



Voraussetzungen und Rahmen für eine atomwaffenfreie Welt

Middle Powers Initiative
Briefing Paper für das
Berlin Framework Forum

21.-22. Februar 2013

Dr. John Burroughs
Executive Director, Lawyers Committee on Nuclear Policy, New York
UN-Büro der International Association of Lawyers Against Nuclear Arms
(IALANA - Juristen und Juristinnen gegen atomare Waffen)

Allein die Middle Powers Initiative trägt Verantwortung für dieses Paper.

Middle Powers Initiative
866 UN Plaza, Suite 4050
New York, NY 10017 USA

Voraussetzungen und Rahmen für eine atomwaffenfreie Welt

EXECUTIVE SUMMARY

Die Überprüfungskonferenz zum Atomwaffensperrvertrag (NPT) 2010 erklärte, dass „alle Staaten große Anstrengungen unternehmen müssen, um die notwendigen Rahmenbedingungen für die Erreichung und Erhaltung einer atomwaffenfreien Welt zu schaffen“. Das von der Middle Powers Initiative (MPI) organisierte Framework Forum konzentriert sich auf die Umsetzung dieser Erklärung. Es baut auf einer Serie von sechs Treffen des Artikel VI-Forums auf, welche Beiträge zur Diskussion einer umfassenden nuklearen Abrüstungsagenda auf der NPT-Überprüfungskonferenz 2010 leisteten. Seit ihrer Gründung 1998 hat die MPI, eine Koalition aus acht führenden, internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen eng mit etwa 30 Mittelmächten zusammengearbeitet. Dieses Briefing Paper für das Berliner Framework Forum widmet sich zunächst den Bedingungen für eine atomwaffenfreie Welt und zweitens den Strategien, Prozessen und Konzepten, die einen Rahmen für solch eine Welt herbeiführen können.

Voraussetzungen für eine atomwaffenfreie Welt

Die UN-Sicherheitsratsresolution 1887 beschließt, „die Bedingungen für eine atomwaffenfreie Welt zu schaffen.“ Doch worum handelt es sich bei diesen Bedingungen und sind diese wirklich notwendig?

Die Meinungen der Regierungen reichen von der Feststellung, dass diese Bedingungen bereits erfüllt sind, über eine Betonung der Umsetzung von Maßnahmen der NPT-Agenda bis hin zur Formulierung von politischen Vorbedingungen wie etwa der Beilegung regionaler Spannungen bzw. der Verbesserung kollektiver Sicherheitsmechanismen. Die Sichtweisen divergieren in zweierlei Hinsicht: Manche setzen Vorbedingungen, die sich direkt auf Nuklearwaffen beziehen, etwa den Atomwaffenteststopp-Vertrag (CTBT), den Vertrag über spaltbare Materialien (FMCT), bilaterale Atomwaffenreduzierung zwischen den USA und Russland, sowie das Zusatzprotokoll zum NPT, das ihrer Meinung nach in Kraft treten sollte ehe die Abschaffung von Atomwaffen betrieben werden kann. Andere lehnen das Konzept von Vorbedingungen grundsätzlich ab und argumentieren, dass ein umfassender Ansatz zur Abschaffung von Atomwaffen jetzt schon umgesetzt werden kann. Eine weitere Position ist die der ständigen Mitglieder (des UN-Sicherheitsrats), dass ein Zustand „allgemeiner Sicherheit“ der Abschaffung zuvorkommen müsse. Russland und China bestehen indes auf die Begrenzung oder das Verbot von Raketenabwehrsystemen, konventioneller strategischer Fähigkeiten, der Stationierung von Systemen im Weltall sowie weiterer militärischer Anwendungen.

Bei der schrittweisen Vorgehensweise sollen vor- und umsichtige Verhandlungen sowie die Umsetzung einzelner Maßnahmen Vertrauen schaffen und die Staaten im Laufe der Zeit in einen verifizierten und unwiderruflichen Abrüstungsprozess einbinden. Dies unterschätzt allerdings das Risiko, dass sich die Staaten zunächst weiterhin auf Atomwaffen verlassen werden und so weiteren Proliferationsdruck erzeugen. Darüber hinaus wird dieser Ansatz seit einem halben Jahrhundert getestet – und dennoch besteht das einfache Problem fort, dass sich Atomstaaten weiterhin auf ihr nukleares Arsenal verlassen und die Welt damit belasten. Heute trifft dieser Ansatz auf ernsthafte Schwierigkeiten.

Aus der Sicht der MPI sollte daher ein umfassender Ansatz zur nuklearen Abrüstung – mindestens durch einen Vorbereitungsprozess – parallel zu den heute auf der Agenda stehenden Maßnahmen eingeleitet werden, um diese Agenda zu stimulieren und zu stärken. Die Verhütung von weiterer Proliferation würde durch einen umfassenden Ansatz unterstützt. Es gibt hierfür ein günstiges Umfeld: Die Welt durchlebt eine Phase relativ enger Kooperation zwischen den größten militärischen Mächten, während die globale Durchsetzungskraft von Ländern des globalen Südens bzw. der blockfreien Staaten gestiegen ist, aber auch die der nördlichen Mittelmächte. Darüber hinaus werden die Aufforderungen durch ein globales Gewissen immer lauter; es gibt eine wachsende Aversion dagegen zu tolerieren, dass sich einige wenige Staaten weiterhin auf Waffen verlassen, deren Einsatz ganz offensichtlich unmenschlich und ein Bruch des humanitären Völkerrechts wäre.

Eine allgemeine Sicherheitsarchitektur sollte nicht als absolute Bedingung, sondern eher als Ergänzung betrachtet werden, und wird unter den Punkten „strategische Sicherheit und kooperative bzw. gemeinsame Sicherheit“ näher beleuchtet. Diese Aspekte müssen von den tatsächlichen *Kriterien* für eine erreichbare und nachhaltige nuklearwaffenfreie Welt unterschieden werden: Verifikation, Unwiderruflichkeit, Transparenz, Universalität, rechtliche Verbindlichkeit und effektive Governance-Strukturen. Diese Kriterien müssen nicht nur in zukünftigen Übereinkünften erfüllt werden; Fortschritte zu ihrer Erfüllung können bereits jetzt stattfinden.

Verifikation: Es existieren vielerlei Werkzeuge zur effektiven Überwachung und Verifikation, insbesondere im Falle von deklarierten Sprengköpfen, Trägersystemen, spaltbaren Materialien (und Einrichtungen zu deren Herstellung) sowie von Atomtests. Nichtsdestotrotz wird es schwierig bleiben, Vertrauen darin zu schaffen, dass Arsenale verringert bzw. tatsächlich abgeschafft wurden und ein echtes „global zero“-Regime einzusetzen, besonders in Anbetracht der theoretischen Möglichkeit, Sprengköpfe und Vorräte an spaltbarem Material zu verbergen oder geheime militärische Fähigkeiten zu entwickeln. Daher muss mit der Implementierung von Transparenzmaßnahmen sofort begonnen werden.

Unwiderruflichkeit: Das Ziel ist, mit effektiven Maßnahmen der Rüstungskontrolle zu erreichen, dass unter das Rüstungskontrollregime fallende Gegenstände und Materialien nicht für eine erneute Aufrüstung verwendet werden können. Das Prinzip der Unwiderruflichkeit wurde bereits für die Entsorgung von spaltbarem Material und bei der Demontage von Trägersystemen angewandt, die im Rahmen von bilateralen Abkommen zwischen Russland und den USA verifizierbar zerstört wurden. Für demontierte Sprengköpfe steht eine Anwendung des Prinzips noch aus. Die Modernisierung der Atomwaffeninfrastruktur mit dem Ziel einer impliziten oder expliziten nuklearen Aufrüstung umgeht allerdings das Prinzip der Unwiderruflichkeit und stärkt dabei institutionelle Kräfte, die eine weitere Abhängigkeit von Atomwaffen befürworten. Technisch kann es keine absolut unwiderrufliche "Null" geben. Die tatsächlichen Hürden, neuerliche Atomwaffenarsenale anzulegen wird nicht nur von der verbliebenen Atomwaffeninfrastruktur abhängen, sondern auch von der zivilen Atominfrastruktur des jeweiligen Landes, insbesondere national kontrollierter oder kontrollierbarer Urananreicherungs- bzw. Plutoniumwiederaufbereitungsanlagen.

Transparenz: Ein langer Weg liegt vor uns, Transparenz für Atomwaffen, spaltbares Material und Trägersysteme herzustellen. Ein neuer Prozess, der diesem Mangel entgegenwirken kann, sind die Konsultationen der Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (P5), bei denen die so genannten P5 Vorschläge für ein standardisiertes Berichtsformat unter dem NPT beraten. Ehrenwerterweise hat die Staatengruppe der Non-Proliferation and Disar-

mament Initiative einen Entwurf für einen standardisierten Berichtsmechanismus entwickelt und den NPT-Atomwaffenstaaten vorgelegt.

Universalität und rechtliche Verbindlichkeit: 119 Staaten haben bis Oktober 2012 das rechtsverbindliche Zusatzprotokoll mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) unterzeichnet, welches die NPT-mandatierten Kontrollen der IAEO verstärkt. Nichtsdestotrotz haben einige wichtige Länder kein solches Protokoll in Kraft gesetzt. 158 Staaten haben den CTBT bisher ratifiziert, dieser Vertrag tritt jedoch so lange nicht in Kraft, bis acht weitere Annex 2-Staaten ihn ratifiziert haben. Zwar ist der NPT fast universell, doch besitzen die wenigen Staaten außerhalb des NPT Atomwaffen, was das Problem der Universalität verdeutlicht. Die Teilnahme Indiens und Pakistans am Nichtverbreitungs- bzw. Abrüstungsregime muss anderweitig erreicht werden, insbesondere durch Verträge, die alle Parteien an die gleichen Regeln binden. Die Teilnahme Nordkoreas und Israels am NPT hängen wiederum vom Erfolg regionaler Prozesse ab.

Effektive Governance-Strukturen: Über die Jahrzehnte hat eine überwältigende Mehrheit der Staaten den NPT, seine Kontrollmechanismen und die Kooperation mit der IAEO eingehalten. Nichtsdestotrotz konnten die IAEO und der UN-Sicherheitsrat die Befolgung des NPT nicht in allen Fällen sicherstellen. Die schlechten Erfahrungen in diesen Fällen verstärken nicht nur die heutigen Proliferationsprobleme, sondern sind auch Wasser auf die Mühlen derer, die bezweifeln ob „global zero“ herbeigeführt, überwacht und wenn nötig auch durchgesetzt werden kann. Eine Möglichkeit, besser auf Proliferationsfälle zu reagieren, wäre die Schaffung von kollektiven Beratungs- und Aktionsmechanismen unter den NPT-Staaten.

Strategische Sicherheit: Wenn ‚strategische Stabilität‘ nur die Beibehaltung der seit Ende des Zweiten Weltkrieges praktizierten ‚nuklearen Abschreckung‘ bedeutet, solange bis Atomwaffen nicht global abgeschafft wurden, so ist dies gänzlich inakzeptabel. Atomwaffen können in ihrer Rolle als Instrumente nationaler Politik minimiert werden, bevor sie abgeschafft werden, indem Doktrinen und Stationierung verändert, Alarmbereitschaft und Zahlen verringert werden. Strategische Fähigkeiten, nuklear wie konventionell, müssen in einem Abrüstungsprozess effektiv koordiniert werden. Begrenzungen für Raketenabwehrsysteme, im Weltall stationierte Systeme und nicht-nukleare Global Strike-Systeme vereinfachen die nukleare Abrüstung und werden durch diese weiter stimuliert. Derzeit unterminieren jedoch die im Aufbau befindlichen Raketenabwehrsysteme und andere strategische Systeme in Kombination mit weiter bestehenden russischen Bedenken bezüglich der Expansion der NATO und der USA in den Mittleren Osten und in Russlands Peripherie die Aussichten für weitere Schritte atomarer Abrüstung zwischen den USA und Russland. Seitens der USA und der NATO muss gefragt werden, ob die Kosten in Form von beeinträchtigten Aussichten auf nukleare Abrüstung nicht den mutmaßlichen Nutzen von Raketenabwehrsystemen übersteigen. Dasselbe gilt für konventionelle strategische Fähigkeiten sowie für die Erhaltung einer Option auf im Weltall stationierte Systeme.

Kooperative und gemeinsame Sicherheit: Die Konzepte der *kooperativen Sicherheit* und der *gemeinsamen Sicherheit* fußen auf der aus dem Dilemma der ‚nuklearen Abschreckung‘ erwachsenen Einsicht, dass die Sicherheit eines Staates auch unabhängig von seinen Verteidigungsmöglichkeiten von der Sicherheit eines Gegners abhängen kann. Nukleare Abrüstung wird von einem Sicherheitsansatz gefördert, der sich nicht auf dem Gleichgewicht der Macht, sondern auf der Anerkennung einer Notwendigkeit zur gemeinsamen Sicherheit stützt, und zwar im Einklang mit dem Gewaltverbot, der Einhaltung des humanitären Völkerrechts sowie von Abrüstungsbestimmungen. Auch ein gegenseitiger Verlass auf Metho-

den der Konfliktvermeidung und Streitbeilegung sowie die Stärkung der internationalen Rechtsstaatlichkeit und ihrer Institutionen, einschließlich der Vereinten Nationen, des Internationalen Gerichtshofes und des Internationalen Strafgerichtshofes muss ein Bestandteil dieser gemeinsamen Sicherheitsarchitektur sein. Sowohl regional als auch global ist es erstrebenswert, alternative Methoden zur Erhaltung von Sicherheit zu verstärken bzw. zu erschaffen, die nicht auf Atomwaffen basieren. Solche Mechanismen können nuklearwaffenfreie Zonen sein, speziell in Nordostasien, dem Mittleren Osten und der Arktis. Regionale präventive Diplomatie, wie sie schon während des Kalten Krieges in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa praktiziert wurde, ist für die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit im Allgemeinen wichtig und erleichtert regionale wie globale Abrüstungsprozesse.

Rahmen für eine atomwaffenfreie Welt

Prozess und Strategie: Der MPI zufolge ist die Zeit gekommen, einen Prozess zu beginnen, der explizit der Erschaffung einer atomwaffenfreien Welt gewidmet ist, ein Prozess der zumindest vorbereitende Aufgaben zur Erreichung dieses Ziels übernehmen könnte. Da die Atomwaffenstaaten dies bisher nicht unterstützen, haben die Mittelmächte mehrere Optionen. Die Lancierung eines Prozesses hin zu Verhandlungen über eine gänzliche Abrüstung von Atomwaffen könnte ein Ziel der 2015er NPT-Überprüfungskonferenz sein – ein Rahmen, in dem Nichtnuklearwaffenstaaten beträchtliche Verhandlungsmacht haben.

Auch die UN-Generalversammlung kann jederzeit einen Prozess etablieren, der zu multilateralen, nuklearen Abrüstungsverhandlungen führt. 2012 hat die Generalversammlung einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen, als sie eine von Österreich, Mexiko und Norwegen eingebrachte Resolution annahm, die eine ergebnisoffene Arbeitsgruppe (OEWG) einsetzte, die Vorschlägen erarbeiten soll, um multilaterale, nukleare Abrüstungsverhandlungen voranzubringen und eine atomwaffenfreie Welt zu erreichen und zu erhalten. Diese Arbeitsgruppe kann über Entscheidungen abstimmen und könnte, falls die Generalversammlung dem zustimmt, einen Verhandlungsprozess oder eine Diskussion jenseits der rigiden Konsensregeln der ständigen Abrüstungskonferenz in Genf initiieren.

Die Generalversammlung hat auch eine von Indonesien eingebrachte Resolution verabschiedet, die fordert, im Rahmen einer Plenarsitzung der Generalversammlung am 26. September 2013 ein hochrangiges Treffen abzuhalten, welches zum Ziel der nuklearen Abrüstung beitragen soll. Das Treffen stellt eine Gelegenheit dar, die Abrüstungsbemühungen öffentlichkeitswirksamer zur Sprache zu bringen und möglicherweise einen neuen Prozess zu lancieren – eine Gelegenheit, welche von den Mittelmächten ebenso wie von Parlamentariern, Bürgermeistern und zivilgesellschaftlichen Gruppen ergriffen werden sollte.

Mittelmächte können auch unabhängig und ohne die unmittelbare Unterstützung bzw. Teilnahme durch Atomwaffenstaaten handeln. Regionale nuklearwaffenfreie Zonen können die Koordination untereinander vertiefen und gemeinsame politische Aktionen unternehmen. Mittelmächte können Studien und Diskussionsforen zum Aufbau einer atomwaffenfreien Welt durchführen. Sie können nationale Sanktionen gegen Atomwaffen einführen, etwa Regeln gegen Investitionen in Unternehmen, die Sprengköpfe und Trägersysteme herstellen; ein Verbot der Teilnahme eigener Staatsbürger an der Herstellung von Atomwaffen und Trägersystemen sowie eine Pflicht, Personen strafrechtlich zu verfolgen, die mit dem Einsatz von Atomwaffen in Verbindung stehen. Sie können auch Mexikos Initiative unterstützen, das Rom-Statut um das explizite Kriegsverbrechen des Einsatzes von Atomwaffen

zu erweitern. Mittelmächte könnten mit entsprechenden Ambitionen sogar Verhandlungen außerhalb der UN und des NPT zu einem Vertrag über das kategorische Verbot des Einsatzes und des Besitzes von Atomwaffen beginnen.

Das zentrale Problem ist der politische Wille. Wie herausfordernd es auch sein mag, einen explizit der Schaffung einer atomwaffenfreien Welt gewidmeten Prozess zu initiieren, solch ein Prozess ist wesentlich vielversprechender als der schrittweise Ansatz, insbesondere wenn es darum geht, die globale öffentliche Meinung anzusprechen und zu involvieren – ebenfalls ein essentieller Aspekt erfolgreicher Abrüstung.

Optionen zum Aufbau einer atomwaffenfreien Welt: Drei Ausprägungen des rechtlichen Rahmens einer atomwaffenfreien Welt verdienen nähere Betrachtung: 1) eine Nuklearwaffenkonvention; 2) ein Rahmenvertrag zur nuklearen Abrüstung; 3) ein Regelungsrahmen für Mechanismen. Eine Konvention würde die übrigen Instrumente wahrscheinlich miteinschließen oder Verbindungen zu diesen herstellen. Ein Rahmenvertrag könnte die Pflicht, Atomwaffen nie einzusetzen und einen Plan für deren Abschaffung festlegen, sowie weitere Verhandlungen über Themen wie Verifikation, Durchsetzung, Kontrolle und Entsorgung von spaltbaren Materialien mandatieren. Ein Regelungsrahmen für verschiedene Mechanismen würde heute schon existierende Abkommen und Institutionen mit solchen verbinden, die noch gegründet werden müssen. Dies birgt eine Ähnlichkeit zum schrittweisen Ansatz und impliziert nicht notwendigerweise einen globalen, multilateralen Vertrag.

Weitere Entscheidungen befassen sich mit den Institutionen, die notwendig sind, um die Steuerung der Mechanismen für eine atomwaffenfreie Welt sicherzustellen. Es gibt eine Reihe von Aufgaben, die von diesen Institutionen wahrgenommen werden müssen, unter anderem Überwachung und Verifikation, Konfliktprävention, Streitbeilegung und Krisenmanagement, die Durchsetzung von Regelungen, Abrüstungserziehung und die langfristige Sicherung der öffentlichen Meinung und politische Bindung von Mandatsträgern, sowie die Unterstützung von Staaten bei der Umsetzung der Maßnahmen. Eine wichtige Frage ist, ob eine Organisation für die Verifikation gegründet werden muss und wenn ja, wie diese zu bereits bestehenden Organisationen und Vereinbarungen in Beziehung stehen sollte.

Mit Blick auf die Streitbeilegung und die Einhaltung bzw. Durchsetzung der Regelungen könnte eine nukleare Abrüstungsorganisation eine Reihe von Techniken einsetzen, etwa Mediation, das Vorlegen von Fällen vor den Internationalen Gerichtshof, das Entziehen von Privilegien und Unterstützung, sowie das Verabschieden von Wirtschaftssanktionen. Robustere Methoden der Konfliktprävention und des friedlichen Krisenmanagements müssen ebenfalls entwickelt werden. Was die Möglichkeit anbelangt, die Einhaltung der Normen mit Gewalt zu erzwingen, so ist der Sicherheitsrat das angemessene Organ, um derlei Aktionen zu diskutieren und zu autorisieren. Dieser müsste jedoch möglicherweise reformiert werden, um eine ausgeglichene Repräsentation der UN-Mitgliedstaaten und eine Begrenzung des Veto-Rechts zu erreichen, wenn er als Ultima Ratio-Vollstrecker einer atomwaffenfreien Welt Akzeptanz finden soll.

The full report in English is available at: www.middlepowers.org

#