

INGENIEURSKUNST FÜR DIE NPT-REVCON

// Wie Deutschland und andere Schirmstaaten Brücken schlagen können

Bei der Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages (NPT-RevCon) im Januar 2022 müssen die Vertragsstaaten einen positiven Umgang mit einem neuen Pfeiler der globalen Nukleararchitektur finden: dem Vertrag zum Verbot von Nuklearwaffen (TPNW). Brücken müssen gebaut werden, um die Gesamtstatik zu sichern und so Abrüstung und Rüstungskontrolle zu stärken. Gerade die Schirmstaaten sollten dabei ihre Ingenieurskunst beweisen und zwischen Nuklearwaffenstaaten und TPNW-Staaten vermitteln.



Das Ziel: tragfähige Fundamente für eine stabile Brücke schaffen (Foto: Calvin fitra Anggara, Unsplash, Unsplash License).

von Sascha Hach

Zur NPT Review Conference (NPT-RevCon) kommen vom 4. bis 28. Januar 2022 Delegierte und Fachleute aus 191 Vertragsstaaten im UN-Hauptquartier in New York zusammen. Pandemiebedingt wurde das große Get-Together der nuklearen Rüstungskontroll-Community insgesamt drei Mal verschoben und wird deutlich kleiner ausfallen als in der Vergangenheit. Dennoch ist die unter dem argentinischen Vorsitz von Gustavo Zlauvinen tagende 10. NPT-RevCon ein diplomatisches Großereignis. Und das nicht nur, weil

seit der letzten inzwischen sieben Jahren vergangen sind. Mit dem 2017 geschlossenen und 2021 in Kraft getretenen Vertrag zum Verbot von Nuklearwaffen (TPNW) präsentieren viele Nichtnuklearwaffenstaaten (NNWS) zudem einen Vorschlag, wie eine nuklearwaffenfreie Welt erreicht werden könnte. Dass die Mehrheit der TPNW-Vertragsstaaten dabei einem gedeihlichen Zusammenspiel beider Verträge grundsätzlich hohe Bedeutung beimisst, zeigt sich unter anderem in der Präambel und den Verifikationsbestimmungen, die positiv auf das Nichtverbreitungsregime verweisen. Es besteht Einigkeit darüber, dass der NPT nukleare Proliferation weitgehend verhindert hat und deshalb unverzichtbar bleibt.

Der ordnungspolitische Konflikt und die Schirmstaaten

In einer Hinsicht gehen die Meinungen aber deutlich auseinander: Nämlich, wenn es darum geht, wie dauerhaft der im NPT verankerte Besitz von Nuklearwaffen und die Einteilung in Nuklearwaffenstaaten (NWS) und NNWS als zwei mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten ausgestattete Gruppen sein können. Vor der unbefristeten Verlängerung des NPT 1995 konnte dieser ordnungspolitische Konflikt nicht einfach verdrängt werden. Die NNWS hatten mit der Drohung, den Vertrag auslaufen zu lassen, ein völkerrechtliches Druckmittel, die fünf im NPT anerkannten NWS¹ daran zu erinnern. Mit dem TPNW haben sie hierfür ein neues Instrument gewonnen. Im Gegensatz zu den meisten anderen NNWS haben sich die sogenannten Schirmstaaten bislang auf die Seite der NWS gestellt.

Schirmstaaten

Zu den NNWS zählen auch sogenannte Schirmstaaten (*umbrella states*). Sie besitzen selbst keine Nuklearwaffen, stehen aber unter dem Nuklearschirm eines NWS. Dessen Drohung, Nuklearwaffen in bestimmten Fällen einzusetzen (*nukleare Abschreckung*), deckt auch ihr Territorium ab. Neben den NATO-Staaten stehen Japan, Australien und Südkorea unter dem Nuklearschirm der USA. In der NATO gibt es außerdem Staaten, in denen US-Nuklearwaffen stationiert sind, wie z.B. Deutschland (*Teilhabestaaten*).

Nun, da der TPNW in Kraft getreten ist, müssen Brücken gebaut werden, um die Statik der globalen Nukleararchitektur aufrechtzuerhalten. Austritten aus dem NPT, *non-compliance* oder mangelnder Mitwirkung an der Lösung von regionalen Proliferationskrisen kann so von vornherein entgegengewirkt werden. Um das Nichtverbreitungsregime dauerhaft zu stabilisieren und Abrüstung voranzutreiben, sind konstruktive Antworten auf die ordnungspolitischen Forderungen der NNWS notwendig.

Keine andere Staatengruppe besitzt hierzu bessere Voraussetzungen als die Schirmstaaten. Mit ihrem Verzicht auf eigene Nuklearwaffen und in ihrer Eigenschaft als nukleare Bündnispartner stehen sie in der nuklearen Ordnung zwischen den NPT-NWS und TPNW-NNWS. Sie genießen das Vertrauen dreier NWS und teilen mit ihnen wichtige sicherheitspolitische Interessen. Jedoch verstehen sie sich selbst als NNWS und sind wie alle anderen dem Verifikationsregime der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) unterworfen. Außerdem sind Deutschland und viele andere Schirmstaaten starke Befürworter nuklearer Abrüstung und wären von einer nuklearen Eskalation geopolitischer Konflikte als erste betroffen. Es liegt daher gerade in ihrem Interesse, eine positive Dynamik zwischen beiden Regimen zu fördern. Die neue Bundesregierung hat dies erkannt und will sich um einen Beobachterstatus beim TPNW-Staatentreffen 2022 bemühen. Doch was kann sie tun, damit daraus nicht nur Symbolpolitik wird?

Sole Purpose

Bei der für Deutschland und andere Schirmstaaten relevanten substrategischen Abrüstung können kaum Fortschritte erzielt werden, wenn sich alles um Fähigkeiten dreht (*nukleare Hardware*) statt um die Ausgestaltung von Doktrinen und Einsatzszenarien (*nukleare Software*). Denn von Letzterer hängt ab, welche Fähigkeiten überhaupt benötigt werden –

d.h., ob, wo und in welchem Umfang welche Art von Sprengköpfen mit welchen Trägersystemen vorgehalten werden sollen.

Seit dem Regierungswechsel mit Präsident Biden überarbeiten die USA ihre Nukleardoktrin (*Nuclear Posture*). Es ist geplant, die Rolle von Nuklearwaffen und mögliche Einsatzszenarien auf ein Minimum (*Sole Purpose*) zu reduzieren. Bis auf den Fall der unmittelbaren Gefahr eines Nukleareinsatzes von gegnerischer Seite soll auf den Ersteinsatz verzichtet werden. Ein nuklearer Erstschatz in Reaktion auf einen konventionellen Angriff oder gegen einen NNWS wären damit ausgeschlossen. Durch einen solchen Verzicht auf Eskalationsoptionen würde das Risiko nuklearer Auseinandersetzungen im substrategischen Bereich und somit nuklearer Stellvertreterkriege deutlich gesenkt.² Da diese zu den wahrscheinlichsten Szenarien nuklearer Konflikteskalation gehören, wäre eine doktrinäre Anpassung in Richtung *Sole Purpose* ein Meilenstein der nuklearen Risikominimierung.

Die letzte deutsche Bundesregierung stemmte sich jedoch gemeinsam mit den NWS Großbritannien und Frankreich und den beiden Schirmstaaten Japan und Australien gegenüber dem US-Verteidigungsministerium sowie innerhalb der NATO dagegen.³ Damit konkretisierte das Bundesverteidigungsministerium die Bemühungen des Auswärtigen Amtes in der Stockholm-Gruppe (zu der sowohl Schirmstaaten als auch NNWS gehören) um Risikominimierung und positive Signale für die NPT-RevCon.

Ein entschiedenes Eintreten Deutschlands und anderer Schirmstaaten für eine *Sole Purpose*-Abschreckung wäre nicht nur ein wichtiger Beitrag zu einer erfolgreichen NPT-RevCon. Mit einer Anpassung würden neue Abrüstungspotentiale erschlossen und so eine Grundlage für den Abzug der Nuklearwaffen aus Deutschland geschaffen. Von der damit einhergehenden Minimierung nuklearer Risiken würden alle Schirmstaaten profitieren, insbesondere die NATO-Teilhabestaaten. Um den von der russischen Geo- und Rüstungspolitik besonders bedrohten mittel- und osteuropäischen Staaten eine alternative und verlässlichere Rückversicherung zu bieten, müsste die NATO ihr dortiges konventionelles Verteidigungsdispositiv deutlich aufwerten. Die Bundesrepublik als vermutlich größte sicherheitspolitische Profiteurin sollte einen entsprechenden Beitrag dazu leisten.

Negative Sicherheitsgarantien

Ein weitgehender Verzicht auf den nuklearen Ersteinsatz würde es den NWS und Schirmstaaten auch ermöglichen, umfassende negative Sicherheitsgarantien (NSG) im Sinne einer rechtlich bindenden Nichtangriffserklärung für Mitglieder von nuklearwaffenfreien Zonen (NWFZ) und TPNW-Staaten zu leisten. Die NPT-

NWS haben bereits mehrere individuelle NSG-Zusagen gegenüber NWFZ gemacht, die entsprechenden Zusatzprotokolle sind jedoch nicht immer ratifiziert worden.

Im TPNW schließen sich viele Staaten aus nuklearwaffenfreien Zonen zu einem globalen nuklearwaffenfreien Netzwerk zusammen. Negative Sicherheitsgarantien für TPNW-Mitglieder, die auch dem NPT angehören, würden dazu beitragen, dass der TPNW zum Backup des Nichtverbreitungsregimes wird (eine Doppelmitgliedschaft lohnt sich also). Der TPNW wiederum würde als Verbund von nuklearwaffenfreien Zonen gestärkt. Auf ihn könnten sich zahlreiche Akteure beziehen und auch Staaten beitreten, die noch keiner NWFZ angehören. In Europa, das mittelfristig keine nuklearwaffenfreie Zone werden wird, könnten so bündnisneutrale NNWS einem globalen NWFZ-Netzwerk mit zusätzlicher Absicherung gegen Nuklearwafeneinsätze beitreten. Dies wäre ein Gewinn für die europäische Sicherheit. Schirmstaaten sollten sich deshalb in ihren eigenen Bündnissen für solche NSGs einsetzen. NPT und TPNW würden so in eine nukleare Gesamtarchitektur integriert, die Verpflichtungen und Vorteile des Nuklearwaffenverzichts besser ausbalanciert und stabiler ist.

Modernisierungsmoratorium

Die Schirmstaaten tragen darüber hinaus Mitverantwortung für die Erfüllung von Art. VI des NPT, der

zur vollständigen nuklearen Abrüstung verpflichtet. Gegenwärtig wird Art. VI besonders durch die Modernisierungsprogramme der NWS unterminiert. Sowohl die USA als auch Russland entwickeln neue Sprengköpfe und Trägersysteme, China und Großbritannien weiten sogar ihre Arsenale aus. Die Schirmstaaten, die das technologische Update der USA im substrategischen Bereich besonders betrifft, sollten sich deshalb für ein Modernisierungsmoratorium aussprechen. Deutschland könnte diese Initiative innerhalb der Stockholm-Gruppe, in der es eine führende Rolle einnimmt, flankieren und forcieren. Um die eigene Glaubwürdigkeit zu beweisen, dürfte Berlin bis auf Weiteres auch keine neuen Investitionen und Beschaffungen vereinbaren, die explizit oder ausschließlich der Aufrechterhaltung und Fortentwicklung der nuklearen Teilhabe dienen.

Impulse zur Multilateralisierung

Außerdem gilt es, die im TPNW vorsichtig angestoßene Multilateralisierung der Abrüstungsverifikation auch innerhalb des NPT-Regimes voranzutreiben. Die existierenden bilateralen Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen stoßen an ihre Grenzen und werden den neuen geopolitischen Gegebenheiten nicht gerecht. Das P5-Format bietet die größten Erfolgsaussichten, um die nukleare Rüstungskontrollarchitektur zu multilateralisieren, sofern es in den NPT-Review-Prozess eingebettet und mit NNWS rück-



In Verantwortung für die multilaterale Rüstungskontrollarchitektur: die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates (Foto: United Nations Photo, Flickr, CC BY-NC-ND 2.0).

Zum Autor

Sascha Hach ist Doktorand im Programmbereich „Internationale Sicherheit“ an der HSFK. In seiner Forschung beschäftigt er sich mit Abrüstung und Rüstungskontrolle, Nuklearwaffen, Deutscher Außenpolitik sowie den Vereinten Nationen.

Kontakt hach@hsfk.de



Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

gekoppelt ist. Dagegen sind Dreierkonstellationen (Russland, USA, China) am NPT und den US-Alliierten Frankreich und Großbritannien vorbei für die kleinere Nuklearmacht Peking schwer hinnehmbar. Die Schirmstaaten sollten deshalb gegenüber ihren nuklearen Bündnispartnern für einen „2-Ebenen-Ansatz“ der P5 werben. Dieser könnte als Basis ein gemeinsames Modernisierungs- und Aufrüstungsmoratorium sowie eine Konvergenz in Richtung einer minimalen Abschreckung voranbringen, während auf dem Niveau der russischen und US-Arsenale weiter reduziert wird.⁴ Wichtig ist, auch NNWS bei der Verifikation aktiv mit einzu beziehen. Das Engagement Deutschlands zusammen mit den USA, Norwegen, Großbritannien und Frankreich in der Erforschung und Erprobung von Verifikationsmethoden, das NNWS einbezieht, muss in praktische Politik überführt werden. Die Beteiligung von NNWS an der Verifikation ist nicht zuletzt ein Schlüssel zur Vertrauensbildung, um NWS wie China (später auch Indien und Pakistan), die gegenüber Russland und den USA wegen deren Erfahrungsvorsprung skeptisch sind, in die nukleare Rüstungskontrolle einzubinden.

In ihrem Koalitionsvertrag bekundet die neue Bundesregierung ihre Kooperationsbereitschaft als Beobachterin bei der TPNW-Vertragsstaatenkonferenz und ihren Willen, die NPT-RevCon 2022 zu einem „wirklichen Impuls“ für die nukleare Abrüstung zu machen. Damit beide Konferenzen zu Brückenköpfen einer besseren Verbindung von Abrüstung und Nichtverbreitung werden können, müssen Schirmstaaten und befreundete NWS ihren Beitrag zur Verzahnung beider

Verträge leisten. Mit konkreten Zusagen einer auf *Sole Purpose* reduzierten Abschreckung, negativen Sicherheitsgarantien, Moratorien und Initiativen zur Multilateralisierung könnten tragfähige Fundamente für eine stabile Brücke geschaffen werden.

Abkürzungsverzeichnis, Fußnoten und weiterführende Links: hsfk.de/spotlight1521-lit



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.

PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Rebecca Frei, Öffentlichkeitsarbeit (HSFK), Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, info@hsfk.de, www.hsfk.de.
Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegler

