation, The Japan Institute of International Affairs.
- ICAN Germany* 2015: *Atomwaffenkonferenz in New York gescheitert*. Pressemitteilung ICAN Germany; <http://bit.ly/1LRyD3y> (8.7.2015).
- International Association of Lawyers Against Nuclear Arms/International Network of Engineers and Scientists Against Proliferation/International Physicians for the Prevention of Nuclear War* 2007: *Securing our Survival (SOS). The Case for a Nuclear Weapons Convention*, www.lcnp.org/pubs/2007-securing-our-survival.pdf (20.7.2015).
- Joint Chiefs of Staff* 2015: *the National Military Strategy of the United States of America 2015*, Washington DC.
- Kane, Chen* 2015: *Planning Ahead: A Blueprint to Negotiate and Implement a Weapon-of-Mass-Destruction-Free Zone in the Middle East*, Monterey: Middlebury Institute of International Studies at Monterey/CNS.
- Kubbig, Bernd W./Weidlich, Christian* 2015: *A WMD/DV's Free Zone for the Middle East. Taking Stock, Moving Forward Towards Cooperative Security*, Frankfurt am Main: HSFK.

- Kulesa, Lucacz* 2015: Five Years that Will Decide the Fate of the NPT, European Leadership Network, <http://bit.ly/1HeHtC8> (8.7.2015).
- Malin, Martin* 2015: On the Road to Nowhere? New Proposals on the Middle East WMD-Free Zone May Backfire, European Leadership Network; <http://bit.ly/1EwP3Xs> (8.7.2015).
- Meier, Oliver* 2014: Die nukleare Dimension der Ukraine-Krise, Berlin: SWP-Aktuell A 66.
- Meier, Oliver* 2015: Die Konferenz zur Überprüfung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages. Mangelnde Gemeinsamkeiten im Kampf gegen nukleare Gefahren, Berlin: SWP-Aktuell 46.
- Müller, Harald* 2010a: Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag nach der Überprüfung, HSFK-Report Nr. 3, Frankfurt am Main: HSFK.
- Müller, Harald* 2010b: Der Weg zur kernwaffenfreien Welt: Möglichkeiten des Brückenschlags zwischen gegensätzlichen Strategien und Interessen, in: Reinhard Meier-Walser (Hrsg.), Eine Welt ohne Atomwaffen? „Global Zero“ – Realisierungschancen einer Vision, München, Berichte & Studien Nr. 92, S. 113-127.
- Müller, Harald* 2010c: Enforcement of the Rules in a Nuclear Weapon-Free World, in: Corey Hinderstein (Hrsg.), Cultivating Confidence. Verification, Monitoring, and Enforcement for a World Free of Nuclear Weapons, Washington, DC: Nuclear Threat Initiative, S. 33-66.
- Müller, Harald* 2011: Nukleare Abrüstung – Optionen für den kommenden Überprüfungszyklus des NVV, HSFK-Report Nr. 7, Frankfurt am Main: HSFK.
- Müller, Harald* 2012: The NPT Process and Strengthening the Treaty: Disarmament, EU Non-Proliferation Consortium Non-Proliferation Papers Nr. 10.
- Müller, Harald* 2013: Icons off the Mark. Waltz and Schelling on a Perpetual Brave Nuclear World, in: Nonproliferation Review, 20: 3, S. 545–565.
- Müller, Harald* 2014a: Security in a Nuclear Weapons-Free World: Thinking out of the Box, in: David Atwood/Emily J. Nunro (Hrsg.), Security in a World without Nuclear Weapons: Visions and Challenges, Genf: GCSP, S. 49–59.
- Müller, Harald* 2014b: Großmächtebeziehungen, Abschreckung und nukleare Abrüstung: Ein Perspektivwechsel, in: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, 3: 1, S. 99–130.
- Müller, Daniel/Müller, Harald (Hrsg.)* 2015: WMD Arms Control in the Middle East. Prospects, Obstacles and Options, Farnham (UK)/Burlington VT: Ashgate.
- Nash, Thomas* 2015: Disarmament and the NPT, in: NPT News in Review, 13: 16, S. 6.
- National Academy of Sciences* 1985: Committee on the Atmospheric Effects of Nuclear Explosions, The Effects on the Atmosphere of a Major Nuclear Exchange, Washington DC: National Academy Press.
- Potter William S./Mukhatzhanova, Gaukhar* 2012: Nuclear Politics and the Non-Aligned Movement, London: IISS.
- Rühle, Michael* 2015: NATO and the Ukraine Crisis, in: American Foreign Policy Interests Nr. 37, S. 80–86.

- Review of the Operation of the Treaty*, as provided for in its Article VIII (3), taking into Account the Decisions and the Resolution adopted by the 1995 NPT Review and Extension Conference, the Final Document of the 2000 Review Conference and the Conclusions and Recommendations for Follow-On Actions of the 2010 Review Conference (ohne Dokumentnr. und Autor).
- Salander, Henrik* 2015: Reviewing a Review Conference: Can there ever be a successful NPT RevCon?; <http://bit.ly/1T7S1wu> (8.7.2015).
- Topychkanov, Petr* 2015: Russia, the 2015 NPT RevCon, and the INF Treaty; <http://bit.ly/1NNoCTD> (8.7.2015).
- Trenin, Dmitri* 2015: Harsh Realities in Ukraine, in: Security Times, <http://ceip.org/1TkygRh> (8.7.2015).
- Von Weizäcker, Carl Friedrich (Hrsg.)* 1971: Kriegsfolgen und Kriegsverhütung: Begriffe im Meinungsstreit, München: Hanser.
- Wildfire* 2015: Weasels run wild, www.wildfire-v.org/NPT2015/Weasels_run_wild.pdf (8.7.2015).

Abkürzungsverzeichnis

EU	Europäische Union
FMCT	Verbotsvertrag für die Produktion von Spaltmaterial für Waffenzwecke (Fissile Material Cut off Treaty)
HA	Hauptausschuss
HI	Humanitäre Initiative
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
KWS	Kernwaffenstaat(en)
NKWS	Nichtkernwaffenstaaten
NAC	New Agenda Coalition (Ägypten, Brasilien, Irland, Mexiko, Neuseeland, Südafrika)
NAM	Bewegung der Blockfreien Staaten
NPDI	Non-Proliferation and Disarmament Initiative
NVV	Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag
P5	Die fünf permanenten Mitglieder des VN-Sicherheitsrats: China, Frankreich, Großbritannien, Russland, USA
RevCon	Überprüfungskonferenz
START	Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen (Strategic Arms Reduction Treaty)
UA	Unterausschuss
VN	Vereinte Nationen
VNSG	Generalsekretär der Vereinten Nationen
VNVV	Vollversammlung der Vereinten Nationen