

DIE KRISE DES NVV: VOR DER ÜBERPRÜFUNGSKONFERENZ 2010

Der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV) befindet sich in einer Krise. Anlässlich der Überprüfungskonferenz vom Mai 2010 wird es darum gehen, dass die Vertragsstaaten durch ein im Konsens verabschiedetes Schlussdokument ihren Willen bekunden, das Abkommen zu stärken. Die mit den Atomprogrammen Irans und Nordkoreas verbundenen Herausforderungen und die Zerrissenheit der Vertragsstaaten bezüglich der Frage, ob die Nichtverbreitung oder die Abrüstung Priorität haben soll, erschweren jedoch eine Einigung. Trotz einiger positiver Anzeichen bleiben die Hürden für ein substanzielles Resultat damit hoch.



Nukleare Aufbereitungsanlage in Qom: Das Bekanntwerden der iranischen Anlage hat das Misstrauen gegenüber Teheran verstärkt, 28. September 2009. Reuters / Ho New

Der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV) gilt als Eckpfeiler der nuklearen Nichtverbreitungspolitik. Er befindet sich jedoch seit längerer Zeit in einer tiefgreifenden Krise. Mit Israel, Indien, Pakistan und Nordkorea, welches 2003 seinen Vertragsaustritt erklärt hat, existieren mehrere Atommächte ausserhalb des NVV. Dies schwächt das Vertragswerk und ist für die meisten Nichtkernwaffenstaaten kaum akzeptabel. Auch die Vertragsgemeinschaft selbst ist tief gespalten. Zahlreiche Staaten werfen den im NVV als Nuklearmächte anerkannten Länder USA, Russland, Grossbritannien, Frankreich und China vor, ihren Abrüstungsverpflichtungen nicht genügend nachgekommen zu sein. Sie wehren sich daher gegen intensive Kontrollen der zivilen Atomprogramme, die notwendig sind, um eine militärische Zweckentfremdung zu verhindern.

Angesichts dieser Krise kommt der im Mai 2010 bevorstehenden NVV-Überprüfungskonferenz zentrale Bedeutung zu. Nur wenn es den Vertragsstaaten gelingt, sich in strittigen Fragen zu einigen, kann der NVV gestärkt werden. Dazu müssten die Anliegen der Staaten, die sich primär für eine Stärkung der Nichtverbreitungsnorm einsetzen, ebenso Berücksichtigung finden wie die Bedenken jener Staaten, die die Abrüstungsverpflichtungen der Kernwaffenstaaten als prioritär erachten.

Die drei Pfeiler des NVV

Der NVV trat 1970 in Kraft und wurde 1995 unbefristet verlängert. Er beruht auf drei Pfeilern: Nichtverbreitung, Abrüstung und zivile Nutzung der Kernenergie (vgl. Textkasten). Erstens unterscheidet der NVV zwischen Kernwaffenstaaten und allen anderen

Vertragsstaaten. Letztere haben dauerhaft auf Atomwaffen verzichtet. Diese Regelung entspricht nicht nur den Interessen der Kernwaffenstaaten, sondern auch denjenigen der Nichtkernwaffenstaaten. Für diese liegt der Vorteil in der Vermeidung nuklearer Rüstungswettläufe in ihrer jeweiligen Region.

Zweitens haben sich die Kernwaffenstaaten in Art. VI des NVV zu ernsthaften nuklearen Abrüstungsverhandlungen verpflichtet. Aus der Sicht vieler Nichtkernwaffenstaaten soll dieser Prozess letztlich zur Abschaffung aller Atomwaffen führen. Drittens gestattet der NVV explizit die zivile Nutzung der Kernenergie und hält die Vertragsstaaten zu gegenseitiger Unterstützung in diesem Bereich an. Dieses Recht ist für die Nichtkernwaffenstaaten jedoch an die strikte Auflage gebunden, auf jegliche militärische Anwendung zu verzichten, und untersagt Atommächten, jene beim Bau von Nuklearwaffen zu unterstützen.

Die Überprüfungskonferenz 2010

Im Mai 2010 findet in New York eine NVV-Überprüfungskonferenz statt. Die Aufgabe dieser alle fünf Jahre stattfindenden Treffen ist die Kontrolle der Einhaltung des Vertrags sowie die Erarbeitung von Massnahmen zu seiner besseren Umsetzung. Die letzte Überprüfungskonferenz scheiterte 2005 aufgrund von Uneinigkeiten in der Abrüstungsfrage. Derzeit präsentiert sich die Ausgangslage besser. US-Präsident Obama hat mit seinem Bekenntnis zur Vision einer atomwaffenfreien Welt die USA in die Pflicht genommen. Auch wichtige Verfahrensfragen konnten bereits 2009 weitgehend geklärt werden.

Inhalt der wichtigsten NVV-Vertragsbestimmungen

- Art. I: Die Kernwaffenstaaten verpflichten sich, Kernwaffen nicht weiterzugeben. Sie dürfen auch keinem anderen Staat die Verfügungsgewalt über sie gestatten.
- Art. II: Die Nichtkernwaffenstaaten dürfen Kernwaffen oder die Verfügungsgewalt über sie nicht annehmen.
- Art. III: Die Nichtkernwaffenstaaten verpflichten sich, mit der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) Sicherungsmassnahmen zu vereinbaren. Dadurch soll verhindert werden, dass friedliche Kernenergieprojekte zu militärischen Zwecken missbraucht werden.
- Art. IV: Programme zur friedlichen Nutzung der Kernenergie dürfen nicht beeinträchtigt werden; die Vertragsparteien verpflichten sich zu weitmöglichstem Austausch von Ausrüstungen, Materialien und Informationen.
- Art. VI: Jede Vertragspartei verpflichtet sich, in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Massnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle.
- Art. X: Unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist kann jeder Vertragsstaat unter Verweis auf Ereignisse, die eine Gefährdung der höchsten Interessen des Landes darstellen, den NVV verlassen.

Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen 

Darüber hinaus hat der UNO-Sicherheitsrat unter amerikanischem Vorsitz mit der Verabschiedung der Resolution 1887 am 24. September 2009 wichtige Vorarbeiten geleistet. Diese Resolution enthält Elemente, die in eine Schlussklärung der NVV-Überprüfungskonferenz aufgenommen werden könnten. Die Relevanz der Einhaltung aller Vertragsbestimmungen wird darin ebenso bekräftigt wie die Notwendigkeit von Abrüstungsbemühungen mit dem Ziel einer kernwaffenfreien Welt.

Trotz der positiven Vorzeichen sollte man die Konferenz von 2010 nicht mit zu hohen Erwartungen überfrachten. Die Mitgliedstaaten sind in vielen Fragen nach wie vor gespalten. Zahlreiche Entwicklungs- und Schwellenländer beklagen sich, die Kernwaffenmächte und viele Industriestaaten seien zu sehr auf Fragen der Nichtverbreitung und der Verifikation fokussiert und würden die Problemkreise Abrüstung und friedliche Nutzung der Kernenergie vernachlässigen. In diesem Sinne wird die Sicherheitsratsresolution 1887 von einer Reihe blockfreier Staaten erneut als unausgewogen interpretiert. Eine grosse Hürde stellt auch Iran dar. Sollte sich bis zum Mai 2010 keine diplomatische Lösung im Atomstreit abzeichnen, könnte Teheran sich querstellen und die Verabschiedung einer Schlussklärung verhindern. Entscheidend für den Ausgang der Konferenz wird sein, ob in den zentralen Problemkomplexen ausgewogene Positionen gefunden werden können.

Nichtverbreitung

Die westlichen Länder werden unter der Führung der USA darauf drängen, dass die

Überprüfungskonferenz die Einhaltung der Nichtverbreitungsnorm als Kernbestandteil des NVV bekräftigt. Neben Nordkoreas Atomwaffenprogramm, das wegen Pjöngjangs Vertragsaustritt nicht im Mittelpunkt stehen dürfte, gibt vor allem das iranische Nuklearprogramm Anlass zur Sorge. Die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) befürchtet, dass es eine militärische Dimension aufweist. Aufgrund mangelhafter Transparenz und Zusammenarbeit seitens Irans und weil Teheran das Zusatzprotokoll zu den IAEA-Sicherungsabkommen nicht umsetzt, ist die IAEA nicht in der Lage sicherzustellen, dass in Iran keine undeklarierten Aktivitäten stattfinden oder nicht gemeldetes Nuklearmaterial existiert. Auch setzt Iran die Urananreicherung entgegen den Vorgaben des UNO-Sicherheitsrats unvermindert fort und hat vor Kurzem den Bau von zehn neuen Anlagen zu diesem Zweck angekündigt.

Ein weiterer Problemfall ist Syrien. Dort hat die israelische Luftwaffe 2007 eine der IAEA nicht gemeldete Anlage zerstört, bei der es sich wahrscheinlich um einen kurz vor der Fertigstellung stehenden Graphitreaktor nordkoreanischen Ursprungs handelte. Wegen der bisher nicht ausreichenden Kooperation Syriens kann die IAEA nicht abschliessend bewerten, ob Damaskus gegen Vertragsbestimmungen verstossen hat. Die Überprüfungskonferenz wird diese Fälle nicht einfach ignorieren können. Schliesslich ist die Einhaltung der Nichtverbreitungsnorm Kernziel des Vertrags. Von grosser Bedeutung wird sein, wie viel internationale Unterstützung insbesondere Teheran für seine Position mobilisieren kann.

Verifikation

Effektive Verifikation ist zwingende Voraussetzung für die Wirksamkeit des NVV. Da sich die ursprünglichen Sicherungsabkommen der IAEA mit den Vertragsstaaten in Fällen wie Irak oder Libyen als unzulänglich erwiesen haben, hat der IAEA-Gouverneursrat in den neunziger Jahren ein Zusatzprotokoll beschlossen. Erweiterte Informationspflichten sollen gewährleisten, dass militärische Nuklearprogramme nicht unentdeckt bleiben. Auch die Zugangsrechte der IAEA-Inspektoren wurden wesentlich erweitert. Ihre Aufgabe ist es, sicherzustellen, dass es an den inspezierten Orten kein undeklariertes Kernmaterial und keine nicht gemeldeten Tätigkeiten gibt.

Bisher hat nur etwa die Hälfte der NVV-Vertragsstaaten dieses Zusatzprotokoll in Kraft gesetzt. Die Europäische Union wie auch die G-8-Staaten setzen sich für dessen weltweite Geltung ein. Es soll möglichst als Standard für die Erfüllung der Verifikationspflichten nach Artikel III des NVV festgeschrieben werden. Auch die Sicherheitsratsresolution 1887 hat dieses Ziel bekräftigt. Diesem Ansinnen widersetzen sich jedoch wichtige Länder wie Iran, Ägypten, Algerien, Syrien oder Brasilien. Zwei Argumente werden immer wieder ins Feld geführt: zum einen sei nicht einzusehen, warum solche weitgehenden Verifikationsmassnahmen akzeptiert werden sollten, solange die Kernwaffenstaaten ihren Abrüstungsverpflichtungen nicht nachkämen; zum anderen greife das IAEA-Zusatzprotokoll zu sehr in nationale Souveränitätsrechte ein. Vor diesem Hintergrund dürfte es schwer fallen, an der Überprüfungskonferenz die Umsetzung des Zusatzprotokolls als Standard festzuschreiben. Dennoch sollte dessen herausragende Bedeutung für den NVV so deutlich wie möglich gemacht werden.

Abrüstung

Fragen der nuklearen Abrüstung werden bei der Überprüfungskonferenz einen breiten Raum einnehmen. Zwar haben alle fünf NVV-Atomwaffenmächte ausser China die Anzahl ihrer Nuklearwaffen nach dem Ende des Kalten Krieges reduziert. Dies geht jedoch teilweise mit Modernisierungsmassnahmen einher. Zudem ist die verbleibende Anzahl von nahezu 30'000 Kernwaffen in diesen fünf Ländern noch immer sehr gross. Über 90% davon befinden sich in amerikanischem bzw. russischem Besitz.

Trotz der Willensbekundungen Washingtons dürften bis zum Beginn der Überprüfungskonferenz kaum konkrete weitere Ab-

rüstungsfortschritte erfolgen. Die USA und Russland werden wohl ein START-Folgeabkommen über strategische Rüstungskontrolle unterschreiben, doch wird dieser Vertrag weder schon ratifiziert sein noch mit seinen sehr begrenzten Abrüstungsschritten die Erwartungen vieler Nichtkernwaffenstaaten erfüllen (vgl. CSS Analyse Nr. 53 ☐). Auch das angestrebte Umfassende Nukleare Testverbotsabkommen (CTBT) wird die Obama-Administration dem US-Senat nicht vor Mai 2010 zur Ratifikation vorlegen. Das Risiko, damit wie schon Präsident Clinton 1999 im Senat zu scheitern, ist angesichts der erforderlichen Zweidrittelmehrheit zu gross.

Die Europäische Union hat vor diesem Hintergrund eine Serie von Abrüstungszielen vorgeschlagen, die in einem Schlussdokument festgehalten werden könnten. Dazu gehören die möglichst baldige Inkraftsetzung des CTBT, der Beginn von Verhandlungen über einen Vertrag über das Verbot der Produktion von Spaltmaterial für Waffenzwecke (FMCT) sowie Fortschritte bei der Reduzierung amerikanischer und russischer Kernwaffen, einschliesslich nicht-strategischer Systeme. Die Aufnahme solcher Abrüstungsziele in ein Schlussdokument könnte helfen, die widersprüchlichen Positionen der Vertragsgemeinschaft zur Abrüstung zu überbrücken.

Zivile Nutzung

Derzeit entwickeln immer mehr Staaten ein Interesse an der friedlichen Nutzung der Kernenergie (vgl. CSS Analyse Nr. 57 ☐). Solange sie sich dabei auf Leichtwasserreaktoren beschränken, bleiben die damit verknüpften Risiken der militärischen Zweckentfremdung überschaubar. Wesentlich gefährlicher ist es jedoch, wenn auch Kapazitäten zur Urananreicherung sowie zur Wiederaufbereitung aufgebaut werden. Beide Techniken eignen sich gut für die Herstellung von waffenfähigem Spaltmaterial.

Vor diesem Hintergrund hat sich eine breite Debatte über die Internationalisierung des nuklearen Brennstoffkreislaufs entwickelt. Der gemeinsame Nenner der verschiedenen Vorschläge liegt in der Idee, Anwenden der zivilen Kernenergie wirtschaftliche Anreize zu schaffen, damit sie auf kostspielige nationale Anreicherungs- oder Wiederaufbereitungsprojekte verzichten. Gleichzeitig sollen sie einen gesicherten Zugang zu Spaltmaterial zur zivilen Verwendung erhalten.

Viele Schwellenländer stehen solchen Vorhaben sehr kritisch gegenüber. Sie fürchten Einschränkungen des ihnen gemäss

Die Schweiz und der NVV

- ▮ Die Schweiz ist seit 1977 Mitglied des NVV.
- ▮ Langfristig strebt sie eine vollständige, weltweite und überprüfbare Beseitigung der Kernwaffen an.
- ▮ Die Schweiz ist der Ansicht, dass substanzielle Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung den besten Weg zur Reduktion des Proliferationsrisikos darstellen. Sie betrachtet diesen Pfeiler des NVV deshalb als prioritär und betont die quantitativen und qualitativen Abrüstungsverpflichtungen der Nuklearmächte stärker als andere westliche Staaten.
- ▮ Die Schweiz engagiert sich aktiv im Bereich der nuklearen Abrüstung. Zusammen mit Chile, Neuseeland, Nigeria, Schweden und Malaysia brachte sie 2007 eine Resolution zur Herabsetzung des Grades der Einsatzbereitschaft von Nuklearwaffen (De-Alerting) in die UNO-Generalversammlung ein.
- ▮ Die Schweiz setzt sich für die Errichtung von nuklearwaffenfreien Zonen beispielsweise im Nahen Osten ein.
- ▮ Im Nonproliferationsbereich befürwortet die Schweiz die Stärkung der Verifikationsmassnahmen. Eher zurückhaltend zeigt sie sich gegenüber der Idee einer multilateralen Brennstoffbank und unterstreicht in diesem Kontext das Recht der NVV-Staaten auf die zivile Nutzung der Nukleartechnologie.

Art. IV des NVV zustehenden Rechts auf die friedliche Nutzung der Kernenergie. Dennoch könnte die Überprüfungskonferenz die Bedeutung von Schritten zur Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs bei gleichzeitiger Betonung des freiwilligen Charakters solcher Bemühungen im Schlussdokument hervorheben.

Austrittsklausel

Jeder NVV-Mitgliedstaat hat nach Art. X die Möglichkeit, das Abkommen unter Einhaltung einer dreimonatigen Frist mit dem Verweis auf aussergewöhnliche, die höchsten Sicherheitsinteressen eines Staates betreffende Umstände aufzukündigen. Diese Bestimmung stellt ein weiteres schwerwiegendes Problem dar. Bisher hat einzig Nordkorea von dieser Regelung Gebrauch gemacht. Pjongjangs Austrittserklärung von Januar 2003 wird jedoch nicht von allen Vertragsstaaten akzeptiert, da sie nicht wie vorgeschrieben allen Mitgliedstaaten, sondern nur den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern übermittelt worden war.

In der Vergangenheit wurde vorgeschlagen, dass austrittswillige Staaten ihr Begehren vor einer NVV-Sonderkonferenz begründen sollten. Viele Mitgliedstaaten lehnen dies aber als Einschränkung des Austrittsrechts ab. Als Kompromissformel könnte die Überprüfungskonferenz wie in der Resolution 1887 vorgeschlagen festhalten, dass Staaten, die (möglicherweise) gegen den NVV verstossen haben, das Vertragswerk zwar verlassen können, von ihrer Verantwortung für ihre vorangegangenen Verfehlungen jedoch nicht entbunden werden.

Universalität

Die Tatsache, dass mit Indien, Pakistan und Israel drei Kernwaffenmächte ausserhalb

des NVV existieren, die dessen Abrüstungsverpflichtungen nicht unterliegen, stellt eine Belastung für das nukleare Nichtverbreitungsregime dar. Arabische Länder und Iran verweisen zudem auf die Nahost-Resolution von 1995, worin der NVV-Beitritt aller Staaten der Region als Nichtkernwaffenstaaten anvisiert worden war. Diese Resolution war Bestandteil der Entscheidung der Vertragsstaaten zur unbefristeten Verlängerung des NVV. Mit Blick auf Israel wird kritisiert, dass seither kaum Schritte unternommen worden seien, um diese Resolution zu realisieren. Diese Frage könnte vor allem angesichts der harten Haltung Ägyptens einen der grössten Stolpersteine für die Konferenz von 2010 darstellen. An dieser könnte das Ziel einer umfassenden Mitgliedschaft im NVV erneut bekräftigt werden. Praktische Auswirkungen auf die Nichtvertragsstaaten dürfte dies realistischweise jedoch kaum haben.

Ausblick

Wenn es bei der NVV-Überprüfungskonferenz 2010 gelingt, ein gemeinsames Schlussdokument zu verabschieden, in dem die nukleare Nichtverbreitung, die nukleare Abrüstung sowie der garantierte Zugang zur friedlichen Nutzung der Kernenergie als tragende Elemente des Nichtverbreitungsregimes bekräftigt werden, ist die Konferenz bereits ein Erfolg. Dies würde das Interesse aller Beteiligten unter Beweis stellen, am NVV – trotz aller unterschiedlichen Standpunkte im Einzelnen – als unverzichtbarem Element der Nichtverbreitungspolitik festhalten zu wollen.

▮ Verantwortlicher Editor: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

▮ Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch