

Besser als nichts

Die 8. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags endet mit einem Minimalkompromiss

Harald Müller

Die 8. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags endete am 28. Mai 2010 mit einem einstimmig verabschiedeten Abschlussdokument. Damit wurde die weitere Vertiefung der Krise um das Nichtverbreitungsregime vermieden. Wesentlich für diesen Teilerfolg war die kooperativere amerikanische Politik. Freilich gelang nur ein Kompromiss auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner: Weder kam es zu einem Durchbruch in der nuklearen Abrüstung noch wurde das Nichtverbreitungsinstrumentarium verstärkt. Greifbarstes Ergebnis blieb der Plan für eine Konferenz über eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten.

Die Ausgangslage

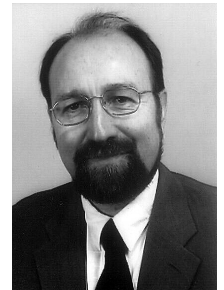
Vom 3. bis 28. Mai 2010 fand am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York die 8. Konferenz der Vertragsstaaten zur Überprüfung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) statt. Ziel der Konferenz war, das Erreichte der letzten fünf Jahre einvernehmlich zu bewerten und ein Arbeitsprogramm für die kommenden fünf Jahre zu verabschieden. Beides sollte in ein Abschlussdokument aufgenommen und im Konsens verabschiedet werden. Nachdem die Vertragsstaaten bei der letzten Überprüfungskonferenz im Jahr 2005 ohne Ergebnis auseinandergeschieden waren,¹ wäre ein erneutes Scheitern als Zeichen für eine Erosion des Vertragsregimes gedeutet worden.

Die Stimmung zu Beginn der Konferenz konnte am Besten mit ›gedämpftem Optimismus‹ beschrieben werden.² Auf der Haben-Seite konnten die Vertragsstaaten einen zuletzt reibungslosen Vorbereitungsprozess verbuchen: Zu einer relativ günstigen Ausgangslage hatten auch die kurz vor Konferenzbeginn abgeschlossenen amerikanisch-russischen Abrüstungsverträge, der Neue START-Vertrag (NSTART) und das Abkommen über die Entsorgung von je 34 Tonnen amerikanischen und russischen Waffenplutoniums beigetragen.³ Das Zauberwort hieß letztlich ›Obama‹. Barack Obamas mehrfach abgegebenes Bekenntnis zu einer kernwaffenfreien Welt hatte Eindruck gemacht.

Auf der Soll-Seite steht die schwere Krise, die durch die Vertragsverstöße Irans heraufbeschworen wurde. Iran hat über Jahre hinweg vertragswidrig der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) in Wien Informationen vorenthalten und erst größere Transparenz gezeigt, als diese Verstöße durch Enthüllungen Oppositioneller ruchbar wurden. Teheran hat

dann auf Zeit gespielt und bis heute in bestimmten Sektoren die Kooperation mit der Wiener Organisation verweigert. Diese Intransparenz betrifft die mögliche militärische Seite der iranischen Nuklearaktivitäten. Dazu liegen der IAEA Informationen vor, die die Führung der Organisation für hinreichend belastbar hält, um ihnen nachgehen zu wollen. Dieser Umstand ist besonders gravierend. Darüber hinaus weigert sich Iran, Forderungen des Sicherheitsrats Folge zu leisten, die in Resolutionen rechtlich bindend niedergelegt wurden. Dass Iran zugleich das Existenzrecht Israels leugnet, macht sein Nuklearprogramm zusätzlich brisant.⁴

Der Status Israels als unerklärte Atommacht ist den arabischen Nachbarn seit jeher ein Dorn im Auge. Vor allem Ägypten, dessen Beitritt zum NVV im Jahr 1981 von der Erwartung begleitet war, Israel werde bald folgen, wenn nötig unter dem massiven Druck der USA, sah sich in seinen Erwartungen enttäuscht. Im Jahr 1995 gelang es Ägypten, den Verwaltungen – Großbritannien, Russland und USA – das Versprechen abzurufen, sich aktiv für die Einrichtung einer kernwaffenfreien Zone in der Region einzusetzen, also Druck auf Israel auszuüben. Als Gegenleistung stimmte Ägypten der unbegrenzten Verlängerung des bis dahin befristeten Vertrags zu. Das Versprechen einer kernwaffenfreien Zone wurde in der ›Nahost-Resolution‹ der NVV-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz im Jahr 1995 festgehalten. Als in den Folgejahren nichts in diese Richtung geschah, machte sich in der arabischen Welt zunehmend der Eindruck breit, der NVV sei ein Instrument zur Zementierung der Ungleichheit in ihrer Region. Der Nahe Osten stellte demzufolge einen Stolperstein für einen gedeihlichen Konferenzverlauf dar.⁵



Prof. Dr. Harald Müller, geb. 1949, ist Geschäftsführendes Mitglied des Vorstands der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und Professor für internationale Beziehungen an der Universität Frankfurt am Main.

Der Autor hat an der 8. Überprüfungskonferenz in New York als Mitglied der deutschen Delegation teilgenommen.

¹ Vgl. Harald Müller, Ein Scherbenhaufen, Vereinte Nationen, 4/2005, S. 148–151.

² Vgl. Rebecca Johnson, Laying Substantive Groundwork for 2010: Report of the 2009 PrepCom, Disarmament Diplomacy, Nr. 91, Sommer 2009, S. 3–9.

³ Marco Fey/Giorgio Franceschini/Harald Müller/Hans-Joachim Schmidt, Auf dem Weg zu Global Zero? Die neue amerikanische Nuklearpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Frankfurt/M., HSKF-Report 4/2010.

⁴ Vgl. Harald Müller, Krieg in Sicht? Das iranische Nuklearprogramm und das Sicherheitsdilemma Israels, Frankfurt/M., HSKF-Standpunkte, 2/2010.

⁵ Vgl. Abbas Kadhimi, The Future of Nuclear Weapons in the Middle East, The Nonproliferation Review, 13. Jg., 3/2006, S. 581–590.

Der Nichtverbreitungsvertrag

Der Nichtverbreitungsvertrag, NVV, (Non-Proliferation Treaty – NPT) wurde am 12. Juni 1968 verabschiedet und trat am 5. März 1970 in Kraft. Er gilt als der bedeutendste Vertrag zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Kernwaffen. 189 Staaten haben den Vertrag ratifiziert oder sind ihm beigetreten, darunter die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats, die zugleich Atomwaffen besitzen: China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA. Zu den wenigen Nichtvertragsstaaten gehören: Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan. Die drei großen Ziele des NVV sind die Nichtweitergabe von Atomwaffen, die Abrüstung von Atomwaffen und die Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kerntechnologie.

Gedämpft wurde der Optimismus ferner durch historische Erblasten der amerikanischen Regierung unter George W. Bush. Dies galt zunächst für die Beziehungen zwischen den USA und Russland. Amerikanische Raketenabwehr- und Weltraumpläne sowie die Absicht, von nuklearen Aufgaben freigestellte Langstreckenraketen und Fernbomber konventionellen Aufgaben zuzuführen, um somit die Fähigkeit zu einem rein konventionellen weltweiten Schlag zu entwickeln, werden in Moskau und Beijing als Bedrohungen angesehen, die ihre Abrüstungs- und Kooperationsbereitschaft einschränken. Präsident Obama hat diese Ausgangslage von Bush geerbt; ein Bruch mit dieser Politik würde indes seine Chancen mindern, im amerikanischen Senat die Zustimmung für Abrüstungsverträge wie NSTART zu erhalten.

Ein zweites aus der Bush-Ära ererbtes Handicap erschwerte die Bemühungen westlicher Staaten, das Nichtverbreitungsinstrumentarium des NVV weiter zu verbessern. Dabei geht es um vier Aspekte.

1. Das 1997 ausgehandelte Zusatzprotokoll zum Verifikationssystem des NVV soll zum geltenden Verifikationsstandard und zur Bedingung von Nuklearhandel gemacht werden. Es erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass heimliche, verbotene Nuklearaktivitäten entdeckt werden.⁶

2. Wirksame Exportkontrollen sollen aufrecht erhalten und auf weitere Exporteure ausgedehnt werden. Bereits seit 1975 koordiniert eine Gruppe von Lieferländern, die ›Nuclear Suppliers Group‹ (NSG), auf Grundlage gemeinsamer Richtlinien ihre Exportpolitik, um einen Wettlauf um die geringsten Auflagen zu verhindern. Seit 2004 sind diese Exportkontrollregeln Pflicht aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Dies hatte der Sicherheitsrat im Jahr 2004 in seiner Resolution 1540 beschlossen.

3. Multilaterale nukleare Arrangements oder nukleare Liefergarantien sollen vereinbart werden⁷. Dieser Thematik war jedoch von Anfang an kein Glück beschieden: Präsident Bush forderte im Februar 2004 ein Embargo von sensitiver Kerntechnologie für Akteure, die zu jener Zeit nicht im Besitz von Anlagen zur Anreicherung und Wiederaufarbeitung waren. Er bot im Gegenzug Brennstoff-Liefergarantien für Kern-

reaktoren an. Mit einem Federstrich wollte Bush somit das Recht auf die uneingeschränkte Nutzung der Kernenergie beseitigen, das im Artikel IV des NVV festgeschrieben ist. Naturgemäß empfanden die technologischen ›Habenichtse‹ (bis hin zu Südafrika, Brasilien und Italien) dies als eine Zumutung. In der Folge trafen alle vernünftigen Vorschläge zu Brennstoffgarantien und multilateralen Nuklearzentren in der Gruppe der Blockfreien auf Ablehnung.

4. Seitens des Westens und Russlands besteht ein Interesse daran, dass die Vertragsgemeinschaft auf Vertragsrücktritte gemeinsam reagiert. Als sich Nordkorea im Jahr 2003 als vertragsbrüchiger Staat auf sein Rücktrittsrecht nach Artikel X berief und den NVV verließ, kam es zu einer solchen geschlossenen Antwort nicht. Dies sollte korrigiert werden. Der NVV sieht vor, dass die rücktrittswillige Vertragspartei den Sicherheitsrat und alle anderen Vertragsparteien über die spezifischen Gründe in Kenntnis setzt, die sie zum Verlassen des Vertrags bewegt haben. Der Vertrag legt fest, dass der Rücktritt nach 90 Tagen wirksam wird. Nach Vorstellungen der westlichen Staaten sollten in einer solchen Lage folgende Maßnahmen ergriffen werden: Die Vertragsparteien sollten sich untereinander beraten, der Sicherheitsrat sollte die genannten Rücktrittsgründe prüfen, die Verifikationsmaßnahmen der IAEA für die zum Zeitpunkt des Vertragsrücktritts vorhandenen kerntechnischen Anlagen sollten weiter gelten und gegebenenfalls importierte Nukleargüter in das Ursprungsland zurückgeführt werden. Schließlich sollte der völkerrechtliche Grundsatz bekräftigt werden, dass vertragswidriges Handeln vor dem Rücktritt durch das Verlassen des Vertrags nicht geheilt werden kann.

Dies waren beträchtliche inhaltliche Hürden. Zeitgleich liefen am UN-Amtssitz die Verhandlungen über eine neue Resolution des Sicherheitsrats mit Sanktionen gegen Iran. Viele Beobachter mutmaßten daher, dass Iran dies zum Anlass nehmen würde, jedes Konferenzergebnis zu boykottieren.

Die Verhandlungen

Wie üblich begann die Konferenz mit der Generaldebatte, in der die Vertragsstaaten ihre kontroversen Standpunkte darlegten. Anschließend arbeiteten Haupt- und Unterausschüsse zur nuklearen Abrüstung, zur Nichtverbreitung, zum Nahen Osten, zur friedlichen Nutzung der Kernenergie, zum Vertragsrücktritt und zu möglichen Reformen des Überprüfungsprozesses. Keinem der Ausschüsse gelang es, die Arbeit mit einem Konsensbericht abzuschließen.

Der Konferenzpräsident fertigte deshalb zu Beginn der letzten Konferenzwoche seinen eigenen Entwurf für ein Abschlussdokument. Darüber ließ er in offenen Beratungen diskutieren, während gleichzeitig eine kleine Gruppe von 15 Delegationen am Entwurf eines Aktionsplans arbeitete. Daneben fanden Kon-

sultationen zum Nahen Osten unter Leitung der irischen Botschafterin sowie vertraulich zwischen Ägypten und den USA statt. Am 28. Mai 2010, dem letzten Tag der Konferenz, verabschiedeten die Vertragsstaaten ohne Gegenstimme ein Abschlussdokument.

Das Abschlussdokument

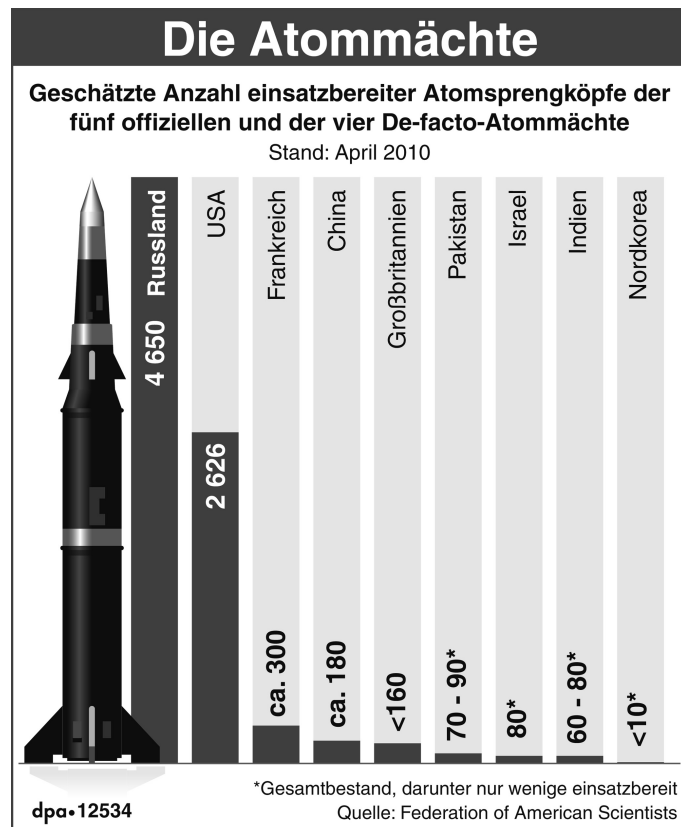
Das Abschlussdokument⁶ enthält neben einem 64 Punkte umfassenden Aktionsplan für die drei Pfeiler des Vertrags, Abrüstung, Nichtverbreitung und friedliche Nutzung der Kerntechnologie, einen gleichwertigen vierten Teil mit der Forderung nach einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten. Allein diese Aufwertung des vierten Themas stellt einen beachtlichen Erfolg Ägyptens dar.

Im Teil über die Abrüstung ist jede Kritik an Allianzen, Abschreckung und Doktrinen entfallen. Geblieben ist lediglich eine schwache Verpflichtung der Kernwaffenstaaten, sich zu bemühen, die Bedeutung der Kernwaffen in ihrer Sicherheitspolitik weiter herabzusetzen. Die nukleare Teilhabe ist nur indirekt erwähnt, wenn von der Reduzierung von Kernwaffen die Rede ist, »ungeachtet ihres Typs und ihres Stationierungsortes«. Die seit einigen Jahren diskutierte Kernwaffenkonvention wird in der Präambel zum Abrüstungsteil im Rahmen des 5-Punkte-Plans des UN-Generalsekretärs ohne Wertung zur Kenntnis genommen. Konkretes Handeln wird hier ebenso wenig empfohlen wie die qualitative Verbesserung von Kernsprengköpfen, deren Begrenzung zusammen mit einem Entwicklungsstopp für neue Kernsprengkopftypen als »legitimes Interesse der Nichtkernwaffenstaaten« anerkannt wird. Auch soll die Umgehung der Bestimmungen des Umfassenden Teststoppvertrags durch neue Technologien unterbleiben.

China ist es nicht gelungen, eine Verpflichtung, sich um größere Transparenz zu bemühen, abzuwehren. Darüber hinaus werden die Kernwaffenstaaten aufgefordert, ein einheitliches Format für ihre Berichte an die übrigen Vertragsparteien zu entwickeln. Die Aufforderung, ein Moratorium für die Produktion von spaltbarem Material aufrechtzuerhalten, fehlt im Vergleich zum Abschlussdokument aus dem Jahr 2000. Auch die Schließung von Testgeländen erwähnt der Aktionsplan nicht.

Neu hingegen ist die Empfehlung, Produktionsanlagen für militärisches Spaltmaterial stillzulegen oder für zivile Zwecke zu nutzen. Die Kernwaffenstaaten werden lediglich »ermutigt«, rechtlich bindende Sicherheitsgarantien zu verhandeln und ihre bestehenden Vorbehalte gegenüber kernwaffenfreien Zonen zu »prüfen«. Verhandlungen für einen Sicherheitsgarantie-Vertrag werden nicht ausgeschlossen, aber auch nicht empfohlen. Insgesamt überwiegen im Abrüstungsteil schwache Formulierungen.

Die Rolle, die der Sicherheitsrat im Rahmen der UN-Charta bei Vertragsverletzungen zu spielen hat,



Quelle: picture-alliance/ dpa-Grafik

wird nicht erwähnt. Nur ein Verweis auf das Statut der IAEA enthält implizit auch den Hinweis auf den Sicherheitsrat – denn dort steht, dass gravierende Vertragsverletzungen an den Rat weitergegeben werden. Die Konferenz »ermutigt« alle Staaten, ein Zusatzprotokoll in Kraft zu setzen, macht dies aber nicht verpflichtend. Das Dokument bekräftigt die Bedeutung von Exportkontrollen und empfiehlt die vorliegenden multilateralen Exportrichtlinien als Modell für nationale Exportpolitik; vom amerikanisch-indischen Nuklearabkommen ist nirgends die Rede. Das Dokument drückt Respekt für die nationalen Entscheidungen in der Kernenergiepolitik und den Brennstoffkreislauf aus, die von internationalen Diskussionen über multilaterale Lösungen nicht beeinträchtigt werden dürften.

Man wird dieses Ergebnis kaum als einen Durchbruch in der nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung bezeichnen können. Umso mehr fällt der vierte

Man wird dieses Konferenzergebnis kaum als einen Durchbruch in der nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung bezeichnen können.

⁶ Vgl. Theodore Hirsch, *The Additional Protocol. What It Is and Why It Matters*, *The Nonproliferation Review*, 11. Jg., 3/2004, S. 140–166.

⁷ Vgl. Yury Yudin, *Multilateralization of the Nuclear Fuel Cycle: The Need to Build Trust*, UNIDIR, Genf 2010.

⁸ *Final Document of the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, UN Doc. NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), New York 2010.

Teil des Dokuments auf, der sich mit dem Nahen Osten befasst: Iran taucht dort nicht auf, hingegen wird Israel ausdrücklich aufgefordert, dem NVV beizutreten. Der UN-Generalsekretär soll im Einvernehmen mit den Verwahrregierungen einen Koordinator für eine Zone frei von Nuklear- und allen anderen Massenvernichtungswaffen im Nahen Osten benennen, der unter anderem eine Konferenz der Staaten der Region für das Jahr 2012 vorbereiten soll. Den Amerikanern gelang es (zum Ärger Irans), die Unterstützung für den Friedensprozess im Nahen Osten in den Text einzubringen und anerkennen zu lassen, dass der Friedensprozess einen Beitrag leistet, um die besagte Zone in der Region zu schaffen.

Großbritannien und Frankreich ließen sich auf nichts ein, was irgendwelche Kompromisse bei ihren nationalen Positionen erfordert hätte.

Die Akteure

Die EU

Das Profil der Europäischen Union auf dieser Konferenz war mäßig. Immerhin trug infolge des Vertrags von Lissabon die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, erstmals für alle EU-Staaten deren Stellungnahme in der Generaldebatte vor. Die spanische Präsidentschaft koordinierte ohne Fehl und Tadel. Als Ergebnis gab es mehr Input der EU als je zuvor: Der vor der Konferenz ausgehandelte Gemeinsame Standpunkt wurde als Arbeitspapier eingereicht und bildete die Grundlage aller weiteren Einlassungen der Präsidentschaft. Auch zu einigen der kritischsten und umstrittensten Fragen der Konferenz reichte die EU Arbeitspapiere ein: zum Nahen Osten, zu den Verifikationsmaßnahmen der IAEA, zum Vertragsrücktritt; auch zum Teststoppvertrag und seinem Verifikationssystem äußerte sie sich. Diese einzelnen Stellungnahmen bildeten wiederum die Grundlage für Textvorschläge, zunächst für die Ausschussberichte, später für die Entwürfe des Konferenzpräsidenten für das Abschlussdokument. Trotz dieser eindrucksvollen Einspeisung von Positionen blieb die EU merkwürdig blass. Dafür gab es vier Gründe.

Erstens spiegelten die Positionen den kleinsten gemeinsamen Nenner wider. Bei der wichtigsten Frage der Konferenz, der Abrüstung, war dieser Nenner sehr klein. Dies lag vor allem an der Haltung der beiden europäischen Atomwaffenstaaten, die sich auf nichts einließen, was irgendwelche Kompromisse bei ihren nationalen Positionen erfordert hätte. Mit ihrem Abrüstungsminimalismus beeindruckte die EU niemanden.

Zweitens beschränkte sich die Präsidentschaft darauf, die jeweiligen Positionen der EU lediglich zu verlesen oder gar nur kundzutun, dass man eine Position habe und sie schriftlich einreichen werde. Ansonsten blieb die EU stumm.

Drittens hielt sich die überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten an die Unionsdisziplin: Man wartete auf die Präsidentschaft und unterstützte gegebenenfalls kurz ihre Stellungnahme. Nationale Positionen wur-

den selten geäußert. Nur Deutschland, Irland, Italien und die Niederlande mischten sich in die Debatte ein.

Viertens hielt sich Frankreich nicht an die von anderen Staaten geübte Unionsdisziplin. Frankreich ergriff das Wort dauernd. Nach kurzer Reverenz an die EU propagierte die französische Delegation dann stets nationale Positionen, die mit denen der EU-Partner wenig gemein hatten. Frankreich verteidigte beispielsweise die Modernisierung der Kernwaffen und schlug die eigene Nukleardoktrin – Kernwaffen werden nur ›defensiv‹ zur Verteidigung ›vitaler Interessen‹ eingesetzt – als Standard für die negativen Sicherheitsgarantien vor, ohne das Auditorium über das Wesen dieser Interessen aufzuklären. Frankreich machte deutlich, dass es gar nicht daran denkt, in Zukunft weitere Abrüstungsschritte zu unterstützen (außer solche anderer Staaten). Da die Präsidentschaft und die Mitgliedstaaten schwiegen, während sich Frankreich ständig zu Wort meldete, entstand der fatale Eindruck, die ›Grande Nation‹ spreche für die EU. Der Popularität der EU gereichte dies nicht gerade zum Vorteil.

Die USA

Die USA gehen mit einer gemischten Bilanz aus der Konferenz. Sie haben ein Ergebnis erzielt, unerwünschte Kritik an der amerikanischen Nuklearpolitik vermieden und sich erfolgreich allen Forderungen widersetzt, die die republikanische Opposition zu Hause als Schwäche hätte auslegen können. Die gemäßigten blockfreien Staaten erkannten die neue amerikanische Politik als positiven Beitrag an. Amerikanische Flexibilität hat wesentlich dazu beigetragen, Iran in der blockfreien Gruppe im Verlauf der Konferenz immer weiter zu isolieren, ohne dass sich dies im Abschlussdokument niedergeschlagen hätte. Die USA haben ihre Ziele, das Nichtverbreitungsinstrumentarium zu stärken oder Kritik an Iran ins Abschlussdokument einfließen zu lassen, nicht erreicht. Insgesamt dürfte die amerikanische Delegation jedoch mit dem Ergebnis zufrieden sein.

Russland

Dies gilt noch mehr für Russland, das sich eigentlich auf ganzer Linie durchsetzen konnte: Die substratechnischen Kernwaffen wurden nicht beim Namen genannt, das Prinzip der ›unverminderten gleichen Sicherheit für alle‹ – also indirekte Kritik an der Raketenabwehr – wurde im Abschlussdokument bekräftigt. Die Konferenz verzichtete darauf, die Schließung von Testgeländen zu verlangen, und das russische Angebot einer Brennstoffgarantie wurde gelobt.

China

Chinas frankreich-ähnliche Politik hingegen, die eigenen Taten loben zu lassen und alle Forderungen nach weiteren Abrüstungsschritten abzuwehren, kam nicht bei allen gut an: Die ›No-first-use‹-Politik der

Chinas frankreich-ähnliche Politik, die eigenen Taten loben zu lassen und alle Forderungen nach weiteren Abrüstungsschritten abzuwehren, kam nicht bei allen gut an.

Chinesen wurde nicht gewürdigt, und China musste die Aufforderung zu mehr Transparenz und zur Schließung von Anlagen zur Produktion von spaltbarem Material hinnehmen; nur die Forderung nach einem einschlägigen Produktionsmoratorium wehrte die chinesische Delegation erfolgreich ab.

Iran

Iran hat eher verloren. Seine Strategie, Wortführer für die am wenigsten realistischen Forderungen der Blockfreien zu spielen, zahlte sich nicht aus, weil die wichtigen Führungsstaaten der Blockfreien, Ägypten, Algerien, Brasilien, Indonesien, Mexiko und Südafrika, auf einen Kompromiss zielten und von einer Reihe anderer blockfreier Staaten in dieser Haltung immer wieder unterstützt wurden. Iran isolierte sich damit zusehends; die anderen ließen die Iraner dies auch gelegentlich öffentlich spüren. Am Ende stand Iran mit dem gescheiterten Versuch, das Abschlussdokument noch einmal neu zu verhandeln, völlig allein da. Iran stimmte lediglich aus gutem Willen und aus Respekt vor den Auffassungen anderer zu – ein verklausuliertes Eingeständnis, dass man von den eigenen Partnern unter massiven Druck gesetzt worden war. Iran gelang es zwar mit Hilfe seiner Verbündeten unter den Blockfreien, namentliche Kritik an der eigenen Politik zu vermeiden; Probleme der Vertragseinhaltung behandelt das Abschlussdokument nur in allgemeiner Sprache. Dieser Erfolg wurde aber dadurch konterkariert, dass die USA gleichzeitig den von den fünf ständigen Mitgliedern abgestimmten Resolutionsentwurf mit der Aussicht auf schärfere Iran-Sanktionen in den Sicherheitsrat einbrachten und der vermeintliche Coup der türkisch-brasilianisch-iranischen Verständigung auf der Konferenz völlig verpuffte.

Die Blockfreien

Die Herausbildung einer flexiblen, verhandlungsfähigen und einflussreichen ›blockfreien Mitte‹, die sich in früheren Konferenzen bereits angedeutet hatte, wurde auf dieser Konferenz weiter vorangetrieben. Neben den im vorigen Absatz genannten Ländern zählen auch Chile, Marokko, Nigeria, die Vereinigten Arabischen Emirate, die ASEAN-Staaten und sogar Libyen dazu. Als höchst eindrucksvoller Wortführer dieser Gruppe hat sich Brasilien etabliert. Die Brasilianer vertraten zwei wichtige nationale Interessen: erstens, Handlungsfreiheit in der Brennstoffkreislaufpolitik zu wahren und zweitens zu vermeiden, dass ihnen das Zusatzprotokoll als Verifikationsmaßnahme aufgenötigt wurde. Für die Unterstützung dieser Positionen gewährte Brasilien Ägypten alle Hilfe in der Nahost-Frage. Ansonsten erwies sich die brasilianische Delegation als kompromissfähiger und eloquenter Verhandlungsführer in Abrüstungsfragen.

Damit ist auch der ›Gewinner‹ im Verhandlungspoker der Überprüfungskonferenz identifiziert: Es ist die ägyptische Delegation, die mit viel Klugheit, Au-

genmaß und Geschick die Konferenz auf dieses Ergebnis hin manövrierte und die, als die amerikanischen Zugeständnisse zum Nahen Osten erst einmal unter Dach und Fach waren, die blockfreien Partner davon zu überzeugen verstand, dass das an sich enttäuschende Ergebnis in der Abrüstungsfrage der einzig erreichbare Kompromiss sei.

Schlussfolgerungen

Das erneute Scheitern einer Überprüfungskonferenz hätte die bestehende Krise des Nichtverbreitungsregimes weiter vertieft. Darin ist der Haupterfolg der New Yorker Konferenz zu sehen. Inhaltlich ist das Ergebnis eher bescheiden ausgefallen. Das Abschlussdokument ist ein Kompromiss zwischen den Kernwaffenstaaten und den Blockfreien auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Die Kernwaffenstaaten wollten jede verbindliche Festlegung auf Abrüstungsaktivitäten vermeiden. Die Blockfreien verbat sich jegliche Stärkung des Nichtverbreitungsinstrumentariums und der Vertragsdurchsetzung. Der Wunsch der Kernwaffenstaaten nach wirksameren Nichtverbreitungsmaßnahmen war trotz vieler starker Worte nicht stark genug, um ihr Festhalten am nuklearen Status Quo ins Wanken zu bringen. Das Interesse der Blockfreien an der Abrüstung genügte nicht, um ihre Vorbehalte gegen belastbare Mittel der Vertragsdurchsetzung zu mindern; im Gegenteil, sie boten Iran trotz sichtbaren Missfallens an der Radikalität der iranischen Politik einen Schutzschirm gegen die Verurteilung durch die Konferenz.

Durch das wechselseitige Abhandeln substanzieller Positionen gibt es keine Abrüstungszeitpläne, keine baldigen Verhandlungen über eine Kernwaffenkonvention, keinen ›Verifikationsstandard‹, der das Zusatzprotokoll verbindlich mit einbezöge, keine klare Befürwortung von multilateralen Brennstoffgarantien anstelle nationaler Einrichtungen, keine Regelungen für den Vertragsrückzug, keine Bekräftigung der wichtigen Rolle des Sicherheitsrats bei der Antwort auf Regelbrüche, keine Kritik an Iran. Das Abschlussdokument ist in seinen ersten drei Teilen ein Musterbeispiel von Minimalismus: besser als nichts, aber nicht viel. So bleiben die bescheidenen Schritte zugunsten einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten das innovativste Ergebnis der Konferenz.

Insgesamt hat die Überprüfungskonferenz keine Probleme gelöst und die Krise des Regimes nicht beendet. Das minimalistische Patt, das den Ausgang der New Yorker Konferenz charakterisiert, bietet lediglich die Chance, die kommenden Jahre zu nutzen, um die grundlegenden Probleme zu lösen. Lässt die Vertragsgemeinschaft diese Gelegenheit verstreichen, wird die Erosion erneut und vermutlich verstärkt einsetzen. Diese Lage verlangt nach dem entschlossenen Handeln von Akteuren, denen der Vertrag mehr bedeutet.

Das Abschlussdokument ist in seinen ersten drei Teilen ein Musterbeispiel von Minimalismus: besser als nichts, aber nicht viel.

Die bescheidenen Schritte zugunsten einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten bleiben das innovativste Ergebnis der Konferenz.