

Die Verpflichtung abzurüsten – Artikel VI des NPT

Statement, Xanthe Hall, IPPNW

Expertengespräch zur Zukunft des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages

Zuerst möchte ich daran erinnern:

Das Ziel des Nichtverbreitungsvertrags (NPT) und aller Abrüstungsbemühungen ist es, einen Atomkrieg bzw. einen Atomwaffeneinsatz zu verhindern und damit eine menschliche Tragödie zu vermeiden. Dies ist auch das wichtigste Ziel der Organisation, für die ich arbeite, der IPPNW.

Artikel VI des NPT

Ein Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofes stellte fest:

„Es besteht eine völkerrechtliche Verpflichtung, in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen und zum Abschluss zu bringen, die zu nuklearer Abrüstung in allen ihren Aspekten unter strikter und wirksamer internationaler Kontrolle führen.“ Dieses Urteil bezieht sich auf Artikel VI im NPT.

Das IGH-Urteil ist deshalb so entscheidend, weil es juristisch Folgendes bestätigte:

- eine Verpflichtung in gutem Glauben bedeutet, es besteht eine Verpflichtung, das Ziel der vollständigen atomaren Abrüstung zu erreichen; d.h., es reicht nicht aus, das Ziel nur anzukündigen;
- Die Abschaffung der Atomwaffen hat unter internationaler Kontrolle zu erfolgen;
- Und wie jede andere rechtliche Verpflichtung muss auch diese in einem angemessenen Zeitrahmen erfüllt und darf nicht auf unbestimmte Zeit verschoben werden.

Der Teufelskreis

Trotz des Versprechens der Atomwaffenstaaten (NWS) bei der NPT-Überprüfungskonferenz im Jahr 2000, die Abrüstungsverpflichtung unter Artikel VI einzuhalten, ist die Gefahr eines Atomwaffeneinsatzes gewachsen.

Warum? Weil das Versprechen nicht *glaubwürdig* war. Denn dem Versprechen folgten Meldungen über veränderte Militärdoktrinen und die Neuentwicklung von sogenannten „einsetzbaren“ Atomwaffen, sowie die Aufhebung des Verbotes von Mininukes in den USA. Die Rede des amerikanischen Präsidenten über die „Achse des Bösen“, die Enthüllungen über Zielländer eines möglichen US-Angriffs in der Nuclear Posture Review und die vor dem Irakkrieg erklärten Drohungen über den Einsatz von US-Atomwaffen verunsicherten viele Staaten noch weiter.

Prompt folgten diesen Meldungen neue Berichte: über illegale Weiterverbreitung, über den Verkauf von atomaren Materialien und Technologien auf dem Schwarzmarkt, über den Austritt Nordkoreas aus dem NPT und über den Verdacht, der Iran betreibt ein Atomwaffenprogramm.

Überrascht uns das? Oder haben wir es nicht mehr wissen wollen, dass der NPT nur ein effektives Instrument für die Nichtverbreitung sein kann, wenn die im Artikel VI geschriebene Abrüstungsverpflichtung glaubwürdig ist und Abrüstung tatsächlich *erfolgt*.

Die Verbindung zwischen Abrüstung und Nichtverbreitung hat eine zwingende Logik. Der Verzicht auf Atomwaffen seitens der NWS und ihre Verbündete würde signalisieren, dass

Atomwaffen für die Sicherheit nicht notwendig sind. Dennoch ist das Gegenteil Realität: Die NWS und ihre Verbündete beharren aus Sicherheitsgründen auf den Besitz von Atomwaffen. Noch schlimmer: Die USA ändert ihre Doktrin und rüstet auf. Dem schlechten US-amerikanischen Vorbild folgen die anderen NWS. Auch die US-Drohung, Atomwaffen im Krieg zu nutzen, führt dazu, dass bestimmte Staaten glauben, Atomwaffen für ihre Sicherheit zu brauchen, falls sie angegriffen werden sollten. Natürlich ist das keine komplett neue Situation, aber die aktuellen Ereignisse seit dem Ende des Kalten Krieges haben sie verschlimmert. Mit der Dominanz der USA ist die Instabilität der Weltordnung drastisch gewachsen und damit die Verunsicherung allgemein.

Die durch diese Situation forcierte Weiterverbreitung von Atomwaffen führt nun bei den Atomwaffenstaaten zur erneuten Schlussfolgerung, dass man Atomwaffen weiterhin brauche, weil neue (möglicherweise auch feindliche) Staaten Atomwaffen erwerben. Der Teufelskreis ist perfekt.

Wie kommen wir aus dem Teufelskreis heraus?

Langfristig reicht es nicht aus, die Sicherheitsmaßnahmen zu verschärfen und eine bessere Kontrolle zu betreiben, obwohl manche Ideen und die Kritik von Mohammed El-Baradei sehr begrüßenswert sind. Auch er sagt:

“a fundamental part of the nonproliferation bargain is the commitment of the five nuclear states recognized under the non-proliferation treaty”

und fordert mehr verifizierbare Abrüstung, die nicht rückgängig zu machen ist.

Auch die von Deutschland so geliebte „Schritt-für-Schritt“-Herangehensweise ist ins Stocken geraten (siehe Cut-Off). Teilweise wurde gar der Rückwärtsgang eingeschaltet (siehe START, CTBT, ABM). Das Moskauer Abkommen (SORT) stellt keine echte Reduzierung dar, sondern nur eine Verlagerung eines Teils des Arsenal. Obwohl man das Abkommen als vertrauensbildende und bedrohungsreduzierende Maßnahme verstehen kann, hat es praktisch den START-Prozess gestoppt.

Die neueste und sicherlich gefährlichste Idee ist die **Proliferation Security Initiative (PSI)**. Die von der Initiative vor dem Sicherheitsrat (am 24. März 2004) eingebrachte Resolution lehnen wir ab. Auch wenn ein Bedarf besteht, kollektiv gegen die Verbreitung von ABC-Waffen zu agieren, darf dies nicht für militärische Abenteuer missbraucht werden. Hier ist der Fokus wieder auf die anderen Länder gerichtet, ohne mit dem gutem Beispiel der Abrüstung voran zu gehen. Es muss eine offene Debatte im Sicherheitsrat stattfinden und umfassende Beratungen mit allen betroffenen Staaten und der Zivilgesellschaft geben, um einen Konsens über diese Initiative zu bilden, der wirklich greift.

Obwohl die PSI-Resolution multilaterale Verträge unterstützt, wird die Artikel VI-Verpflichtung nicht erwähnt und führt damit die Doppelmoral weiter. Noch einmal: Ohne die glaubwürdige Einhaltung der Abrüstungsverpflichtung wird es weiterhin eine Weiterverbreitung von Atomwaffen geben.

Die Nichtverbreitungs-Maßnahmen in der PSI müssen Maßnahmen zur Abrüstung aller Staaten werden. Die vorgeschlagene Buchführung (accounting) und Sicherstellung (physically securing) von ABC-Waffen sind meines Erachtens erste Schritte zur Abrüstung, wenn alle Staaten mitmachen würden, und nicht nur erste Schritte zur Nichtverbreitung. Ein Verbot des Erwerbs und Handelns von ABC-Waffen durch Staaten und nicht nur wie vorgesehen durch nichtstaatliche Gruppen (non-state actors) wäre in diesem Zusammenhang auch sinnvoll.

Effektive Maßnahmen – inklusive der 13 Abrüstungsschritte, die auf der NPT RevCon 2000 beschlossen wurden - müssen in die PSI integriert werden.

Erste Abrüstungsmaßnahmen

Der vierte Schritt der 13 Abrüstungsschritte verlagerte das Problem der Abrüstung in die ständige Abrüstungskonferenz in Genf (CD). Ein neues Gremien (subsidiary body) sollte dort Gespräche über Abrüstung aufnehmen, obwohl jeder wusste, dass dort nichts dergleichen passieren würde. Seit vier Jahren ist dementsprechend auch nichts geschehen. Sinnvoller wäre es deshalb, unter dem NPT ein **Abrüstungsgremium** einzurichten. Momentan stellt kein NWS Ressourcen oder Personal für das Thema zur Verfügung – nur für die Aufrüstung gibt es das große Geld.

Eine **Atomwaffenkonvention** ist die logische Antwort auf die Forderung des IGH, dass die nukleare Abrüstung unter strikter und effektiver internationaler Kontrolle verhandelt und abgeschlossen werden muss. Eine Konvention ist nicht an sich der Gegensatz zu einer „Schritt für Schritt“-Herangehensweise, sondern kann als ergänzend angesehen werden. Bisher wurden die zwei Herangehensweisen als konkurrierend gesehen, aber wenn man von der Forderung nach einem allumfassenden Ansatz, wie Indien es gefordert hatte, wekommt und eher das Konzept der New Agenda Coalition anschaut, kommt man vielleicht zu einem dritten Weg. Wichtig ist es, einen Plan festzulegen, wie man das erklärte Ziel erreichen kann und welche Schritte sinnvoll dazu gehören – so funktioniert jede erfolgreiche Strategie. Der Plan muss jedoch auch an bestimmten Punkten zur Evaluierung angehalten und nur dann fortgeführt werden, wenn alle Betroffenen feststellen, dass der eingeschlagene Weg sicher und erfolgsversprechend ist. D.h. die Schritte werden in Phasen gebündelt. Die Verhandlungen gehen weiter, wenn kleinere Schritte erreicht wurden.

Der umstrittene Teil des IGH-Richterspruchs ergibt einen Hinweis, wie man sich vorwärts bewegen könnte:

„(1.) Aus den oben erwähnten Anforderungen ergibt sich, dass die Androhung und der Einsatz von Atomwaffen generell (grundsätzlich) gegen diejenigen Regeln des Völkerrechts verstoßen würden, die für bewaffnete Konflikte gelten, insbesondere gegen die Prinzipien und Regeln des humanitären Kriegs-Völkerrechts.

„(2.) Allerdings kann der Gerichtshof angesichts der gegenwärtigen Lage des Völkerrechts und angesichts des ihm zur Verfügung stehenden Faktenmaterials nicht definitiv entscheiden, ob die Androhung oder der Einsatz von Atomwaffen in einer extremen Selbstverteidigungssituation, in der die Existenz eines Staates auf dem Spiele stünde, rechtmäßig oder rechtswidrig wäre.“

Meines Erachtens muss man unterscheiden, ob die Drohung Atomwaffen einzusetzen, aus einer stärkeren oder aus einer schwächeren Position heraus ausgesprochen wird. Letzteres ist hier gemeint und bezieht sich auf der Selbstverteidigungsklausel in der UN-Charta. Um die Notwendigkeit einer Selbstverteidigung aufzuheben, muss die Androhung eines Angriffes mit Atomwaffen eliminiert werden. Dafür wäre ein Abkommen über **Nichtersteinsatz** von großer Bedeutung.

Der Einsatz als **allerletzte Option** ist auch ein denkbare Zwischenstadium auf dem Weg zur vollständigen Abrüstung. Entsprechend dem Selbstverteidigungsfall, wenn die Existenz eines Staates auf dem Spiele steht. In diesem Zusammenhang genügt es nicht, wenn die NATO-Doktrin nur von einer letzten Option spricht, ohne sie zu definieren. Akzeptiert man die Selbstverteidigungsoption müssen die atomaren Arsenale dieser Doktrin angepasst und

drastisch reduziert werden. Großbritannien zeigt, wie das gehen kann: alle ihre Atomwaffen sind auf U-Booten stationiert, die kaum angreifbar sind. Die Atomwaffen befinden sich im niedrigen Bereitschaftsstatus und die Briten haben auf taktische Atomwaffen verzichtet. Vor allem dürfen keine neue Atomwaffen wie Bunker Busters und Mininukes entwickelt werden, die möglicherweise in einem konventionell geführten Krieg eingesetzt werden könnten!

Diese erste Phase wäre relativ leicht umzusetzen. Voraussetzung: Der politische Wille ist vorhanden. Die zweite Phase ist technisch schwieriger, weil vollständige Abrüstung sicher sein muss. Dazu braucht es ein gut funktionierendes **Verifikationssystem**, das vielleicht auf der Basis des Atomteststoppvertrags (CTBT) aufgebaut ist. Dafür muss der CTBT aber erst in Kraft treten.

Die **IAEO** muss reformiert oder gar ersetzt werden durch eine Institution, die nur Kontrolle bzw. Inspektionen durchführt und nicht gleichzeitig die Weitergabe von Atomtechnologie fördert.

Schließlich kann die vollständige Abrüstung erst erreicht werden, wenn in den Krisenregionen dieser Welt neue **Sicherheitsabkommen** und -garantien sowie vertrauensbildende Maßnahmen den Weg bereiten für eine Universalität des NPTs oder die Unterzeichnung einer Atomwaffenkonvention. Beispielsweise könnten Indien, Pakistan, Israel und Nordkorea Nichtangriffspakte mit anderen Staaten abschließen oder Atomwaffenfreie- bzw. Massenvernichtungsfreie-Zonen mit ihren Nachbarstaaten vereinbaren. Dies ist wahrscheinlich der schwierigste Schritt überhaupt.

Zum Schluss möchte ich Mohamed El Baradei, Leiter der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO), aus einem Interview in Stern am 26. August 2003 zitieren:

"Hier wird mit zweierlei Maß gemessen. Die US-Regierung verlangt von anderen Staaten, keine Atomwaffen zu besitzen. Andererseits perfektioniert man das eigene Arsenal. Ich glaube, es entspricht nicht dem Vertrag, den sie unterzeichnet haben."