

Abrüstung durch die Hintertür

04 | 02 | 16

Julia Berghofer
Leo Hoffmann-Axthelm

Nukleare Abrüstung: Ausgerechnet eine „ergebnisoffene Arbeitsgruppe“ der Vereinten Nationen ist bestens positioniert, um einen plötzlichen Durchbruch zu erzielen. Nachdem alles andere gescheitert ist.

2015 stellt eine lange überfällige Zäsur im Prozess der nuklearen Abrüstung dar. Die gescheiterte Konferenz zum Nichtverbreitungsvertrag (NVV) steht sinnbildlich für das Auseinanderdriften der Staatengemeinschaft, das sich schon lange abgezeichnet hat. Alle fünf Jahre können die Vertragsparteien des NVV im Konsens weitere Schritte in der Reduzierung globaler Atomwaffenarsenale beschließen. Diese Gelegenheit wurde 2015 gründlich vertan.

Nach der als Erfolg gefeierten 2010er Konferenz, auf der ein breit angelegter Aktionsplan beschlossen wurde, waren die Zweifel groß, dass sich die Staaten ein weiteres Mal einigen könnten. Denn die Versprechen von 2010 wurden nicht eingelöst, die wenigsten Schritte im per Konsens angenommenen NVV-Aktionsplan umgesetzt. Die Hoffnung auf einen Durchbruch in der nuklearen Abrüstung hat sich als trügerisch erwiesen.

Die Enttäuschung führte zu einem neuen Zusammenschluss von fast 160 Staaten, die heute als „Humanitären Initiative“ firmieren. Sie drängen auf glaubwürdige Fortschritte in der nuklearen Abrüstung. Ihre zunehmende Frustration ist verständlich: Ohne Fortschritte in der nuklearen Abrüstung verliert auch das Verbot der weiteren Verbreitung von Atomwaffen an Legitimität. Man kann nicht stur auf den sogenannten „step-by-step“-Ansatz verweisen, wenn selbst elementarste Schritte dieses Ansatzes seit Jahrzehnten von genau denselben Staaten blockiert werden. Neuerdings

propagieren sie „Abrüstung“, während sie ihre Arsenale **massiv erneuern**. Dass sich die Staatengemeinschaft am Ende der NVV-Konferenz 2015 in keinem einzigen Punkt einigen konnte, ist daher wenig verwunderlich.

Die Humanitäre Initiative

Der Plan der Atomwaffenstaaten und der NATO-Bündnispartner inklusive Deutschland ist klar: Weitere Prokrastination, die Zeit mindestens bis zur nächsten NVV-Konferenz 2020 aussitzen. Weiter an billiger Abrüstungsrhetorik festhalten, ohne öffentlich zuzugeben, dass man schlicht und einfach nicht vorhat, auf den „Schutz“ von Atomwaffen zu verzichten und es hierzu erst recht keine konkreten Pläne gibt. Ebenso wenig dazu, die Stationierung von US-Atomwaffen im Fliegerhorst Büchel zu beenden, wo deutsche Piloten den Abwurf auf eigens angepassten Tornados trainieren.

Die Diskussion um die humanitären Auswirkungen stört da nur – macht sie es doch offensichtlich, dass diese Auswirkungen nicht allein Sache der nuklear Bewaffneten sind. Alle Staaten wären von den grenzüberschreitenden Folgen betroffen, und so haben auch alle Staaten ein Anrecht sowie eine Verantwortung, über die Legitimität von Atomwaffen zu entscheiden.

Bisher ist der Nichtverbreitungsvertrag der einzige fast-globale rechtliche Rahmen für Atomwaffen. Er war recht erfolgreich: Nur vier Staaten haben nach seiner Ratifikation Atomwaffen entwickelt, etwa einer pro Jahrzehnt. Die in Artikel VI verankerte Abrüstungsverpflichtung hingegen würde von einer weiteren Stärkung profitieren. Da Völkerrecht nicht per se durchsetzbar ist, werden wichtige Rechtsgüter häufig durch Repetition unterstrichen, wie im Falle der Menschenrechte. Mit anderen Worten: Wenn zu viele Staaten immer noch glauben, der NVV erlaube ihren Atomwaffenbesitz, dann muss man den Vertrag mit einem komplementären Verbot ergänzen. Ein Atomwaffenverbot würde der diffusen Rechtsauffassung Nachdruck verleihen.

Eine überwältigende Mehrheit der Staaten hat die Geduld verloren, und will sich nicht mehr mit Versprechungen abspesen lassen. Was also tun? Natürlich, eine Arbeitsgruppe einsetzen.

Trotz massiven Widerstandes stimmten am 7. Dezember 2015 138 Staaten für die „ergebnisoffene Arbeitsgruppe“ (*open-ended working group, OEWG*). Den Atomwaffenstaaten und ihren Partnern ist klar, wie erfolgreich ein Verbot von Atomwaffen sein könnte – und so **stimmte unter anderem die Bundesregierung gegen** zwei von vier Resolutionen, die die Humanitäre Initiative eingebracht hatte: So lehnt Deutschland die „**ethische Verpflichtung zur nuklearen Abrüstung**“ ebenso ab wie die „**humanitäre Selbstverpflichtung**“ (humanitarian pledge).

Abrüstung durch die Hintertür: Die ergebnisoffene Arbeitsgruppe

Was aber stimmt uns so optimistisch? Da wäre zum einen der erbitterte Widerstand der Atomwaffenstaaten, sowie der Status der OEWG als Unterorgan (*subsidiary body*) der UN-Generalversammlung, was die Legitimität ihrer Empfehlungen maximiert. Viel wichtiger aber sind drei strukturelle Gründe:

- 1) **Initiative:** Die bisher schweigende Mehrheit hat die Initiative ergriffen. 80 Prozent der Staatengemeinschaft, die Humanitäre Initiative, wird sich ihrer Macht langsam bewusst.
- 2) **Mandat:** Das Mandat der OEWG ist klipp und klar, sie soll tatsächliche Verhandlungen über echte, *rechtliche* Schritte in der nuklearen Abrüstung voranbringen.
- 3) **Mehrheitsprinzip:** Zum ersten Mal kommen Verhandlungen über nukleare Abrüstung – anders als im NVV oder in der Genfer Abrüstungskonferenz – ohne Konsens aus. Dies bedeutet, dass Staaten wie die USA, Russland oder auch Nordkorea den Fortschritt nicht durch ein einfaches Heben der Hand blockieren können.

Die Rechnung ist simpel. Die OEWG wird alle bisher vorgebrachten Initiativen zur nuklearen Abrüstung diskutieren. Darunter sind Dutzende Schritte, wie sie im NVV-Aktionsplan aufgelistet sind. Dann wird die OEWG diskutieren, welche Schritte umsetzbar sind. Sie wird feststellen, dass die Atomwaffenstaaten diese Schritte aktuell nicht umsetzen, und dass sich dies in absehbarer Zeit nicht ändern wird. Die Mehrheit der OEWG wird mithin zu dem Schluss kommen, dass einzig ein Verbotsvertrag auch ohne die aktive Zustimmung *aller* Atomwaffenstaaten vorangebracht werden kann. Dank des Mehrheitsprinzips wird die überwältigende Mehrheit diese recht banale Erkenntnis auch zu Papier bringen können.

Am **22. August 2016** sollte die OEWG also eine entsprechende Empfehlung an die UN-Generalversammlung leiten. Da die Mehrheitsverhältnisse deckungsgleich sind, wird die UN diese Empfehlung wohl annehmen, und in einer neuen Resolution einen Ort und einen Termin für den Beginn der Verhandlungen festlegen.

Spätestens wenn der Verbotsvertrag auf dem Tisch liegt, kommt die Bundesregierung unter **Zugzwang**. Plötzlich muss die Abwägung zwischen nuklearer Abschreckung und nuklearer Abrüstung öffentlich stattfinden. Unsere **Pressemitteilung** über Deutschlands Abstimmungsverhalten bei den Vereinten Nationen wurde Tausende Male geteilt, **dementsprechende Videos** aus der Bundespressekonferenz bekamen insgesamt weit über eine halbe Million Klicks.

Die Bundesregierung muss sich also bald entscheiden: *Für* oder *gegen* ein Atomwaffenverbot?