

Verhärtete Fronten bei nuklearer Nichtverbreitung

Vom 28. April bis 22. Mai 2015 findet in New York die neunte Überprüfungskonferenz zum Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NPT) statt. Seit der letzten Überprüfungskonferenz 2010 hat sich der Graben zwischen Kernwaffenstaaten und nuklearen Abrüstungsbefürwortern vertieft. Die Aussichten auf ein gemeinsames Schlussdokument sind daher schlecht.

Von Oliver Thränert

Der 1968 ausgehandelte und 1970 in Kraft getretene Nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NPT) ist das zentrale Element aller internationalen Bemühungen, den Zugang zu Kernwaffen möglichst zu begrenzen. Der NPT ist ein ungleicher Vertrag. Er unterscheidet zwischen Kernwaffenstaaten (USA, Russland, Grossbritannien, Frankreich, China) und Nichtkernwaffenstaaten. Viele Nichtkernwaffenstaaten waren zum Verzicht auf Nuklearwaffen bereit, weil die Kernwaffenstaaten im Gegenzug versprachen, sich um nukleare Reduzierungen mit dem Ziel der Abschaffung aller Atomwaffen zu bemühen; und weil den Ländern, die auf den Besitz nuklearer Waffen verzichten, Unterstützung bei der friedlichen Nutzung der Atomenergie zugesagt wurde.

Im Fünf-Jahres-Zyklus finden sich die NPT-Vertragsstaaten zu Überprüfungskonferenzen zusammen, um die Umsetzung des Vertragsinhalts zu prüfen und Vorschläge zur verbesserten Realisierung des Abkommens zu erarbeiten. Die NPT-Mitgliedstaaten verfügen über keine eigene Organisation. Insofern sind die NPT-Überprüfungskonferenzen der wichtigste Gradmesser für den Zustand des Vertragsregimes. Ein im Konsens verabschiedetes Dokument mit Vorschlägen zur Stärkung des NPT signalisiert, dass die Vertragsstaatengemeinschaft nicht völlig zerstritten ist.

Die Aussichten für die anstehende Überprüfungskonferenz vom 28. April bis 22. Mai 2015 sind jedoch düster. Das weltpoli-



Demonstrationen begleiteten die NPT-Überprüfungskonferenz 2010 in New York. Auch 2015 wird kein Durchbruch in den Verhandlungen zwischen den NPT-Vertragsstaaten erwartet. *Chip East / Reuters*

tische Klima hat sich im Zuge des Ukraine-Konflikts stark verschlechtert. Die Überprüfungskonferenz findet zudem im Jahr des 70. Jahrestags des Abwurfes der Atombomben über Hiroshima und Nagasaki statt. Dieses symbolträchtige Datum dürfte die seit Jahren wachsenden Divergenzen um die nukleare Abrüstung zwischen den Kernwaffenstaaten und vielen Nichtkernwaffenstaaten weiter akzentuieren.

Zweifellos kommt den USA bei NPT-Überprüfungskonferenzen eine Schlüssel-

rolle zu. Bei der letzten Überprüfungskonferenz 2010 zeigte die Obama-Administration von Beginn an den Willen, ein gemeinsames Schlussdokument zu ermöglichen. Sie konnte dabei auf das zuvor unterschriebene Neu-START Abrüstungsabkommen mit Russland verweisen. 2015 sind im Gegensatz dazu sämtliche nuklearen Abrüstungsbemühungen zum Stillstand gekommen. Auch die EU, welche das politische Gewicht hätte, die Verhandlungen entscheidend zu beeinflussen, ist durch interne Streitigkeiten zwischen den

Die Artikel des NPT in Kürze

Artikel I: Die Kernwaffenstaaten verpflichten sich, Kernwaffen an niemanden weiterzugeben und Nichtkernwaffenstaaten weder zu unterstützen noch zu ermutigen, Kernwaffen herzustellen oder zu erwerben.

Artikel II: Die Nichtkernwaffenstaaten verpflichten sich, Kernwaffen nicht herzustellen oder zu erwerben.

Artikel III: Kontrolle durch die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA) auf der Grundlage individueller Abkommen.

Artikel IV: Recht auf Erforschung, Erzeugung und Verwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke. Verpflichtung zum Austausch von Ausrüstungen, Material und wissenschaftlichen und technologischen Informationen zur friedlichen Nutzung der Kernenergie.

Artikel V: Recht zur Teilhabe an den möglichen Vorteilen friedlicher Kernexplosionen (obsolet, da keine mehr durchgeführt werden).

Artikel VI: Verpflichtung zu Verhandlungen über Beendigung des nuklearen Wettrennens, nukleare Abrüstung sowie allgemeine und vollständige Abrüstung unter internationaler Kontrolle.

Artikel VII: Recht zur Bildung kernwaffenfreier Zonen.

Artikel VIII: Bestimmungen für Vertragsänderungen.

Artikel IX: Unterzeichnungs- und Ratifikationsbestimmungen.

Artikel X: Bei Gefährdung der höchsten Landesinteressen Recht auf Rücktritt nach dreimonatiger Kündigungsfrist.

Atomwaffenstaaten Frankreich und Grossbritannien einerseits und stark auf Abrüstung drängenden Ländern wie Österreich und Irland andererseits geschwächt. Positives Momentum könnte einzig eine Einigung im Konflikt um das iranische Atomprogramm Ende März 2015 bringen.

Minimalkonsens 2010

Um sich nicht erneut nur mit Versprechungen abspesen zu lassen, forderten viele Nichtkernwaffenstaaten während der NPT-Überprüfungskonferenz 2010 einen konkreten Zeitplan zur vollständigen nuklearen Abrüstung bis 2025 sowie eine Konvention über das Verbot von Kernwaffen. Im angenommenen Aktionsplan verpflichten sich zwar alle NPT-Staaten zur Abschaffung aller Atomwaffen, gleichzeitig verhinderten die USA, im Verbund mit den anderen Kernwaffenstaaten sowie Nato-Partnern einen Zeitplan zur nuklearen Abrüstung, und setzten hinsichtlich einer Kernwaffenkonvention relativ schwache

Formulierungen durch. Andererseits gelang es aufgrund des Widerstandes vieler Entwicklungs- und Schwellenländer nicht, Fortschritte in für die Nichtverbreitung so wichtigen Bereichen wie der Verifikation zu erzielen.

Als wichtigste Frage für eine Einigung auf ein Schlussdokument stellte sich 2010 das Thema Nahost heraus. Iran und arabische Staaten unter der Führung Ägyptens forderten die Einrichtung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone in der Region unter Einschluss Israels, das dem NPT nicht angehört und über Atomwaffen verfügt. Unter hohem Engagement der US-Delegation wurde als Kompromiss vereinbart, im Jahr 2012 eine Konferenz zu diesem Thema unter Einbezug aller regionalen Anrainer einzuberufen. Die Ko-Sponsoren der Nahostresolution, die USA, Grossbritannien und Russland, sollten im Einklang mit dem UNO-Generalsekretär einen Koordinatoren berufen, der die Konferenz vorbereiten, durchführen und bei der Überprüfungskonferenz 2015 über deren Verlauf Bericht erstatten sollte. Überdies wurde Israel im Schlussdokument aufgefordert, dem NPT beizutreten und alle nuklearen Einrichtungen unter Aufsicht der IAEA zu stellen.

Die Überprüfungskonferenz 2015

Die NPT-Überprüfungskonferenz 2015 dürfte erneut von den zwei Streitfragen der nuklearen Abrüstung und der Nahostproblematik dominiert werden. Demgegenüber werden Themen der nuklearen Nichtverbreitung eher in den Hintergrund rücken.

Anders als 2010 kommen die USA und Russland als diejenigen Staaten mit den grössten Atomwaffenarsenalen abrüstungspolitisch mit leeren Händen nach

Die Überprüfungskonferenz 2015 dürfte erneut von der nuklearen Abrüstung und der Nahostproblematik dominiert werden.

New York. Über neue Vereinbarungen wird nicht einmal verhandelt. US-Präsident Barack Obama kann lediglich darauf verweisen, dass er 2013 guten Willen unter Beweis stellte, indem er Reduzierungen bei den stationierten strategischen nuklearen Sprengköpfen um bis zu einem Drittel vorschlug. Doch stiess er in Russland auf taube Ohren. Mehr noch: Die USA werfen Russland sogar vor, gegen den INF-Vertrag von 1987 zur Abschaffung der beidseitigen

Kernwaffen mittlerer Reichweite zu verstoßen. Auch bei multilateralen nuklearen Abrüstungsthemen gibt es keinerlei Fortschritt: Weder ist das Inkrafttreten des Umfassenden Nuklearen Teststoppabkommens in Sicht – die USA und weitere Staaten haben den Vertrag nach wie vor nicht ratifiziert – noch wird über den Stopp der Produktion spaltbaren Materials für Waffenzwecke (Cut-Off Treaty) verhandelt, da die dafür vorgesehene Genfer Abrüstungskonferenz keine entsprechende Tagesordnung beschliesst.

Der Stillstand der nuklearen Abrüstungsagenda ist zum Teil damit zu erklären, dass die Bedeutung von Atomwaffen für die USA, Russland und auch China tendenziell zunimmt. Während des Kalten Krieges war die US-Militärstrategie wegen ihrer konventionellen Unterlegenheit gegenüber der Sowjetunion stark nuklearlastig. Nach 1990 nahm der Wert von Kernwaffen für Washington hingegen aufgrund mehrerer Modernisierungsschübe bei konventionellen Systemen kontinuierlich ab. Dieses Bild ändert sich nun wieder. Im Zuge des erneuten Konflikts mit Russland und der wachsenden Herausforderung China wächst von Seiten amerikanischer Partner die Nachfrage nach verlässlicher, erweiterter nuklearer Abschreckung im Rahmen der Nato oder im Kontext bilateraler Abkommen. Da die USA ihre Nuklearwaffen und deren Infrastruktur jahrzehntelang vernachlässigten, ergibt sich ein enormer Nachholbedarf. Washington wird daher in den kommenden Jahren viele Milliarden investieren.

Russland sieht seine Nuklearwaffen, welche beständig modernisiert werden, als Grossmachtwährung, die sich auch für politische Drohungen verwenden lässt. Zudem sind Moskaus konventionelle Fähigkeiten weiterhin schwach. Konsequenterweise weitete es darum die Rolle von Kernwaffen auf regionale Konflikte aus. Der Ersteinsatz von taktischen Atomwaffen gewann in der Militärdoktrin an Bedeutung. Konventionelle Kriege sollen so abgeschreckt oder beendet werden können.

China hält zwar an einer nuklearen Minimalabschreckung sowie an der Doktrin des Nichtersteinsatzes fest, doch wächst dessen nukleares Potential. Entsprechend wird auch die Nichtersteinsatz-Doktrin intern zunehmend hinterfragt. Diskutiert werden nukleare Schläge unterhalb der strategischen Schwelle, um einen Konflikt zu de-

eskalieren, sowie nukleare Gegenschläge als Antwort auf konventionelle Angriffe, die Chinas strategische Kräfte oder andere vitale Interessen berühren.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Ukraine ungeachtet des Budapester Memorandums vom Dezember 1994 – in dem die USA, Grossbritannien und Russland ihre territoriale Integrität im Gegenzug zum Abzug aller ex-sowjetischer Kernwaffen aus dem Land bestätigten – von der Atommacht Moskau zur Aufgabe der Krim gezwungen wurde. Dies bestärkt viele Beobachter in dem Eindruck, dass der Besitz von Kernwaffen mit Stärke, Schutz und Unantastbarkeit gleichzusetzen ist, während der Verzicht auf Nuklearwaffen ein Land seine Existenz kosten kann.

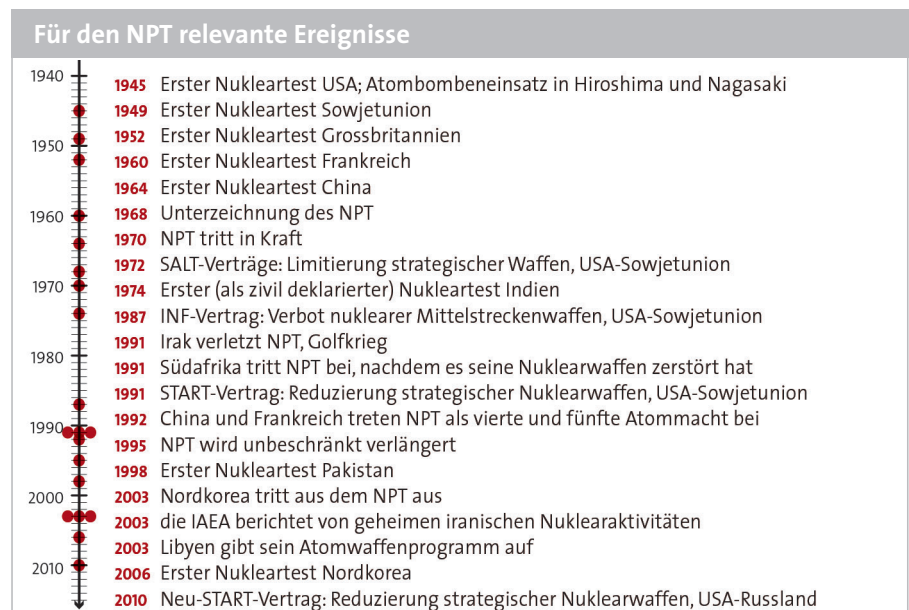
Parallel zum Bedeutungszuwachs der Atomwaffen wachsen Unmut und Ungeduld bei den Abrüstungsbefürwortern. Viele dieser Länder organisieren sich seit 2013 im Rahmen der Humanitären Initiative. Hauptanliegen ist es, der Existenz von Atomwaffen die Legitimationsbasis zu entziehen. Viele von ihnen fordern daher den Abschluss einer Kernwaffenkonvention, welche diese Waffen verbietet, und wollen diese möglicherweise nach dem Vorbild der Ottawa-Konvention zum Verbot von Landminen auch ohne Zustimmung der Grossmächte vorantreiben. Darüber hinaus fordern Abrüstungsunterstützer rechtlich verbindliche Instrumente mit klaren Zeitplänen für die atomare Abrüstung. Es spricht darum vieles dafür, dass sich der Streit um die nukleare Abrüstung weiter zuspitzen wird.

Die Nahostfrage

Im Einklang mit den Beschlüssen der NPT-Überprüfungskonferenz 2010 wurde der finnische Diplomat Jaakko Laajava zum Koordinator der für 2012 geplanten Nahostkonferenz berufen. Diese scheiterte jedoch bislang an unüberbrückbaren Diffe-

Die Bedeutung von Atomwaffen nimmt für die USA, Russland und auch China tendenziell zu.

renzen. Israel zeigte zwar grundsätzliche Bereitschaft, wollte jedoch die politischen Konflikte im Nahen Osten miteinbeziehen. Ausserdem ist es ein israelisches Anliegen, die Nahostkonferenz diplomatisch nur in möglichst geringem Masse mit dem NPT zu verknüpfen, da Israel diesem Abkommen nicht angehört. Demgegenüber



wollen die arabischen Länder und Iran sich ausschliesslich auf die Abschaffung von Massenvernichtungswaffen in der Region konzentrieren. Dabei sehen sie Israels Atomwaffenbesitz als Kernproblem an. Jerusalem hingegen verweist auf das iranische Atomprogramm. Im April 2013 kulminierte der Streit in einem spektakulären Auszug der ägyptischen Delegation aus einer Vorbereitungskonferenz für die NPT-Überprüfungskonferenz 2015. Ab Herbst 2013 gelang es Laajava zwar, alle Beteiligten zu Seminaren in der Schweiz zusammenzurufen, doch trotz positiven Gesprächen gelang kein Durchbruch. Der Auftrag der NPT-Überprüfungskonferenz 2010 konnte somit nicht erfüllt werden.

Unabhängig von der Durchführung einer Nahostkonferenz kann auf verschiedene Fortschritte verwiesen werden. So trat Syrien im Oktober 2013 unter internationalem Druck dem Chemiewaffen-Übereinkommen bei und liess seine chemischen Kampfstoffe, entsprechende Vorprodukte und Produktionsanlagen zerstören. Allerdings bestehen Zweifel, ob Damaskus sein gesamtes C-Waffen Potenzial offengelegt hat. Die Übergangsvereinbarung zwischen den E-3/EU-Staaten und Iran zum iranischen Atomprogramm vom November 2013 sowie die fortgesetzten Verhandlungen dazu nähren die Hoffnung auf eine Einigung. Diese Fortschritte ändern jedoch nichts daran, dass die Frage einer Regionalkonferenz zu einer massenvernich-

tungswaffenfreien Zone Nahost hochgradig politisiert und emotional aufgeladen ist. Sie birgt für die NPT-Überprüfungskonferenz 2015 erhebliches Schadenspotenzial.

Nichtverbreitung als Randthema

Ähnlich wie 2010 sind bei der nuklearen Nichtverbreitung, an der vor allem westliche Staaten Interesse zeigen, auch 2015 kaum Fortschritte möglich. Im Einzelnen geht es um die Stärkung der Verifikation, die Zukunft des nuklearen Brennstoffkreislaufes und die NPT-Austrittsklausel.

Im Mai 1997 verabschiedete der IAEO-Gouverneursrat ein Modellprotokoll als freiwillige Zusatzmassnahme zu den Sicherheitsabkommen, sogenannte *Safeguards*, die NPT-Mitglieder mit der IAEO abschliessen müssen. Dieses Protokoll enthält zwei Kernelemente: Zum einen erweiterte Deklarationen, die neben der Bilanzierung des spaltbaren Materials alle Elemente eines friedlichen Atomprogramms einschliesslich Forschung und Entwicklung meldepflichtig machen; zum anderen verbesserte Zugangsmöglichkeiten für IAEO-Inspektoren, denen es unter anderem erlaubt ist, an allen Orten ihrer Wahl Umweltproben zu nehmen.

Inzwischen haben über 100 Nichtkernwaffenstaaten ein Zusatzprotokoll in Kraft gesetzt. Obgleich sich die EU, die G-8 und weitere westliche Staaten seit Jahren für die Umsetzung des Zusatzprotokolls als Standardfordernis der Verifikation des

NPT einsetzen, sperrt sich eine Reihe von NPT-Vertragsstaaten beharrlich, darunter auch solche, die ein friedliches Nuklearprogramm verfolgen. Als Begründung führen diese Staaten ins Feld, sie seien erst zur Umsetzung des Zusatzprotokolls bereit, sobald die Kernwaffenstaaten mit der nuklearen Abrüstung ernst machten. An dieser Lage dürfte auch die NPT-Überprüfungskonferenz 2015 nichts ändern.

Eine Reihe von Staaten plant, erstmals in die zivile Nutzung der Atomenergie einzusteigen. Dazu zählen etwa die Vereinigten Arabischen Emirate, Ägypten, Jordanien, die Türkei, Indonesien, Bangladesch oder

Ein besonderes Anliegen sind der Schweiz die humanitären Folgen des möglichen Einsatzes von Atomwaffen.

Vietnam. Diese Länder benötigen schwach angereichertes Uran für den Betrieb künftiger Reaktoren. Urananreicherung gilt jedoch als «Dual-Use»-Technologie, da sie auch zur Herstellung hoch angereicherten Urans für Waffenzwecke genutzt werden kann (vgl. [CSS Analyse 151](#)). Westliche Staaten, aber auch Russland, wollen Betreibern friedlicher Kernenergieprogramme daher mittels Uranbanken den Zugang zu schwach angereichertem Uran zur Nutzung in Kernreaktoren garantieren, ohne dass diese Staaten selbst Urananreicherungsanlagen unterhalten. Kritiker dieser Projekte argwöhnen, Schwellen- und Entwicklungsländern solle der Zugang zu modernen Technologien verwehrt werden. Daher werden sich diese Staaten auch bei der NPT-Überprüfungskonferenz 2015 gegen eine Stärkung solcher Vorhaben zur Wehr setzen.

Nordkorea ist bislang der einzige Staat, der seinen Austritt aus dem NPT erklärte. Dies ist unter Art. X des NPT mit Verweis auf eine geänderte Sicherheitslage grundsätzlich unter Einhaltung einer dreimonatigen Frist möglich. Vor allem westliche Staaten wollen sicherstellen, dass bei – möglichst zu vermeidenden – künftigen Austritten vorangegangene Vertragsverletzungen weiterhin rechtlich relevant blei-

ben und zuvor geliefertes Material an die Lieferländer zurückgegeben werden muss. Auch könnte eine Rechtfertigungspflicht als Bedingung für einen wirksamen Austritt eingeführt werden. Demgegenüber wehren sich viele NPT-Mitglieder gegen jegliche Einschränkungen des Rechts auf Vertragsrücktritt.

Das Engagement der Schweiz

Die Schweiz strebt die umfassende und weltweite Abschaffung aller atomaren, biologischen und chemischen Waffen an. Sie ist Mitglied in allen entsprechenden internationalen Abkommen, welche diese Waffen verbieten oder – wie im Fall der Kernwaffen – den Zugang nur für wenige Staaten zulassen. Die Schweiz unterzeichnete den NPT im Jahr 1968, ratifizierte das Abkommen hingegen erst 1977. Seit 2005 setzt die Schweiz ein Zusatzprotokoll zu ihrem mit der IAEO geschlossenen *Safeguards*-Abkommen um, so dass ihr gesamtes friedliches Atomprogramm umfassenden Melde- und Inspektionspflichten unterliegt. Ferner ist die Schweiz Mitglied in der Gruppe der nuklearen Lieferländer, die es sich zum Ziel setzt, nur diejenigen Exporte zu ermöglichen, die zweifelsfrei einer friedlichen Nutzung des Atoms dienen (vgl. [CSS Analyse 127](#)).

Die Schweiz versteht sich als Brückenbauer zwischen den verschiedenen Interessengruppen innerhalb des NPT. Diese Rolle kam seit 2010 vor allem insofern zum Tragen, als in der Schweiz eine Reihe von politischen Konsultationen zur Vorbereitung einer Nahostkonferenz über eine Zone frei von Massenvernichtungswaffen unter Beteiligung aller betroffenen Staaten stattfand. Auch wenn diese Treffen bislang nicht in der eigentlich vorgesehenen Nahostkonferenz mündeten, ermöglichten sie doch erstmals seit vielen Jahren einen intensiven Dialog unter Einschluss Israels.

Die Schweiz engagiert sich darüber hinaus für die Stärkung der Nichtverbreitungsnorm, indem sie die Umsetzung des Zusatzprotokolls zu den IAEO *Safeguards* als Standarderfordernis der Verifikation des NPT fordert. Überdies setzt sie sich für die umfassende Geltung des NPT ein.

Ein besonderes Anliegen sind der Schweiz die humanitären Folgen des möglichen Einsatzes von Atomwaffen. Auf Initiative der Schweiz wurde im Aktionsplan des Schlussdokuments der NPT-Überprüfungskonferenz 2010 eine Passage aufgenommen, in der die Vertragsstaaten ihre tiefe Sorge über die katastrophalen Folgen eines Kernwaffeneinsatzes zum Ausdruck bringen. Bei der ersten Vorbereitungssitzung zur NPT-Überprüfungskonferenz 2015, die 2012 stattfand, legte die Schweizer Delegation gemeinsam mit 15 weiteren Vertragsstaaten ein Statement zum Thema humanitäre Folgen von Kernwaffeneinsätzen vor. Seitdem haben sich dieser Initiative über 100 Vertragsstaaten angeschlossen. In Norwegen, Mexiko und Österreich fanden Treffen mit grosser Beteiligung statt, darunter zuletzt auch die Kernwaffenbesitzer USA und Grossbritannien.

Die Statements der Gruppe werden nach wie vor von den 16 Gründungsmitgliedern bearbeitet, wobei die Schweiz anfangs die Koordinatorenrolle übernahm. Die humanitäre Initiative plant, bei der NPT-Überprüfungskonferenz 2015 eine gemeinsame Stellungnahme abzugeben. Kernanliegen der Gruppe ist die Abschaffung aller Atomwaffen. Eine Kernwaffenkonvention und ein Zeitplan zur nuklearen Abrüstung könnten dieses Ziel aus Sicht vieler Mitglieder befördern, doch herrscht Unsicherheit über die Modalitäten entsprechender Schritte. Aus Schweizer Sicht müssten solche Massnahmen von einer Mehrheit der Vertragsstaaten getragen werden, die auch Atomwaffenbesitzer sowie solche Staaten, die sich im Rahmen von Bündnissen auf nukleare Abschreckung stützen, einschliesst. Unterdessen engagiert sich die Schweiz besonders für die weitere Herabsetzung der Bereitschaftsgrade («De-Alerting») von Nuklearwaffen, um ihren unbeabsichtigten Einsatz möglichst auszuschliessen.

Dr. Oliver Thränert leitet den Think-Tank am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Er ist u.a. Co-Autor von [«Dual Use»: Der schwierige Umgang mit Urananreicherung \(2014\)](#).

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Lektorat: Tashi Dolma Hinz
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Sinai – von der Pufferzone zum Kriegsgebiet Nr. 168
EU-Aussenpolitik: Von Ashton zu Mogherini Nr. 167
Das Neo-Kalifat des «Islamischen Staates» Nr. 166
Die US-Kampagne gegen den Islamischen Staat» Nr. 165
Letale autonome Waffensysteme als Herausforderung Nr. 164
Internet-Gouvernanz: Zeit für ein Update? Nr. 163