

Nukleare Abrüstung: Haben wir bald die Chance auf Global Zero?

23. Sep. 2016 von [Julia Berghofer](#)

Der nächste große Schritt auf dem Weg zu Verhandlungen über ein globales Atomwaffenverbot ist getan. In einer offenen Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen sprach sich eine Mehrheit von Staaten dafür aus, dass 2017 ein rechtlich bindendes Instrument zur nuklearen Abrüstung verhandelt werden soll. Viele sprechen schon jetzt von einem historischen Schritt – gleichzeitig dürfen mögliche Hürden jetzt nicht aus den Augen verloren werden.



Genf im August 2016: Entscheidende Abstimmung am letzten Tag der OEWG.
Urheber/in: Julia Berghofer. All rights reserved.

Der letzte Sitzungstag der offenen Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen (VN) zu nuklearer Abrüstung (Open-ended Working Group, OEWG) in Genf begann mühsam und zäh. Phasenweise ging die Stimmung, die bisher weitgehend optimistisch und konstruktiv gewesen ist, in den Keller. Am frühen Abend löste sich die kurzfristige Anspannung dann doch in Wohlgefallen auf und machte einem Gefühl von Erleichterung unter den meisten der anwesenden Delegationen Platz: Zwei Drittel der anwesenden 104 Staaten stimmten für den abschließenden [Report der OEWG](#). Darin enthalten die Empfehlung an die VN-Generalversammlung im Oktober, für 2017 Verhandlungen über ein Atomwaffenverbot anzusetzen:

„Die Arbeitsgruppe gibt mit breiter Unterstützung die Empfehlung an die Generalversammlung ab, in 2017 eine Konferenz abzuhalten, die für alle Staaten offen ist, unter Teilnahme und Mitwirkung internationaler Organisationen und der Zivilgesellschaft, um ein rechtlich bindendes Instrument zum Verbot von Atomwaffen verhandelt und zu deren völliger Abschaffung führt“ (Paragraph 67, OEWG-Report)

Die vergebliche Suche nach einem Konsens

Trotz dieses positiven Ausgangs hätten sich die meisten der an der letzten Sitzung teilnehmenden Delegationen ein anderes Prozedere gewünscht. Die OEWG, die im Herbst 2015 durch eine [Resolution](#) der Generalversammlung mandatiert wurde und mit dem Ziel gestartet wurde, nukleare Abrüstung auf dem multilateralen Weg voranzutreiben, tagte in 2016 insgesamt drei Mal – im Februar, Mai und abschließend Mitte August. Während dieser Zeit schien es den meisten Staaten wichtig zu sein, auf einen Konsens hinzuarbeiten. Eine Empfehlung an die Generalversammlung über die nächsten Schritte in der nuklearen Abrüstung sollte im Idealfall einvernehmlich erfolgen.

Zwar hat die OEWG als Unterorgan der Vereinten Nationen unter Mehrheitsregeln gearbeitet, ein im Konsens angenommener Report hätte jedoch zusätzlich ein positives und starkes Signal sowohl an die Gesamtheit der Generalversammlung als auch an die Nuklearwaffenstaaten gesendet, die geschlossen alle Sitzungen der OEWG boykottiert haben.

Ein Konsens schien bis kurz vor Ende der letzten Sitzungswoche noch im Bereich des Möglichen zu liegen, wurde aber im allerletzten Moment von der australischen Delegation verhindert. Australien ließ im Namen von 14 Staaten (zum Großteil NATO-Mitgliedern) gegenüber dem Vorsitzenden der OEWG verlauten, man könne den aktuellen Entwurf des OEWG-Reports nicht unterstützen und sprach von einer „Unausgewogenheit des Entwurfs“. Die darin formulierte Empfehlung sei nicht konkret genug und die Unterstützung für einen Verbotsvertrag nicht akzeptabel. Aus Sicht der meisten NATO-Staaten wird der von ihnen verfolgte schrittweise Ansatz nicht ausreichend in dem Report reflektiert.

Die australische Delegation forderte daher eine formale Abstimmung, eine Forderung, die dem Konsens-Ziel ein jähes Ende setzte und bei den meisten der staatlichen Teilnehmer/innen und in den Reihen der Zivilgesellschaft für prompten Unmut sorgte.

Denn um einen Konsens zu erreichen und die OEWG in einer kooperativen Atmosphäre zu Ende gehen zu lassen, haben viele Abrüstungsbefürworter/innen durchaus Kompromisse in Kauf genommen. Die mexikanische Delegation etwa betonte kurz vor dem australischen Einwurf: „Die meisten von uns sind mit dem Dokument nicht wirklich zufrieden. ...Aber wir haben die bestmögliche Vereinbarung erreicht, daher stimmen wir zu“. Die CELAC (Gemeinschaft der insgesamt 33 lateinamerikanischen und karibischen Staaten) hätte sich nach eigener Aussage in dem Entwurf eine noch stärkere Zuspitzung auf das Atomwaffenverbot gewünscht.

Dennoch waren diese Staaten kompromissbereit und haben in den vergangenen Monaten an einem konsensfähigen Dokument gefeilt – ein Umstand, der die australische Kehrtwende in letzter Minute zu einem fast schon unfairen Zug machte.

Europa und der Westen stellen sich gegen ein Atomwaffenverbot

Aufgrund der formalen Forderung Australiens stimmten die Delegationen im Anschluss über den Entwurf ab. 68 Befürworter standen 22 Gegnern und 13 Enthaltungen gegenüber. Wenngleich von Seiten der Vereinten Nationen lediglich die Stimmenverhältnisse dokumentiert wurden, jedoch keine offizielle Aufschlüsselung existiert, welche Delegationen für oder gegen das Dokument gestimmt bzw. sich enthalten haben, haben einige Vertreter/innen aus der Zivilgesellschaft [inoffizielle Übersichten](#) veröffentlicht.

Das Bild, das bei der detaillierten Betrachtung entsteht, wirft ein besonders negatives Licht auf die meisten europäischen Staaten und den Westen insgesamt. Während sich die afrikanischen und die lateinamerikanischen/karibischen Staaten geschlossen für das Dokument und damit für den Beginn von Verhandlungen über ein Atomwaffenverbot



Diese Webseite verwendet Cookies. Wenn Sie auf der Seite weitersurfen, stimmen Sie der Cookie-Nutzung zu. [Mehr Informationen](#) »

Verbotsgegner/innen

Ins Leben gerufen wurde die OEWG als ein Forum, in dem unterschiedliche Maßnahmen, die wieder Leben in das zum Stillstand erstarrte globale Abrüstungsregime bringen könnten, diskutiert werden sollten. Der „Auftrag“ an die OEWG reichte vom Identifizieren relevanter Transparenzmaßnahmen bis hin zu „effektiven rechtlichen Maßnahmen“. Die Debatte innerhalb der OEWG – das zeigte sich schon recht früh – spitzte sich auf ein Atomwaffenverbot als solch ein effektives Instrument zu, mit dem die rechtliche Lücke im bestehenden Abrüstungsregime geschlossen werden könnte, die allein daraus resultiert, dass in prominenten Foren wie der Genfer Abrüstungskonferenz und in den Verhandlungen zum Nichtverbreitungsvertrag seit Jahren Stillstand herrscht. Oder dass Maßnahmen beschlossen werden, die bislang lediglich auf dem Papier existieren. Für viele der Staaten, die sich in der OEWG-Abstimmung enthielten oder gar gegen die Empfehlung an die Generalversammlung stimmten, spiegelt genau diese Empfehlung zu sehr die Haltung der Verbotsbefürworter wider. Sie bemängeln, dass die Empfehlung zu wenig die gesamte Bandbreite an den in der OEWG vorgeschlagenen Abrüstungsmaßnahmen widerspiegelt.

So werden in den Paragraphen 66 bis 68 des OEWG-Reports, welche die „recommendations“ an die Generalversammlung darstellen, zwar „zusätzliche“ Maßnahmen genannt, allerdings scheint den Gegner/innen des Verbots der Fokus zu sehr auf dem „rechtlich bindenden Instrument“ zu liegen. Insofern reflektiert die negative oder neutrale Positionierung eines Drittels der in der Abstimmung anwesenden Delegationen deren Furcht davor, dass sie einen Prozess mittragen könnten, der nicht mehr aufzuhalten ist.

Ähnliches war, so bemerkte *Maiika Skjønberg* vom GRIP-Institut in Brüssel noch vor dem Start der ersten OEWG-Sitzung im Februar, bereits mit Norwegen festzustellen. 2013 organisierte Norwegen noch die erste der humanitären Konferenzen über die Auswirkungen von Atomwaffen in Oslo; gleichsam erschrocken über die Ausmaße, die die humanitäre Bewegung in den Folgejahren annahm, distanzierte sich Norwegen jedoch stückweise wieder von seiner ursprünglichen Haltung (was unter anderem aber auch an einem Regierungswechsel lag).

Ebenso spiegelt der australische Zug, den Konsens direkt in Frage zu stellen, eine Besorgnis darüber wider, dass die Stimmen gegen ein Atomwaffenverbot untergehen könnten. Auf den ersten Blick wirkte die Forderung Australiens nach einer Abstimmung unklug – tatsächlich ist aber anzunehmen, dass es der australischen Delegation nicht darum ging, eine Mehrheit gegen die Empfehlung hinter sich zu versammeln. Zu intensiv sind die Verhandlungen hinter verschlossenen Türen gewesen und zu klar war die Haltung der einzelnen Staatengruppen, als dass es den Australiern um einen „Erfolg“ in der Abstimmung hätte gehen können.

Stattdessen ging es um ein gut kalkuliertes Signal nach außen: die Fronten sollten geklärt werden und den nicht teilnehmenden Staaten (insbesondere den Atomwaffenstaaten) sollte kommuniziert werden, dass einer Zweidrittelmehrheit immerhin ein Drittel gegenübersteht, das Verhandlungen über ein Verbot zumindest nicht aktiv mitträgt. Gleichzeitig war bei einigen Staaten die Aussicht auf einen Konsens ausschlaggebend für eine positive Haltung gegenüber der OEWG-Empfehlung.



Diese Webseite verwendet Cookies. Wenn Sie auf der Seite weitersurfen, stimmen Sie der Cookie-Nutzung zu. [Mehr Informationen](#) »

folgendermaßen: „Zu unserem Bedauern wurde eine Abstimmung gefordert. Auf Anweisung des Außenministeriums haben wir nicht abgestimmt“. Die Delegation begründete ihre etwas irritierende Entscheidung damit, dass der Text des Dokuments nicht zufriedenstellend gewesen sei. Die Schweiz und Schweden, die im letzten Herbst für die Einrichtung der OEWG waren, nahmen zwar an der Abstimmung teil, enthielten sich jedoch, weil es keinen Konsens gab. Ähnliches gilt für Norwegen und die Niederlande, die erklärten, „wir sollten uns nicht so trennen lassen, dass ein Fortschritt nicht mehr möglich ist“.

Rachel Day, eine Beobachterin aus der Zivilgesellschaft und Forschungsbeauftragte beim Parlamentarischen Netzwerk für nukleare Non-Proliferation und Abrüstung (PNND), äußerte sich zu dem Rückzieher einiger Staaten folgendermaßen:

„Ich persönlich finde es extrem enttäuschend, dass diejenigen Staaten, die mit Nein gestimmt haben, nicht über ihre eigene Agenda hinaussehen und das große Ganze nicht im Blick haben. Die OEWG ist ja schon begrenzt in ihrem Einfluss, dadurch, dass kein Atomwaffenstaat teilgenommen hat. Es ist einfach nur unlogisch, dass sie die OEWG noch weiter geschwächt haben, indem die Nicht-Atomwaffenstaaten daran gescheitert sind, einen Konsens zu finden“.

Das Problem der „third parties“ – der sogenannten Mittlerrolle

Nun könnte man dennoch zufrieden sein mit der zahlenmäßigen Überlegenheit derjenigen Staaten, die Verhandlungen über ein rechtlich bindendes Instrument fordern. Genau hier aber liegt die Crux – oder zumindest eine Hürde, die auf dem Weg zu den Verbotsverhandlungen nicht ignoriert werden darf: Wie schon die krisenhafte Entwicklung zeigt, die der Nichtverbreitungsvertrag in den letzten Jahren genommen hat, haben sich auch in der OEWG, in einem weitgehend progressiven Umfeld, ideologische Spannungen aufgetan.

Die Zweidrittelmehrheit hat zweifelsohne ein starkes und entschlossenes Statement an die Staatengemeinschaft gerichtet, die ab Oktober in der Generalversammlung zusammenkommt und über die nächsten Schritte im Bereich der nuklearen Abrüstung beraten wird. Gleichzeitig offenbart der Blick auf die Verteilung der Stimmen eine grundlegende Schwierigkeit. Diese Schwierigkeit besteht im Fehlen von sogenannten „third parties“ – von einflussreichen Drittparteien also, die im Zweifelsfall eine Mittlerrolle einnehmen könnten zwischen den progressiven Befürwortern eines Atomwaffenverbots und dessen Gegnern, die traditionellerweise den Atomwaffenstaaten den Rücken freihalten und die nukleare Haltung der NATO mittragen.

Eine solche Mittlerrolle, beschreibt Rachel Day in einem [Beitrag](#) für die Organisation [Basel Peace Office](#), hat beispielsweise eine Expertengruppe der Vereinten Nationen eingenommen, als es darum ging, eine nuklearwaffenfreie Zone in Zentralasien einzurichten. Während der zehn Verhandlungsjahre hat diese Gruppe eine entscheidende Unterstützerposition eingenommen und auch maßgeblich dazu beigetragen, dass die Atomwaffenstaaten das Zusatzprotokoll des Vertrags über eine zentralasiatische nuklearwaffenfreie Zone unterzeichnet haben. Damit sicherten sie zu, keinen der Vertragsstaaten nuklear



Diese Webseite verwendet Cookies. Wenn Sie auf der Seite weitersurfen, stimmen Sie der Cookie-Nutzung zu. [Mehr Informationen](#) »

im Falle des Iran-Deals. Die EU hat hier maßgeblich zu einer Verständigung zwischen Iran und der Staatengemeinschaft beigetragen, was letztendlich zu einem erfolgreichen Abschluss des Abkommens mit dem Iran geführt hat.

Die Rolle der EU: Stillhalten und Aussitzen

Noch vor kurzem hat sich die EU im Bereich nukleare Abrüstung darum bemüht, Engagement zu zeigen und so etwas wie eine europäische Strategie auf diesem Gebiet zu verfolgen. Spätestens seit der gescheiterten Überprüfungskonferenz zum Atomwaffensperrvertrag im April/Mai 2015 ist dieses Engagement von der EU-Agenda verschwunden. Begründet wird dies von Seiten einiger EU-Beamter mit dem Verweis auf derzeit dringlichere Probleme, die der EU zu schaffen machten, darunter die Fluchtbewegungen aus Syrien und den nordafrikanischen Staaten sowie die generelle Instabilität der EU nach dem Brexit und der Wirtschaftskrise. Entsprechende Resolutionen im Europaparlament sind daher derzeit unwahrscheinlich und auch gemeinsame Statements in den relevanten Abrüstungsforen ist die EU derzeit nicht in der Lage zu formulieren.

Von einem EU-Ansatz hat sich das Gewicht in Europa hin zu einem NATO-Ansatz verschoben, was sich auch in der Abstimmung über das OEWG-Abschlussdokument deutlich gezeigt hat: selbst die sonst progressiveren skandinavischen Länder halten sich zurück.

Die derzeitige Haltung der EU – Stillhalten und das Thema nukleare Abrüstung weitgehend Ausblenden – spiegelte sich schon in der Besetzung der EU-Delegation während der letzten OEWG-Sitzung wider. Gerade in dieser wichtigen letzten Phase der Arbeitsgruppe war von EU-Seite lediglich eine nach eigener Aussage auf diesem Gebiet weniger bewanderte Zwei-Mann-Delegation anwesend. Zur Abstimmung schickte die EU einen Praktikanten. Zwar war die EU als Staatenverbund ohnehin nicht stimmberechtigt. Die personelle Unterbesetzung einer der wichtigsten Institutionen der westlichen Welt spricht dennoch Bände.

Zudem stellt sich die Frage, inwieweit ein Engagement der EU im Plenum oder auch hinter den Kulissen möglicherweise für eine progressivere Positionierung von Staaten wie Schweden, Norwegen, der Schweiz oder Neuseelands in der Abstimmung hätte beitragen können. Diese Staaten haben sich alle enthalten, sind aber prinzipiell ebenfalls potenzielle Mittler, die für die Argumente der Abrüstungsbefürworter/innen zugänglich sind, deren Unterstützung aber irgendwo auf dem Weg zum OEWG-Abschlussdokument verloren gegangen ist.

Die Haltung Deutschlands

Auch Deutschland gehört zu den Staaten, die sowohl das außenpolitische Gewicht als auch ein diplomatisches „Standing“ besitzen, das es ihnen ermöglichen würde, als Mittler in der Atomwaffenfrage aufzutreten. Die große Mehrheit der Bundesbürger und Bundesbürgerinnen hat sich jüngst in einer Umfrage gegen den Besitz von Atomwaffen ausgesprochen – auch mit Blick auf den Willen der eigenen Bevölkerung, ganz zu schweigen

Diese Webseite verwendet Cookies. Wenn Sie auf der Seite weitersurfen, stimmen Sie der Cookie-Nutzung zu. [Mehr Informationen](#) »



Deutschland hat in der OEWG gegen die Aufnahme von Verbotsverhandlungen gestimmt, bietet im Gegenzug aber keine überzeugenden Alternativen an. Zwar skizzieren diejenigen 24 Staaten, die sich selbst als Unterstützer eines „progressiven Ansatzes“ bezeichnen und zu denen neben Deutschland und weiteren NATO-Staaten auch Kanada und Australien gehören, eine Reihe an Maßnahmen, die den Weg zu einer atomwaffenfreien Welt ebnen sollen und die sich auch im OEWG-Report wiederfinden.

Allerdings sind dies zum Großteil Vorschläge, die schon in der Vergangenheit an ihre natürlichen Grenzen gestoßen sind, etwa dann, wenn sich die USA weigern, den Umfassenden Kernwaffenteststoppvertrag (Comprehensive Test Ban Treaty – CTBT) zu unterzeichnen, oder wenn die Verhandlungen über eine weitere nuklearwaffenfreie Zone im Mittleren Osten immer wieder zu Spannungen führte und schließlich fast gänzlich aus der Diskussion verschwand.

Gleichzeitig verwies Deutschland in einem Statement auf die breit angelegten Maßnahmenpakete der Überprüfungs Konferenzen zum Nichtverbreitungsvertrag von 2000 und 2010, mit der Bemerkung, „[we have a roadmap](#)“. Von den damals beschlossenen (und bejubelten) Maßnahmen ist bis heute nicht einmal ein Bruchteil zufriedenstellend umgesetzt worden – ganz zu schweigen davon, dass gerade die Länder, die immer wieder mit der veränderten internationalen Sicherheitslage argumentieren, am besten wissen sollten, dass es nach 16 Jahren angebracht wäre, den „Plan“ zumindest anzupassen.

Auch die im OEWG-Report festgehaltene Idee, dem Nichtverbreitungsvertrag ein Zusatzprotokoll hinzuzufügen, in dem nukleare Abrüstung als „integraler Bestandteil“ definiert werden sollte, klingt nach Zynismus. Hat doch bereits der Internationale Gerichtshof in seinem Gutachten von 1996 festgestellt, dass der Nichtverbreitungsvertrag eine Verpflichtung zur Abrüstung beinhaltet – eine Einschätzung, welche die Atomwaffenstaaten bisher wenig bis gar nicht tangiert hat.

Der Vorschlag wiederum, intensiv an der Implementation der VN-Sicherheitsratsresolution 1540 zu arbeiten, ist so vage wie riskant, denn der Fokus auf nuklearer Sicherheit statt auf Abrüstung würde das eigentliche Ziel der Abschaffung von Atomwaffen vermutlich eher unterminieren als stärken.

Generell mögen sich die Vorschläge, die von Seiten der „progressiven“ Staaten kamen, insbesondere die Unterstützung für nuklearwaffenfreie Zonen, in der Theorie nicht schlecht anhören. Die Vermutung liegt jedoch nahe, dass es sich hierbei um eine mehr oder weniger aus einer Verzweiflung heraus zusammengestellte Liste handelt, um einen Prozess zu verhindern, der allem Anschein nach in einem Verbot mündet und – ob er nun einen direkten Einfluss auf die Atomwaffenstaaten hat oder nicht – für die meisten europäischen und westlichen Staaten ungemütlich werden könnte, da sie sich international und der eigenen Bevölkerung gegenüber für ihre Haltung rechtfertigen müssten. Diese Verzweiflung und Ratlosigkeit ist damit ganz auf Deutschlands Seite.

Ausblick

Diese Webseite verwendet Cookies. Wenn Sie auf der Seite weitersurfen, stimmen Sie der Cookie-Nutzung zu. [Mehr Informationen](#) »



substanziellste Diskussion innerhalb des VN-Systems über konkrete Schritte innerhalb der nuklearen Abrüstung. Die Empfehlung an die VN-Generalversammlung, in 2017 eine Konferenz abzuhalten, um über ein rechtlich bindendes Instrument zum Verbot von Atomwaffen zu verhandeln, hat möglicherweise historische Implikationen“.

Gleichzeitig dürfen gerade in diesem Stadium, in dem vieles möglich ist, aber auch viel auf dem Spiel steht, eventuelle Stolpersteine nicht aus dem Blick verloren oder ignoriert werden. Der Weg in Richtung Atomwaffenverbot ist ein steiniger und selbst mit diesem vielleicht historischen ersten Stück Weg sind grundsätzliche Baustellen noch nicht aus dem Weg geräumt.

Eines der größten Probleme besteht nach wie vor in der ungleichen globalen Verteilung der Verbotsbefürworter und -gegner. Die Idee des Verbots wird erst dann richtig wirksam, wenn unter den europäischen und westlichen Staaten insgesamt wieder Unterstützer gewonnen werden (notfalls mit Druck aus der Zivilgesellschaft), die eine Vermittlerrolle einnehmen oder aber Druck auf die Atomwaffenstaaten aufbauen können. Andernfalls könnte sich eine Haltung manifestieren, die ein Experte einer renommierten Organisation folgendermaßen beschreibt: „Die Atomwaffenstaaten werden sich von anderen nicht diktieren lassen, wie sie ihre Sicherheit garantieren sollen. Ist es unfair, dass dabei eine Mehrheit an Ländern Atomwaffen abschaffen will? Willkommen in der Realität der Weltpolitik“.

Einem derartigen Pessimismus gilt es vorzubeugen, auch wenn Zweifel an der Zugkraft von Verhandlungen ohne die Unterstützung von einflussreichen Schlüsselakteuren ihre Berechtigung haben. Denn wenngleich Reputation eine international mächtige Währung ist, die viele Staaten nicht aufs Spiel setzen wollen, kann ihr Verlust nur dann wirklich „weh tun“, wenn ihn relevante Akteure bemerken und anprangern.

Insbesondere diejenigen Staaten, die sich bei der Abstimmung in der letzten OEWG-Sitzung enthalten haben, stehen auf der Kippe und sind gleichzeitig wichtige Akteure, die es in den kommenden Monaten zu überzeugen gilt, dass eine Teilnahme an den Verhandlungen in 2017 sinnvoll und wichtig ist – und dass sie auch dann teilnehmen können, wenn sie den Standpunkt der Verbotsbefürworter nicht zu 100 Prozent teilen.



Dieser Artikel steht unter einer [Creative Commons Lizenz](#).



Diese Webseite verwendet Cookies. Wenn Sie auf der Seite weitersurfen, stimmen Sie der Cookie-Nutzung zu. [Mehr Informationen](#) »



Diese Webseite verwendet Cookies. Wenn Sie auf der Seite weitersurfen, stimmen Sie der Cookie-Nutzung zu. [Mehr Informationen](#) »