

Hansfrieder Vogel

## Kleiner Schritt – große Wirkung?

Die Chancen eines FMCT nach dem Durchbruch auf der Abrüstungskonferenz

■ Nach über einem Jahrzehnt Stillstand hat sich die UN-Abrüstungskonferenz auf den Beginn von Verhandlungen über ein Verbot der Herstellung von Spaltmaterial für Kernwaffen geeinigt. Dieser Durchbruch öffnet im gegenwärtig positiven abrüstungspolitischen Klima ein Zeitfenster für substantielle Fortschritte. Skepsis ist dennoch geboten, denn in zentralen Fragen bleibt die Staatengemeinschaft gespalten. Strittig ist vor allem, ob zusätzlich zu einem Produktionsverbot auch bereits produziertes Spaltmaterial in eine Regelung einbezogen und inwiefern die Einhaltung von Vertragsbestimmungen überwacht werden soll.

■ Die Abrüstungskonferenz stellt dies vor drei Herausforderungen: Erstens müssen schnell Verhandlungsergebnisse erzielt werden, zweitens müssen alle Akteure, vornehmlich aber die Kernwaffenstaaten Kompromissbereitschaft entwickeln. Drittens müssen Wege gefunden werden, die Länder außerhalb des Nichtverbreitungsvertrages – insbesondere Israel – in ein Abkommen einzubeziehen.

■ Deutschland kann hierzu beitragen, indem es als Vermittler agiert und sowohl in der EU und der NATO gegenüber den westlichen Atomwaffenstaaten, als auch mit der EU gegenüber dritten Akteuren auf Kompromisse hinwirkt. Ziel wäre ein substantieller und von einer kritischen Masse an Staaten getragener FMCT, der das Regime nachhaltig stärken kann.

JULI 2009



---

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Der FMCT – Nach dem Durchbruch ist vor dem Dissens</b> . . . . .	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Abrüstung und Nichtverbreitung – der doppelte Nutzen eines FMCT</b> . . . . .	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Akteure und Interessen</b> . . . . .	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Herausforderungen und Chancen eines FMCT: Kleiner Schritt, große Wirkung?</b> . . . . .	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Handlungsempfehlungen für die deutsche und europäische Politik</b> . . . . .	<b>6</b>
	<b>Literatur</b> . . . . .	<b>7</b>



## 1 Der FMCT – Nach dem Durchbruch ist vor dem Dissens

Die UN-Abrüstungskonferenz in Genf feiert einen Durchbruch. Mit der Einigung auf den Beginn von Verhandlungen über ein weltweites Verbot der Herstellung von Spaltmaterial für Kernwaffen ist die Staatengemeinschaft im Mai – nach über einem Jahrzehnt der Blockade – einen Schritt näher an ein Abkommen gerückt, das seit den frühen Tagen des Atomzeitalters diskutiert wird. Das derzeit so positive abrüstungs- und nichtverbreitungspolitische Klima hat diese Entscheidung klar begünstigt; und es hellt sich damit weiter auf.

Dennoch: Auf dem Weg zu einem »Fissile Material Cut-off Treaty« (FMCT) ist nur eine erste Hürde genommen. Weitere werden folgen, denn zu wesentlichen inhaltlichen Fragen herrscht nach wie vor Dissens. Dies ungeachtet der Tatsache, dass sich die UN-Generalversammlung schon 1993 im Grundsatz auf ein solches Abkommen einigte, die Abrüstungskonferenz 1995 ein Verhandlungsmandat für einen »nicht-diskriminierenden, multilateralen und sowohl international wie auch effektiv überprüfbaren« Vertrag verabschiedete, und auch die Überprüfungs-konferenz zum Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) im Jahr 2000 sofortige Verhandlungen sowie eine Einigung innerhalb von fünf Jahren anmahnte. Verhandlungen kamen zum einen nicht in Gang, weil über die gleichzeitige Aushandlung und den Stellenwert anderer Rüstungskontrollabkommen Streit herrschte. Die Konferenz hat sich nun darauf geeinigt, über nukleare Abrüstung, Schritte zur Vermeidung eines Wettrüstens im Weltall und negative Sicherheitsgarantien parallel zumindest zu beraten (Conference on Disarmament, 2009a).<sup>1</sup> Strittig sind zum anderen, abseits der exakten Definition von »Spaltmaterial«, der Aufteilung der Kosten und der Laufzeit eines Vertrages vor allem zwei Punkte: Ob nicht nur die künftige Erzeugung von Spaltmaterial verboten, sondern auch die Nutzung vorhandener Bestände (»stocks«) für die nukleare Rüstung untersagt, und in welchem Ausmaß die Einhaltung der Vertragsbestimmungen durch internationale Überwachung sichergestellt werden soll (»verification«). Ob, wann und zu welchen Bedingungen sich die Staatengemeinschaft auf einen FMCT einigen kann, ist daher durchaus fraglich.

<sup>1</sup> Negative Sicherheitsgarantien sind die Verpflichtung eines Atomwaffenstaats, sein Nuklearpotenzial gegen Nicht-Atomwaffenstaaten weder einzusetzen noch mit einem solchen Einsatz zu drohen.

## 2 Abrüstung und Nichtverbreitung – der doppelte Nutzen eines FMCT

Spaltmaterial – Plutonium oder hochangereichertes Uran – ist ein unverzichtbarer Kernbestandteil nuklearer Waffen. Während der NVV den Nicht-Atomwaffenstaaten die Herstellung zu militärischen Zwecken untersagt, verhängten die fünf dem Vertrag zugehörigen Nuklearmächte nach Ende des Ost-West-Konflikts formelle (USA, Russland, Frankreich, Großbritannien) bzw. informelle (China) Moratorien über ihre Produktion. Nordkorea hat sich nach seinem Vertragsaustritt und der Gewinnung waffenfähigen Plutoniums im Jahr 2007 dazu verpflichtet, sein Atomprogramm einzustellen, hat die Produktion im Zuge der jüngsten Spannungen aber wieder aufgenommen und nun auch ein Programm zur Urananreicherung angekündigt. Indien, Pakistan und vermutlich Israel sind neben Pjöngjang damit die einzig verbliebenen aktiven Erzeugerstaaten. Die Herstellung von Spaltmaterial zu *zivilen* Zwecken gestattet der NVV. Sie erstreckt sich v. a. auf die Kernenergiegewinnung und die Nutzung in Forschungsreaktoren, und wird in den Nichtbesitzerstaaten von der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) überwacht.<sup>2</sup>

Ungeachtet der Moratorien haben die NVV-Besitzerstaaten (außer China) ihre waffenfähigen Materialbestände nur partiell abgebaut. Teile der verbliebenen Reserven wurden wiederum für die zivile Nutzung bestimmt, als für militärische Zwecke »überschüssig« (und damit ebenfalls der zivilen Nutzung zuführbar) erklärt, oder sie sind als Brennstoff für atombetriebene Schiffe und U-Boote vorgesehen. Es besteht bislang jedoch keine Verpflichtung zur internationalen Überwachung dieser Inventare. Insgesamt sind Schätzungen zufolge derzeit zwischen 1.400 und 2.000 Tonnen hochangereichterten Urans (zu 99 % im Besitz der Atomwaffenstaaten) sowie etwa 500 Tonnen Plutonium weltweit vorhanden – zu großen Teilen im Besitz der USA und Russlands, und ausreichend für etwa 200.000 atomare Sprengköpfe.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Iran hat im Rahmen seines umstrittenen Atomprogramms bisher nur schwach angereichertes, nicht waffenfähiges Uran produziert. Teile der internationalen Staatengemeinschaft vermuten dahinter die Absicht, ein waffenfähiges Potenzial aufzubauen. Teheran weist dies jedoch zurück und beharrt auf seinem Recht auf »zivile« Anreicherung (Crail, 2009).

<sup>3</sup> Für den Bau eines atomaren Sprengkopfes werden i.d.R. 25 kg Uran oder 4 kg Plutonium veranschlagt. Einschätzungen zu den vorhandenen Mengen an Spaltmaterial sind meist ungenau, denn die Atomwaffenstaaten geben hierzu keine oder nur ungefähre Anhaltspunkte (International Panel on Fissile Materials, 2008a: 23).

**Hansfrieder Vogel** forscht im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung zur europäischen Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik.

Insbesondere die Nicht-Atomwaffenstaaten verweisen daher auf den Abrüstungspolitischen Nutzen eines FMCT. Er schaffe eine »automatische« Obergrenze für Nuklearwaffen und bewirke – in Verbindung mit weiteren Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen und insbesondere, falls Lagerbestände in den Vertrag miteinbezogen werden sollten – langfristig einen Prozess der unumkehrbaren nuklearen Abrüstung. Den nichtverbreitungspolitischen Effekt eines FMCT unterstreichen auch und vor allem die Atomwaffenstaaten: Er beuge dem Diebstahl und illegalen Handel von Spaltmaterial durch nichtstaatliche Akteure vor, und damit nichtstaatlicher Proliferation sowie der Gefahr des nuklearen Terrorismus.<sup>4</sup> Nichtverbreitungsrelevant wäre indes auch die mit einem FMCT verbundene stärkere Überwachung von Spaltmaterial in Atomwaffenstaaten. Und unbestritten würde ein Abkommen die Regelungsdichte im Bereich der Abrüstung und Nichtverbreitung erhöhen, den diskriminierenden Charakter des Regimes abschwächen und – sofern eine Regelung unter Einschluss Indiens, Israels, Nordkoreas und Pakistans zustande kommt – die Reichweite des Regimes steigern.

### 3 Akteure und Interessen

Diese anerkannten Vorteile für die globale Stabilität und Sicherheit kontrastieren auf einzelstaatlicher Ebene mit strategischen und regional bedingten sicherheitspolitischen, sowie mit wirtschaftspolitischen Erwägungen. Die Nicht-Atomwaffenstaaten fordern einen überprüfbareren Vertrag, der auch die Überwachung oder sogar den Abbau vorhandener Bestände einschließt. Primär soll dies die Abrüstungspolitische Wirkung des FMCT gewährleisten und verhindern, dass ein Abkommen den nuklearen Status-quo lediglich »einfriert« oder Atomwaffenstaaten sogar dazu befähigt, aus ihren Inventaren aufzurüsten. Die Forderung zielt des Weiteren auf ökonomische Gleichberechtigung – denn auch die zivilen Nuklearindustrien in Atomwaffenstaaten müssten sich dann internationaler Überwachung (sog. »safeguards«) unterwerfen. Ein Teil der Nicht-Atomwaffenstaaten deutet in diesem Zusammenhang nur wenig Kompromissbereitschaft an: Insbesondere Staaten aus der Bewegung der Blockfreien Staaten wie Südafrika und Iran, aber auch der Atomwaffenstaat Pakistan, könnten ihren Beitritt zu einem FMCT davon abhängig machen, in-

wiefern Lagerbestände und Verifikationen in eine Regelung einbezogen werden. Auch Japan, Ägypten, Brasilien, Mexiko und Neuseeland haben die Bedeutung dieser Frage für Ihre Haltung in der Vergangenheit herausgestellt. Problematisch ist in dieser Hinsicht, dass die meisten Staaten die Universalität eines Abkommens – zumindest aber den Beitritt aller neun Atomwaffenstaaten – bislang zur Grundvoraussetzung für einen FMCT erklären. Die Frage nach Inventaren und Überprüfbarkeit wird in Verhandlungen daher entscheidende Bedeutung erlangen.

Zweifel am Spielraum für Kompromisse sind berechtigt. Denn mit Ausnahme Pakistans lehnen die Atomwaffenstaaten die Berücksichtigung von Spaltmaterialreserven in einer Vertragsregelung ab. Schon eine überprüfbare Bezifferung ihrer bisherigen Produktion und der gegenwärtigen Höhe ihrer Bestände weisen sie zurück. Während das zur militärischen Nutzung vorgesehene Material aus Geheimhaltungsgründen gänzlich außerhalb eines Abkommens bleiben soll, wird selbst für »überschüssige«, zu zivilen Zwecken oder für den Antrieb von Schiffen und U-Booten deklarierte Materialien allenfalls die Möglichkeit einer freiwilligen Überwachung in Aussicht gestellt.<sup>5</sup> Nach Großbritannien und Frankreich haben jüngst auch die USA und Russland verstärkte Abrüstungsschritte angekündigt, und die Dringlichkeit des FMCT wird von allen nuklearen Besitzerstaaten – mit Ausnahme Israels – unterstrichen. Dennoch: Das Festhalten an einer zumindest minimalen Abschreckungskapazität hält diese Staaten bislang von weiteren Zugeständnissen ab.<sup>6</sup> Die Besitzerländer rücken damit das nichtverbreitungspolitische Ziel des FMCT in den Vordergrund.

Einzelstaatliche Vorbehalte gegen einen FMCT erklären sich auch aus regionalen und geopolitischen Spannungen, die auf dieses Politikfeld ausstrahlen. Speziell China, Indien und Pakistan hegen Bedenken gegen relative Kostennachteile aus einem Abkommen und »Unausgewogenheiten« in den regionalen und globalen Nuklearkapazitäten. Chinas Zweifel beruhen dabei vorwiegend auf der Einschätzung des strategischen Verhältnisses zu den USA. Analysten vermuten, dass Peking insbesondere die Aufrüstung der USA im Bereich konventioneller strategischer Offensivwaffen,

4 So hat auch die neue US-Regierung betont: »The gravest danger to the American people is the threat of a terrorist attack with a nuclear weapon and the spread of nuclear weapons to dangerous regimes« (Acronym Institute, 2008).

5 Einen solchen Vorschlag hat etwa Großbritannien ins Spiel gebracht, das seine »überschüssigen« waffenfähigen Materialien bereits von der IAEO überwachen lässt (International Panel on Fissile Materials, 2008b: 50-52).

6 Frankreich verwies etwa 1996 explizit darauf, über ausreichend Spaltmaterial »für die nächsten 50 Jahre« zu verfügen (ebd.: 15). Auch die neue US-Regierung hat deutlich gemacht, ungeachtet ihres Ziels einer »atomwaffenfreien Welt« ein effektives Abschreckungspotenzial so lange aufrechtzuerhalten, wie Atomwaffen existieren.

die Raketenabwehrpläne Washingtons und die Militarisierung des Weltraums zum Anlass nimmt, sich die Option auf weitere nukleare Rüstung – einschließlich der Produktion von Spaltmaterial – offenzuhalten (International Panel on Fissile Materials, 2008b: 7-13). Zeitweilig hat China, gemeinsam mit Russland, FMCT-Verhandlungen an die parallele Aushandlung eines Abkommens zur Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum gebunden.

Indien – von dessen FMCT-Beitritt Peking seine Haltung nicht zuletzt abhängig machen dürfte – hat seinerseits deutlich gemacht, für sein strategisches Ziel einer verlässlichen Minimalabschreckung noch über *zu wenig* Spaltmaterial zu verfügen. Es plant den Ausbau seiner Produktionskapazitäten. Das international umstrittene US-indische Nuklearabkommen hat dieses Vorhaben in der Sicht vieler Analysten begünstigt – und gerade in Pakistan den Verdacht auf eine Ungleichbehandlung der »inoffiziellen« Nuklearwaffenstaaten und Misstrauen gegen das Regime genährt. Pakistans Handlungsansatz ist daher ambivalent: Einerseits verweigert das Land, wie Indien, ein Moratorium und baut seine Produktionskapazitäten aus. Andererseits engagiert es sich für einen »starken« FMCT und insistiert mit Blick auf nuklearstrategische Parität zu Neu Delhi darauf, Spaltmaterialbestände überprüfbar in einen Vertrag einzubeziehen. Demonstrativ hat Pakistan noch am Tag der Einigung auf der Abrüstungskonferenz die kritische Bedeutung dieser Aspekte für seine Haltung unterstrichen. Indien wiederum hat umgehend klargestellt, Einschränkungen seiner »nationalen Sicherheitsinteressen« nicht zu akzeptieren (Conference on Disarmament, 2009b).

Als wohl problematischster Akteur im Hinblick auf einen FMCT verbleibt Israel. Tel Aviv, das sich insbesondere von Iran bedroht fühlt, spendet dem FMCT nach Einschätzung vieler Analysten lediglich rhetorische Unterstützung und begreift ihn faktisch als irrelevant, wenn nicht gar gegenläufig zu seinen Sicherheitsinteressen. In der Tat könnte ein FMCT die aus israelischer Sicht zentrale und bewährte Doktrin der »nuklearen Undurchsichtigkeit« gefährden, denn Verifikationen könnten die bisher nie offiziell bestätigte Existenz einer israelischen Bombe offenlegen. Im Hinblick auf die regionale Instabilität im Nahen Osten gilt ein FMCT in Israel inoffiziell als nicht zeitgemäß und Wegbereiter einer »verfrühten« Abrüstung.

Sämtliche Atomwaffenstaaten stehen schließlich der Frage nach dem Umfang und der Intensität internationaler Verifikationen reserviert gegenüber. Potentielle Überwachungsmaßnahmen, wie etwa unangekündigte Vor-Ort-Inspektionen, stehen im Verdacht, zu tief in »Sphären nationaler Sicherheit« vorzudringen. Die USA brachen 2004 sogar gänzlich mit dem

seit 1995 geteilten Konsens, ein im Grundsatz überprüfbares Abkommen auszuhandeln. Die Kehrtwende der Administration Obama und das Bekenntnis zu einem verifizierbaren Vertrag haben den Durchbruch in Genf im Mai daher maßgeblich befördert.

#### **4 Herausforderungen und Chancen eines FMCT: Kleiner Schritt, große Wirkung?**

Die Einigung auf den Verhandlungsbeginn im gegenwärtig positiven abrüstungspolitischen Klima öffnet ein Zeitfenster für substantielle Fortschritte im Bereich des FMCT. Dynamik tritt anstelle von Stagnation und FMCT-kritische Staaten erhalten Impulse, Positionen neu auszuloten. Die US-Administration hat angekündigt, sich an führender Stelle für ein Abkommen zu engagieren und ist auf einer Reihe weiterer Felder bereits aktiv, so beim umfassenden Teststoppvertrag und in Abrüstungsverhandlungen mit Russland. Dies kann positiv auf einen FMCT zurückwirken. Dennoch: Das Zeitfenster wird sich früher oder später wieder schließen; möglicherweise schon nach der NVV-Überprüfungskonferenz 2010. Die erste Herausforderung für die Staatengemeinschaft liegt deshalb darin, die gegenwärtige Chance zu nutzen und entscheidende Weichen für den FMCT und die Zukunft des Nichtverbreitungsregimes *jetzt* zu stellen.

Das komplexe Akteurs- und Interessengeflecht im Bereich des FMCT führt dabei vor Augen, dass ein Verhandlungserfolg Kompromissbereitschaft auf allen Seiten voraussetzt. Dies zu erkennen und umzusetzen ist die zweite Herausforderung. Wenn die abrüstungspolitische Komponente des FMCT ernst genommen werden soll, stehen allem voran dessen zentrale Adressaten – die Atomwaffenstaaten – in der Pflicht. Gegenüber den Nichtbesitzerstaaten und untereinander sind Zugeständnisse essentiell. Die USA und Russland könnten allein durch einen weiteren Abbau von Spaltmaterial (auch ohne FMCT) Kooperationsanreize setzen. Negative Sicherheitsgarantien würden insbesondere bei den Blockfreien Staaten Vertrauen herstellen. Washington könnte wie mit Russland auch mit China in einen Dialog über strategische Rüstung und Raketenabwehr treten, um Vorbehalte zu zerstreuen. Dies vorausgesetzt, könnten die fünf durch den NVV zur Abrüstung verpflichteten Staaten die sicherheitspolitische Wahrnehmung und die Kompromissbereitschaft in Pakistan und Indien positiv beeinflussen. Beide Länder sollten dazu bewegt werden, Moratorien über ihre Spaltmaterialproduktion zu verhängen und bilaterale Spannungen abzubauen. Gelänge es den USA, im Verein mit anderen nuklearen Lieferlän-

den Indien dazu zu bringen, kritische Teile seines Nuklearprogramms unter internationale Überwachung zu stellen, verlore Pakistan ein zentrales Argument für den Ausbau seiner Spaltmaterialbestände. Schritte dieser Art erleichterten schließlich einen Kompromiss zwischen Besitzer- und Nichtbesitzerstaaten über die zentrale Streitfrage von Verifikationen und »stocks«.

Eine dritte, zentrale Herausforderung müssen beide Akteursgruppen gemeinsam angehen. Der Beitritt Israels zu einem (verifizierbaren) FMCT ist unverzichtbar, mit Tel Avivs Doktrin der nuklearen »Undurchsichtigkeit« aber kaum vereinbar und daher derzeit wenig realistisch. Mit hoher Sicherheit wird der Nahost-Konflikt das Zeitfenster für den Abschluss eines FMCT überdauern. Um diesem Dilemma zu begegnen, muss überlegt werden, inwiefern alternative Regelungen, etwa eine stufenweise oder nachträgliche Einbindung Israels, gefunden und wie dies der Staatengemeinschaft, insbesondere im Nahen Osten, vermittelt werden kann. Die Universalität eines FMCT ist langfristig unabdingbar. Die Staaten sollten dies aber nicht *ex ante* und um den Preis der inhaltlichen Substanz oder gar den eines Scheiterns erzwingen. Die Mitgliedschaft in einem Abkommen könnte stattdessen mit Anreizen verbunden werden. Denkbar wären Garantien zur Versorgung mit Spaltmaterial im Rahmen einer Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufes, die seit längerem diskutiert wird. Ein ermutigendes Beispiel für den Erfolg schrittweiser Lösungen gibt der NVV. 1970 mit nur 43 Unterzeichnerstaaten in Kraft getreten, zeigt seine Geschichte, dass einmal vereinbarte Regelungen erheblich wandlungsresistenter als Mitgliederzahlen sind. Sie zeigt auch: Universalität ist keine Grundvoraussetzung für die Effektivität und Attraktivität eines sicherheitspolitischen Regimes.<sup>7</sup>

## 5 Handlungsempfehlungen für die deutsche und europäische Politik

Viel spricht dafür, dass die Rolle Deutschlands – und begrenzt auch die der EU – in Verhandlungen zu einem FMCT in der Vermittlung liegen wird. Die Bundesregierung verfolgt auf der Abrüstungskonferenz eine flexible, kompromissorientierte Linie und hat die Annahme des Arbeitsprogramms erwartungsgemäß und im Einklang mit den EU-Staaten begrüßt (Auswärtiges Amt, 2009). Berlin spricht sich gemeinsam

7 Zu verschiedenen Zeitpunkten haben etwa Südafrika, die Ukraine, Kasachstan, Weißrussland, Brasilien und Argentinien Atomwaffenprogramme bzw. Atomwaffenbesitz aufgegeben und sich dem NVV als Nicht-Atomwaffenstaaten angeschlossen.

mit der EU für einen schnellen Verhandlungsbeginn und frühe, greifbare Ergebnisse aus. »Zieldatum« ist die NVV-Überprüfungskonferenz 2010. Um Handlungsspielraum zu schaffen, hat die Bundesregierung bisher weder zur Ausgestaltung von Verifikationen noch zur Frage der »stocks« präzisere Festlegungen getroffen.<sup>8</sup>

Im Frühjahr 2008 hat Deutschland zudem einen Vorschlag für eine »phasierte« Verwirklichung eines FMCT vorgelegt. Demzufolge sollen strittige Fragen wie die nach Verifikation und Spaltmaterialbeständen zunächst aus Verhandlungen ausgeklammert bleiben und deren technische Details stattdessen in einem Expertengremium erörtert werden. Ein Rahmenvertrag soll vorab grundlegende Normen und einen Fahrplan für das weitere Vorgehen bestimmen (Preparatory Committee, 2008). In diesem Kontext und im Licht der oben skizzierten Herausforderungen kann Deutschland einen spezifischen Beitrag leisten: Erstens kann und sollte es innerhalb der EU und der NATO auf die drei westlichen Atomwaffenstaaten einwirken, um sie zu verstärkten Abrüstungsbemühungen und zu Zugeständnissen im Bereich Verifikation und »stocks« zu bewegen. Die EU tritt zwar geschlossen für einen FMCT ein, kann aber aufgrund britischer und französischer Vorbehalte keine weiter reichenden Forderungen in Bezug auf diese beiden Hauptstreitpunkte formulieren (European Union, 2009). Zweitens sollte Deutschland zu diesem Zweck auf externe Unterstützung bauen: Das International Panel on Fissile Materials (IPFM) verfügt über umfassende, unabhängige Expertise und hat einen ambitionierten Entwurf für einen FMCT vorgelegt (International Panel on Fissile Materials, 2009).<sup>9</sup> Schließlich sollte Deutschland, gemeinsam mit den EU-Partnern, konkrete Überlegungen darüber anstellen wie Pakistan, Indien, insbesondere aber Israel unter Berücksichtigung sicherheitspolitischer Wahrnehmungen an einen FMCT herangeführt werden können. Nicht nur die Substanz, auch die Trägerschaft eines Abkommens wird strategisch, und möglicherweise sukzessive, ausgebaut werden müssen. Eine kritische Masse an Mitgliedstaaten im Verbund mit einer kritischen Masse an geteilten Normen könnte nicht nur ein Fenster, sondern eine Tür zu einem stabilen und ausbaufähigen Vertrag dauerhaft öffnen.

8 Conference on Disarmament (2009c). Berlin hält Verifikationen indes für grundsätzlich wünschenswert. Die deutsche »FMCT community« favorisiert umfassende Überwachungsmaßnahmen und die Einbeziehung vorhandener Spaltmaterialreserven.

9 Auch der vorliegende Beitrag stützt sich maßgeblich auf Analysen des IPFM.

## Literatur

Acronym Institute (2008): Barack Obama and Joe Biden on US Foreign Policy Issues, in: Acronym Institute, Disarmament Documentation, October 2008, <http://www.acronym.org.uk/docs/0810/doc10.htm> [10.6.2009].

Auswärtiges Amt (2009): Bundesminister Steinmeier: Durchbruch in Genf unterstreicht neue Dynamik bei der Abrüstung, Berlin, 29. Mai 2009.

Conference on Disarmament (2009a): Draft Decision for the establishment of a Programme of Work for the 2009 session, CD/1863, Geneva, 19 May 2009, <http://www.reachingcriticalwill.org/political/cd/papers09/2session/CD1863.pdf> [10.6.2009].

Conference on Disarmament (2009b): Statement by India in the CD Plenary after the adoption of Decision on Programme of Work contained in CD/1863, Geneva, 29 May 2009, [http://www.reachingcriticalwill.org/political/cd/speeches09/2session/29May\\_India.pdf](http://www.reachingcriticalwill.org/political/cd/speeches09/2session/29May_India.pdf) [10.6.2009].

Conference on Disarmament (2009c): Statement by Ambassador Klaus-Peter Gottwald, Federal Government Commissioner for Disarmament and Arms Control to the UN Conference on Disarmament and Arms Control, Geneva, 12 March 2009, [http://www.reachingcriticalwill.org/political/cd/speeches09/1session/12March\\_Germany.pdf](http://www.reachingcriticalwill.org/political/cd/speeches09/1session/12March_Germany.pdf) [26.4.2009].

Crail, Peter (2009): Iran Still Rebuffs IAEA Requests, in: Arms Control Today, March 2009, [http://armscontrol.org/act/2009\\_03/Iran\\_IAEA](http://armscontrol.org/act/2009_03/Iran_IAEA) [10.6.2009].

European Union (2009): Working Paper submitted by the European Union to the Preparatory Committee for the 2010 Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference (3rd session), Geneva, 13 May 2009, NPT/CONF.2010/PC.III/WP.35, <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/prepcom09/papers/WP35.pdf> [10.6.2009].

International Panel on Fissile Materials (2008a): Global Fissile Material Report 2008. Scope and Verification of a Fissile Material (Cutoff) Treaty, S. 23.

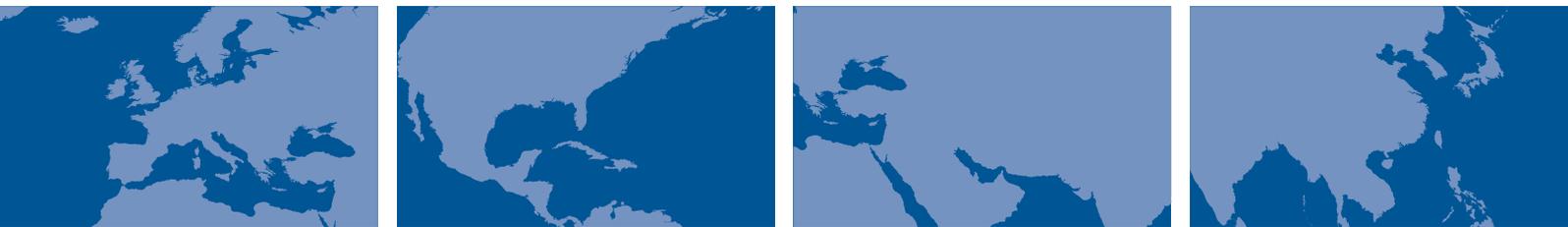
International Panel on Fissile Materials (2008b): Banning the Production of Fissile Materials for Nuclear Weapons. Country Perspectives on the Challenges to a Fissile Material (Cutoff) Treaty, S. 50-52.

International Panel on Fissile Materials (2009): Draft Fissile Material (Cutoff) Treaty, [http://www.fissilematerials.org/ipfm/site\\_down/fmct-ipfm\\_mar2009draft.pdf](http://www.fissilematerials.org/ipfm/site_down/fmct-ipfm_mar2009draft.pdf) [10.6.2009].

Preparatory Committee (2008): Working Paper submitted by Germany to the Preparatory Committee for the 2010 Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference (2nd session), Geneva, 30 April 2008, NPT/CONF.2010/PC.II/WP.21, <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/prepcom08/papers/WP21.pdf> [26.4.2009].







#### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Abteilung Internationaler Dialog  
D-10785 Berlin

[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)  
E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

ISBN: 978-3-86872-130-0

#### Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Nora Neye  
D-10785 Berlin

E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)  
Fax: +49 (30) 2 69 35-92 48

#### Alle Texte sind online verfügbar:

[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.