



**IFSH**

Institute for Peace Research  
and Security Policy  
at the University of Hamburg

**IFAR<sup>2</sup>**

Interdisziplinäre Forschungsgruppe  
Abrüstung  
**Rüstungskontrolle und**  
Risikotechnologien

## IFAR<sup>2</sup> Fact Sheet

### Zentraler Akteur oder passiver Beobachter?

# Die Rolle und Strategie der Europäischen Union im Vorfeld der Überprüfungskonferenz des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages 2015

Luisa-Katharina Häsler

Mai 2015

## 1. Einleitung

Vom 27. April bis zum 22. Mai 2015 findet die neunte Überprüfungskonferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) in New York statt. Vorsitzende der Konferenz ist Botschafterin Taous Feroukhi aus Algerien. Alle fünf Jahre findet eine solche Überprüfungskonferenz statt; sie wird im Vorfeld durch drei Treffen (Preparatory Committee) vorbereitet und soll im Idealfall eine von allen Vertragsparteien getragene Abschlussresolution beschließen. Bisher ist dies seit Inkrafttreten des Vertrages 1970 in den Jahren 1975, 1985, 2000 und 2010 gelungen. Nachdem 2005 die Verabschiedung einer Schlussresolution gescheitert war, drohte der NVV und das damit zusammenhängende NVV-Regime integralen Schaden zu nehmen. Umso intensiver waren 2010 die Bemühungen der 172 partizipierenden Staatsparteien um eine gemeinsame Abschlussresolution – trotz erheblicher Probleme z.B. mit dem Nuklearkonflikt des Iran. Tatsächlich gelang den Vertragsparteien die einstimmige Annahme einer Abschlussresolution einschließlich eines 64 Punkte umfassenden Aktionsplanes.<sup>1</sup>

Die *Europäische Union* (EU) bezeichnet in ihren Dokumenten den NVV als Eckpfeiler des globalen nuklearen Nichtverbreitungsregimes. Sie unterstützt bedingungslos die drei Säulen des NVV, die sich aus der nuklearen Abrüstung (Art. VI), der nuklearen Nichtverbreitung (Art. I, II, III) und der zivilen Nutzung der Kernenergie (Art. IV) zusammensetzen.<sup>2</sup> Mit Zunahme der außen- und sicherheitspolitischen Kompetenzen der EU im Bereich der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* (GASP) infolge des Vertrags von Lissabon sind innerhalb der politikwissenschaftlichen EU-Forschung die Erwartungen an die EU als aktiver sicherheitspolitischer Akteur kontinuierlich gestiegen.<sup>3</sup> Innerhalb der wissenschaftlichen Diskussion um die Rolle der EU während der

1 Meier, Oliver (2010): Auf dem Weg der Besserung? Der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag nach der Überprüfungskonferenz 2010. FES Internationale Politikanalyse, Berlin: Friedrich-Ebert Stiftung, S. 1, 3-

5; Müller, Harald (2009): Die Stabilität des nuklearen Nichtverbreitungsregimes: Stand und Optionen. HSFK-Report 11/2009, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, S. 1.

2 European Union (2012a): EU General Statement. First Preparatory Committee for the 2015 Review Conference Vienna, 30 April-11 May 2012. Abrufbar unter: [http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT2015/PrepCom2012/statements/20120430/European\\_Union.pdf](http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT2015/PrepCom2012/statements/20120430/European_Union.pdf) (Zugriff 27.2.15), Rn. 9.-10.

3 Algieri, Franco (2010): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Wien/Stuttgart: Facultas wuv/UTB, S. 171, 175-176.; Jopp, Mathias/Schlotter, Peter (2008): Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur. In: Jopp, Mathias/Schlotter, Peter (Hrsg.): Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur, 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 386.

Überprüfungskonferenz 2010 wird dieser jedoch eine eher blasse Rolle zugeschrieben.<sup>4</sup>

Vor diesem Hintergrund fragt das vorliegende Fact Sheet wie sich die Rolle der EU im Vorfeld der Überprüfungskonferenz 2015 charakterisieren lässt. Zunächst werden in den nächsten drei Abschnitten die aktuelle Rolle der EU sowie die Frage nach einer aktiven EU-Strategie im Rückblick auf die Überprüfungskonferenz 2010 und die Vorbereitungskonferenzen von 2012-2014 thematisiert, bevor im letzten Abschnitt ein Fazit gezogen wird.

## 2. Hintergrund: Die EU als sicherheitspolitischer Akteur und ihre Rolle während der Überprüfungskonferenz 2010

Seit des Inkrafttretens des Vertrags von Maastricht 1993, in dem die GASP begründet worden ist, hat eine weitreichende Entwicklung der EU innerhalb dieses Politikfeldes stattgefunden. Obwohl der Bereich der GASP am geringfügigsten supranational geregelt ist und die Mitgliedstaaten hier über einen vergleichsweise hohen Einfluss verfügen, konnte die EU in einem langwierigen Prozess entscheidende sicherheits- und außenpolitische Akteursqualitäten entwickeln. Dies resultiert nicht zuletzt aus der Funktion des Hohen Vertreters der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik. Sie hat durch den Vertrag von Lissabon 2009 zu einer wichtigen Stärkung der EU im Bereich der GASP beigetragen. Inzwischen beinhaltet die Position nicht nur ein weitreichenderes Spektrum an Kompetenzen, sondern beispielsweise auch die Funktion des Vizepräsidenten der Europäischen Kommission.<sup>5</sup>

Über alle Problemfelder hinweg lässt sich die EU als Zivilmacht charakterisieren, deren militärisches Krisenmanagement sich nahezu ausschließlich auf friedenserhaltende oder friedensschaffende Missionen begrenzt. Dieses Charakteristikum der europäischen außenpolitischen Rolle spiegelt sich auch in den verschiedenen offiziellen Strategiepapieren der EU wider. Vor allem hinsichtlich der 1999 eingerichteten *Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (ESVP) und den 2003 verabschiedeten Strategiepapieren zur *Europäischen Sicherheitsstrategie* und zur *Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen* wird deutlich, welches Selbstverständnis die EU bezüglich ihrer Rolle als internationaler Akteur besitzt. Ihre Außen- und Sicherheitspolitik beruht demnach auf dem Fundament von Dialog, Kooperation, Multilateralismus, Konfliktprävention und der Herrschaft des Rechts. Die Tatsache, dass die EU offizielle Strategiepapiere und somit Ordnungsvorstellungen für Gesamteuropa auch über ihre Grenzen hinaus entwickelt hat, zeigt, dass sich die EU als kollektiver internationaler Akteur begreift.<sup>6</sup>

Dennoch können Sonderinteressen einzelner Mitgliedstaaten aufgrund des bisher unveränderten Einstimmigkeitsprinzips zu Blockaden innerhalb der EU-Außenpolitik führen. Diese außen- und sicherheitspolitischen Hürden bewirken eine unterschiedliche Erfolgsquote für die Durchsetzung einer eigenständigen EU-

4 Müller, Harald (2011): Nukleare Abrüstung – Optionen für den kommenden Überprüfungszyklus des NVV. HSFK-Report 7/2011, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, S. 26-27.

5 Algieri, Franco (2005): Die erweiterte EU als internationaler Akteur. In: Chardon, Matthias/ Frech, Siegfried/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.), EU-Osterweiterung. Schwalbach: Wochenschauverlag, S. 229-230; Köhler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/ Knodt, Michèle (2004): Europäische Integration – Europäisches Regieren. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 276-278, 295; Peters,

Dirk/Wagner, Wolfgang (2008): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In: Heinelt, Hubert/ Knodt, Michèle (Hrsg.), Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens. Baden-Baden: Nomos, S. 43-45.

6 Europäische Union (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (Zugriff 27.2.15), S. 6-9, 11-14; Rat der Europäischen Union (2003): Fight against the proliferation of weapons of mass destruction – EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction. Abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015708%202003%20INIT> (Zugriff 27.2.15), S. 6-13; Schröder, Valentin (2005): Die EU und die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Eine Bestandsaufnahme. Diskussionspapier FG3-DP 03, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, S. 5, 14.

Außenpolitik gegenüber den Mitgliedstaaten. Demnach variiert je nach Problemfeld die Reichweite und Tiefe der GASP. Dieses Problem wird vor allem hinsichtlich der nuklearen EU-Sicherheitspolitik deutlich. Zwar tritt die EU innerhalb des NVV-Regimes als eigenständiger Akteur auf, der wie alle anderen Vertragsparteien oder Gruppierungen Arbeitspapiere und allgemeine Statements in die Verhandlungen der Konferenz einbringt. Mit Frankreich und Großbritannien vereint die EU jedoch neben 26 *Nichtnuklearwaffenstaaten* (NNWS) zwei der offiziellen fünf *Nuklearwaffenstaaten* (NWS) als Mitglieder in ihrem Staatenverbund. Als dementsprechend schwierig erweist sich die Aufgabe der EU die sicherheitspolitischen Interessen der beiden Gruppen auf einen Nenner zu bringen und während der Verhandlungen als kollektiver starker Akteur aufzutreten.<sup>7</sup>

Vor allem Frankreich hat „als schwierigste Partei unter den NWS“ (Müller 2010: 17) auf der Überprüfungskonferenz 2010 erneut bewiesen, dass die Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik in der französischen Außenpolitik nicht gleichrangig sind. Vielmehr versucht Frankreich beide Ziele gegeneinander auszuspielen und somit den bisherigen Status quo der europäischen Abrüstungspolitik einzumauern. Es ist daher nicht überraschend, dass die EU ihren inhaltlichen Fokus auf weniger kontroverse Themen wie die nukleare Sicherheit, die friedliche Nutzung der Kernenergie und die Unterstützung der Internationalen Atomenergie Organisation (IAEO) sowie deren Safeguard-System legt.<sup>8</sup>

Hinsichtlich der wissenschaftlichen Diskussion um die achte Überprüfungskonferenz, die vom

3. Mai bis 28. Mai 2010 in New York stattfand, wird der EU in ihrer Akteursqualität insgesamt ein eher schwaches Zeugnis ausgestellt. Der Grund dafür ist in erster Linie, dass es der EU nicht gelungen war, eine neue und konkret definierte Rolle für sich zu finden, nachdem sie zuvor als Vermittler zwischen den USA unter Präsident George W. Bush und den blockfreien Staaten fungiert hatte. Verstärkend wirkte dabei das Auftreten Frankreichs, das sich von seiner sicherheitspolitischen Linie gegen weitere Abrüstungsbemühungen und gegen die Kontrolle taktischer Atomwaffen nicht abbringen ließ. Der inhaltliche Übereinstimmungsgrad war während der Konferenz zwischen den europäischen NWS und NNWS zum Thema Abrüstung dementsprechend niedrig, sodass der EU ein „nicht überraschender Abrüstungsminimalismus“ unterstellt wurde (Meier 2010:7). Durch die dominante französische Strategie entstand der Eindruck, dass Frankreich die Rolle des hohen Vertreters übernommen hat und das neue Sprachrohr des Staatenverbundes darstellt.<sup>9</sup>

Trotz des bisher umfassendsten Inputs seitens der EU, der sich in verschiedenen Arbeitspapieren niederschlug, hat sich weder der hohe Vertreter der EU noch die spanische Ratspräsidentschaft durch ein wirksames Agenda-Setting ausgezeichnet. Die Arbeitspapiere konzentrierten sich allesamt auf Themen wie den Nahen Osten, die Verifikationsmaßnahmen der IAEO oder den Vertragsrücktritt, die innerhalb der EU als weniger kontrovers gelten. Zwar war eine Strategie der EU innerhalb des NVV-Regimes 2010 erkennbar, diese muss jedoch als überwiegend passiv und nur themenspezifisch aktiv klassifiziert werden. Wichtige NVV-Ziele wie Abrüstung und Nichtverbreitung wurden in den Arbeitspapieren bisher ausgeklammert. Somit zeigt die EU eine themenspezifische Präsenz ohne jedoch aktiv an Debatten teilzunehmen oder diese anzustoßen. Vielmehr beschränkte sich die EU 2010 auf das „Vorlesen“ der eigenen Positionen des kleinsten gemeinsamen Nenners, was ihren

---

7 Algieri 2010: S. 170-172, 174; Jopp/Schlotter 2008: S. 386-387; Peters/Wagner 2008: S. 43, 58.

8 Nielsen, Jenny/Hanson, Marianne (2014): *The European Union and the Humanitarian Initiative in the 2015 Non-Proliferation Treaty Review Cycle*. Non-Proliferation Paper Nr. 41, Frankfurt/London/Paris/Stockholm: EU Non Proliferation Consortium, S. 5; Meier 2010: S. 6-7; Müller 2009: S. 35; Müller, Harald (2010): *Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag nach der Überprüfung*. HSFK-Report 3/2010, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, S. 8, 11, 17; Schröder 2005: S. 5, 18.

---

9 Meier 2010: S. 7; Müller 2009: S. 35; Müller 2010: S. 21/22; Nielsen/Hanson 2014: S. 5.

Stellenwert im Nichtverbreitungsregime in den vergangenen Jahren alles andere als gestärkt hat (Müller 2010:21, 28). Vor diesem Hintergrund kann angenommen werden, dass die EU ihre konsensorientierte Strategie der Zurückhaltung und ihre daraus resultierende Beobachterrolle weiter verfolgen wird und sich auch künftig von den Interessen der NWS dominieren lässt. Dadurch steigt für die EU-Mitgliedstaaten die Bedeutung, sich in anderen Netzwerken wie beispielsweise der *Non-Proliferation and Disarmament Initiative* (NPDI) oder der *New Agenda Coalition* (NAC) zu engagieren, um ernsthafte Abrüstungsbestrebungen innerhalb des Nichtverbreitungsregimes zu verfolgen.<sup>10</sup>

### 3. Die Rolle der EU im Vorfeld der Überprüfungskonferenz 2015

In dem aktuellen Überprüfungszyklus fanden zur Vorbereitung der kommenden Hauptkonferenz 2015 drei Vorbereitungskonferenzen (Prep Com) in den Jahren 2012, 2013 und 2014 statt. Diese weisen bisher auf eine verhaltene Stimmung mit einer defensiven Positionierung der Vertragsparteien hin. Vor allem hinsichtlich der nuklearen Abrüstung wurden die kontroversen und verhärteten Positionen zwischen den NWS und NNWS deutlich. Lediglich dem humanitären Aspekt eines Kernwaffeneinsatzes kam eine größere Rolle zu, der 2013 in der Gründung der Humanitären Initiative gipfelte, aber bisher nur von wenigen EU-Mitgliedsländern voll mitgetragen wird.<sup>11</sup>

Im General Statement der ersten Vorbereitungskonferenz 2012 verweist die EU explizit auf die von ihr verfolgte Strategie innerhalb des Nichtverbreitungsregimes. Als logische Fortsetzung ihrer offiziellen Strategiepapiere innerhalb ihrer GASP betont sie als wichtigste Hauptziele den effektiven Multilateralismus,

die Prävention und die internationale Kooperation. Weiterhin setzt sich die EU für die Universalisierung des NVV und die volle Implementierung aller Nichtverbreitungs- und Abrüstungsverträge ein, und zwar nicht nur mit diplomatischen Mitteln und Initiativen, sondern auch mit praktischer Ausbildung und Unterstützung. Die EU würde dies durch Arbeitspapiere, Informationsveranstaltungen und weitere Aktivitäten auf der Konferenz unterstreichen. Damit reiht sich die EU-Strategie nicht nur in die Strategiepapiere innerhalb der GASP ein. Sie knüpft nahezu nahtlos an die Strategie von vor fünf Jahren an, indem die EU weiterhin auf das Konsensprinzip, die internationale Kooperation und den Multilateralismus setzt. Auf der Grundlage ihres Selbstverständnisses kann daher nicht von einem Kurswechsel innerhalb der EU-Strategie ausgegangen werden.<sup>12</sup>

Gemäß der Annahme dieses Fact Sheets behält die EU somit aufgrund der Dominanz der europäischen NWS ihre passive bzw. zurückhaltende Rolle bei. Exemplarisch kann dieser Aspekt an der europäischen Positionierung zu der neu gegründeten Humanitären Initiative aufgezeigt werden. Ausgangspunkt ist dabei, dass die EU bisher kein offizielles Engagement hinsichtlich der Unterstützung der Humanitären Initiative vorweisen kann. Nur die NPDI wird von der EU in ihren Beiträgen explizit angesprochen und unterstützt.<sup>13</sup> Nielsen und Hanson haben deshalb eine differenzierte Klassifizierung der Positionierung der EU-Mitgliedstaaten zur Humanitären Initiative vorgenommen. Die wenigen aktiven Befürworter bezeichnen die Autorinnen als „drivers of

10 Müller 2011: S. 25; Nielsen/Hanson 2014: S. 5-7; Schröder 2005: S. 6.

11 Knöpfler 2014: Der Nichtverbreitungsvertrag zwischen 2010 und 2015. Westliche Nichtnuklearwaffenstaaten könnten bei Blockaden vermitteln. In: DGAP kompakt, Nr. 6, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., S. 2-3; Nielsen/Hanson 2014: S. 7-10.

12 EU 2012a: Rn. 7.

13 European Union (2012b): Implementation of the 2010 Review Conference conclusions and recommendations for follow-on actions. NPT/Conf.2015/PC.I/Working Paper 45. Abrufbar unter: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2015/PC.I/WP.45](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2015/PC.I/WP.45) (Zugriff 27.2.15), Rn. 5; European Union (2013): Priority issues for discussion and progress with regard to the implementation of conclusions and recommendations for follow-up actions of the 2010 Review Conference (2010 Action Plan). NPT/Conf.2015/PC.II/WP 21. Abrufbar unter: [http://papersmart.unmeetings.org/media/1194727/E21\\_NPT\\_CONF.2015\\_PC.II\\_WP.pdf](http://papersmart.unmeetings.org/media/1194727/E21_NPT_CONF.2015_PC.II_WP.pdf) (Zugriff 23.04.15), Rn. 3a.

disarmament“. Die verhaltenen Beobachter werden als „guarded supporters“ betitelt. Die einzige Gruppe, die die Initiative massiv kritisiert und ablehnt, ist die der europäischen NWS (Nielsen/Hanson 2014: 7-10). Da die Autorinnen nur Österreich und Irland als „drivers of disarmament“ identifiziert haben, stehen zwei politisch nur begrenzt einflussreiche Staaten als Befürworter zwei zentrale politische Schwergewichte als ablehnende Kritiker der Initiative gegenüber. Auch wenn die Zusammensetzung der Gruppe „guarded supporters“ je nach Aktion zahlenmäßig ansteigen kann, ist es der EU nicht möglich, sich vom entscheidenden Einfluss Großbritanniens und vor allem Frankreichs in der Frage der Unterstützung der Initiative zu emanzipieren. Dies hat nicht nur negative Auswirkungen auf die Außenwirkung der EU, sondern vor allem auf ihre Glaubwürdigkeit als Akteur innerhalb des Regimes. Ohne eine gemeinsame Position zur nuklearen Abrüstung kann die EU nicht als effektiver Verhandlungsblock innerhalb des NVV-Überprüfungszyklus handeln. Dieser Konflikt führt in den Beiträgen zu den Konferenzen zu schwachen Kompromisspositionen seitens der EU. Somit ist auch zukünftig eine aktive Unterstützung der Humanitären Initiative innerhalb des NVV-Forums durch die EU unwahrscheinlich, da die europäischen NWS die Initiative als Konkurrenz und Abweichung zum 2010 vereinbarten Aktions-Plan verstehen. Erschwerend kommt hinzu, dass Frankreich seine Interessen als NWS weiterhin dominant verfolgt, während andere EU-Staaten in Passivität verweilen bzw. in die Passivität abgleiten.<sup>14</sup>

Obwohl die wissenschaftliche Diskussion den europäischen Abrüstungsminimalismus kritisiert, stellt die EU die europäischen NWS sogar mehrfach als Vorbilder bezüglich ihrer Abrüstungsbemühungen und ihrer transparenten Ausgestaltung dieser Abrüstungspolitik im Vergleich zu den anderen Nuklearmächten heraus. Das ausdrückliche Lob der eigenen NWS hinsichtlich „signifikanter“ Schritte in deren Abrüstungsbemühungen in Kombination

mit der aktuellen Positionierung der EU zur Humanitären Initiative, unterstreichen die Annahme, dass die EU stark von den NWS beeinflusst wird.<sup>15</sup> In allen Beiträgen thematisiert sie zudem überwiegend weniger kontroverse Themen. Dabei betont die EU kontinuierlich die uneingeschränkte Unterstützung des Aktionsplans und der drei Säulen des NVV sowie ihr Engagement für die Implementierung aller Nichtverbreitungs- und Abrüstungsverträge. Die EU weist dabei darauf hin, Themen außerhalb des aktuellen Aktionsplanes wie die Universalität des NVV, konkrete Austrittsregelungen oder die Implementierung des Artikel X des NVV prüfen zu müssen. Dabei weist sie auf die Gefahr hin, dass es nichtstaatlichen Akteuren, insbesondere Terroristen, zukünftig gelingen könnte Zugang zu nuklearem Material zu erhalten. Deshalb müssen die Vertragsstaaten dafür eintreten, die Sicherheit hoch radioaktiver Substanzen weltweit zu gewährleisten. Der russisch-amerikanische New-START-Vertrag ist nach Ansicht der EU in dieser Hinsicht ein deutliches Zeichen gegenüber der Staatengemeinschaft. Die EU verweist mehrfach darauf, dass der NVV wichtiger als je zuvor geworden ist und deshalb seine Universalität eine zentrale Forderung ihrerseits darstellt. Zudem soll die Resolution von 1995 zur kernwaffenfreien Zone „Mittlerer Osten“ schnellstmöglich umgesetzt werden. Die EU verweist darauf, dass sie in den vergangenen Jahren zu diesem Thema sowie zur Frage des iranischen Nuklearprogramms verschiedene Seminare und Konferenzen organisiert und so ihr Engagement gezeigt habe. Abschließend verweist sie auf die wichtige Rolle der IAEO innerhalb des Nichtverbreitungsregimes inklusive ihres Safeguards-Systems. Darüber hinaus setzt sich die EU dafür ein, dass das IAEO-Zusatzprotokoll von allen Vertragsstaaten unterzeichnet und ratifiziert wird und hebt die Kooperation, die die EU mit allen internationalen Organisationen, vor allem mit der IAEO, in diesem Bereich eingeht, hervor.<sup>16</sup>

---

15 EU 2013: Rn. 3b.

16 EU 2012a: Rn. 2-5., 7.-12., 16., 17., 19., 21. ; EU 2012b: 1., 10., 12., 14., 22.-24., 26.-28.; European Union (2012c): Peaceful uses of nuclear technology.

---

14 Nielsen/Hanson 2014: S. 9-10, 12-13, 16-19.

Neben dem Working Paper 45 der ersten Vorbereitungskonferenz, Arbeitspapier 21 der zweiten Vorbereitungskonferenz und dem General Statement fokussiert die EU hinsichtlich ihrer thematisch spezifischen Arbeitspapiere ausschließlich auf die Stärkung der nuklearen Sicherheit und somit auf die dritte Säule des NVV, die friedliche Nutzung der Kernenergie. Auf ein eigenes Arbeitspapier zur nuklearen Abrüstung oder zur Nichtverbreitung hat die EU im Gegensatz zu allen anderen offiziellen Gruppierungen bisher verzichtet. Aufgrund der strategischen Hauptziele der EU ist es ihr innerhalb des Überprüfungszyklus 2015 nicht möglich kontroverse Themen als Agenda-Setter anzustoßen, sodass der inhaltliche Fokus auf innerhalb der EU unstrittige Themen gelegt wird. Selbst wenn die EU in den allgemeineren Arbeitspapieren auf den Dreiklang des NVV und die unabdingbare inhaltliche Verbindung der drei Säulen verweist, findet dazu im Vergleich zu den dargestellten Themen wie dem Umgang mit dem Iran, der kernwaffenfreien Zone im Mittleren Osten oder den Verifikationsstandards und die Kooperation mit der IAEO keine konkretere Ausführung oder Positionierung ihrerseits statt. Ein aktives Agenda-Setting kann anhand der bisherigen EU-Aktivität somit ausschließlich hinsichtlich der Säule der friedlichen Nutzung der Kernenergie beobachtet werden.<sup>17</sup>

Aufgrund der fehlenden gemeinsamen Abrüstungspolitik und einer entsprechenden aktiven Strategie der EU werden somit zunehmend andere regionale Foren, Netzwerke und Initiativen für einige Mitgliedstaaten interessant, da sie dort ihre Ziele effektiv und aktiv, ohne Rücksicht auf die NWS verfolgen können.

---

European Union support for the safety, security and safeguards activities of the International Atomic Energy Agency and countries that chose to engage in peaceful uses of nuclear technologies. NPT/Conf. 2015/PC.I/Working Paper 46. Abrufbar unter: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2015/PC.I/WP.46](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2015/PC.I/WP.46) (Zugriff 27.2.15), Rn. 3; EU 2013: Rn. 3e.

17 EU 2012b: Rn. 1.; EU 2013; Europäische Union (2014): Efforts to strengthen nuclear safety. NPT/Conf.2015/PC.III/Working Paper 36. Abrufbar unter: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2015/PC.II/WP.21](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2015/PC.II/WP.21) (Zugriff 27.2.15).

Dies zeigt sich beispielweise in der Mitgliedschaft Deutschlands, Polens und der Niederlande in der noch jungen Initiative der NPDI oder der Mitgliedschaft Irlands und Schwedens in der NAC. Darüber hinaus formierten sich zur Vorbereitungskonferenz 2014 20 NVV-Vertragsstaaten, darunter , darunter neben den Gründungsmitgliedern mit Ausnahme Frankreichs und Luxemburgs vorwiegend baltische, süd- und osteuropäische EU-Staaten, die ein gemeinsames Arbeitspapier „Building Blocks for a World without Nuclear Weapons“ verfassten. Dieses Arbeitspapier enthält nicht nur eine gemeinsame Vision, sondern auch konkrete Vorschläge zu nuklearen Abrüstungsmaßnahmen.<sup>18</sup> Einzelne Arbeitspapiere zum Thema nukleare Abrüstung wurden zu allen drei Vorbereitungskonferenzen von der NPDI, der NAC, der Arabischen Liga und der NAM-Gruppe eingebracht.<sup>19</sup>

Zwar hat die EU in den letzten Jahren hinsichtlich ihrer Beiträge quantitativ aufgeholt. Dennoch liegt sie weiterhin hinter anderen Initiativen bzw. offiziellen Zusammenschlüssen zurück. Mit acht Beiträgen liegt die EU im Vergleich zu der Gruppe der *Non-Aligned Movement* (NAM) mit 26 Beiträgen, der NPDI mit 19 Beiträgen und der Vienna-Group of Ten mit 13 Beiträgen bei den eingebrachten Arbeitspapieren und Statements weit zurück. Obwohl die Quantität keine Aussage über die inhaltliche Qualität der Beiträge macht, kann von einem mehr inhaltlich gefestigten Bündnisses ausgegangen werden, je mehr Beiträge, insbesondere zu kontroversen Themen inkl. bestimmter Abrüstungsforderungen, während der Vorbereitungskonferenzen präsentiert werden. Die vorangestellte inhaltliche Erläuterung der EU-Beiträge unterstreicht nicht nur diese These, sondern auch die damit einhergehende

---

18 Nielsen/Hanson 2014: S. 9, 18-19; Australia et. al. 2014: NPT/Conf.2015/PC.III/Working Paper 23.

19 Übersichten zu allen eingegangenen Arbeitspapieren sind für die Vorbereitungskonferenz 2012 zu finden unter: <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT2015/PrepCom2012/documents.html>, für 2013 unter: <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT2015/PrepCom2013/documents.shtml> und für 2014 unter: <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT2015/PrepCom2014/documents.shtml> (Zugriff 27.2.2015).

Möglichkeit, dass aufgrund des europäischen Abrüstungsminimalismus die Attraktivität des Engagements in anderen Gruppierungen für einige EU-Mitgliedstaaten steigen kann. Dabei muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die Annahme der steigenden Attraktivität externer Foren nicht pauschal auf alle EU-Mitgliedstaaten zutrifft. Beispielhaft sind hier die skandinavischen Staaten anzuführen, die sich als aktive Abrüstungsbefürworter zunehmend zurückhalten und aufgrund politischer Veränderungen innerhalb ihres nationalen Kontexts passiver werden. Bezüglich dieser Annahme besteht innerhalb der EU somit eine ambivalente Situation, da es auch Staaten gibt, die sich aus anderen Netzwerken wieder zurückziehen und ihre aktive Abrüstungspolitik einstellen. Beide Beobachtungen führen jedoch zu dem Ergebnis, dass sich der derzeitige Status quo der EU-Abrüstungspolitik und der EU-Strategie innerhalb des NVV verfestigt.

#### **4. Die Überprüfungskonferenz 2015: Aktive EU-Strategie vs. nationale Alleingänge**

Im Anschluss an die vorangestellte Diskussion der Rolle der EU im Rahmen der Überprüfungskonferenz 2010 und den Vorbereitungskonferenzen 2012-2014 stellt sich die Frage, inwiefern derzeit von einer aktiven EU-Strategie gesprochen werden kann und inwieweit nationale Alleingänge während der Überprüfungskonferenz 2015 stattfinden könnten. Innerhalb der EU gibt es eine Reihe von Mitgliedstaaten, die sich mit dem Abrüstungsminimalismus innerhalb der EU abfinden und ihre Abrüstungspolitik einerseits in anderen Foren vorantreiben und/oder andererseits ihre Abrüstungsbemühungen auf unbestimmte Zeit einstellen. Der EU gelingt es offensichtlich nicht, sich von der Blockade durch NWS, vor allem Frankreichs, zu emanzipieren und eigene Vorschläge weiterzuentwickeln. Daraus resultiert, dass die EU innerhalb der zentralen Säule der nuklearen Abrüstung nicht als aktiver Befürworter und zentraler, einender Akteur auftreten und einen Kurswechsel in ihrer Strategie vollziehen kann.

Letztendlich verfestigt sich das Bild einer EU, die sich in passiver Zurückhaltung gegenüber den eigenen Mitgliedstaaten positioniert und eine aktive Rolle weiterhin nur themenspezifisch im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie einnimmt. Die EU-Strategie definiert sich auch im Vorfeld der Überprüfungskonferenz 2015 maßgeblich durch das Gebot der Konsensorientierung, woraus eine permanente Zurückhaltung resultiert, sofern inhaltlich strittige Themen zur Sprache kommen. Demzufolge ist es nicht verwunderlich, dass es in der Vergangenheit immer wieder nationale Alleingänge gegeben hat, sodass auch in Zukunft und somit auch für die Überprüfungskonferenz 2015 mit solchen Aktionen gerechnet werden muss. Da es für die Rolle eines zentralen Akteurs nicht ausreicht, sich lediglich in *einer* inhaltlichen Säule des NVV aktiv zu engagieren und gleichzeitig das zentrale Gebiet der nuklearen Abrüstung dauerhaft zu vernachlässigen, muss die Frage nach einer aktiven EU-Strategie im Vorfeld der Überprüfungskonferenz 2015 verneint werden.

#### **5. Schlussbetrachtung**

*„Today the Non-Proliferation Treaty is more important than ever. It remains the cornerstone of the global nuclear non-proliferation regime, as well as the essential foundation for the pursuit of nuclear disarmament [...]”* (EU 2012a: 9).

Obwohl dieses Zitat der EU deutlich macht, dass sie sich der großen Bedeutung des NVV und des erfolgreichen Abschlusses seiner Überprüfungskonferenz 2015 bewusst ist, ist es ihr als Staatenverbund nicht möglich als zentraler und aktiv gestaltender Akteur während der Verhandlungen gegenüber den anderen Vertragsparteien aufzutreten. Als außen- und sicherheitspolitischer Akteur ist sie im Rahmen der GASP an das Konsensprinzip gebunden. Diese Prämisse hindert sie in zentralen Bereichen der nuklearen Sicherheitspolitik daran, als zentraler Akteur auftreten zu können. Dies ist vor allem für den Bereich der nuklearen Abrüstung der Fall, wofür die EU bereits 2005

und 2010 massiv kritisiert wurde.<sup>20</sup> Die Diskussion ihrer derzeitigen Rolle und Strategie lässt auf keinen baldigen Kurswechsel ihrer minimalistischen Abrüstungspolitik hoffen. Der Blick auf das Handeln der EU während der Vorbereitungskonferenzen 2012-2014 hat gezeigt, dass sich die EU weiterhin von den Interessen der NWS blockieren lässt und kontroverse Themen wie die Abrüstungspolitik ausklammert. Aus diesem Grund setzen sich einige Mitgliedstaaten vermehrt in anderen Netzwerken für Abrüstungsziele ein oder verfallen bzw. verweilen in Passivität. Dadurch läuft die EU Gefahr dauerhaft handlungsunfähig und unglaublich in ihrem eigenen Anspruch als außen- und sicherheitspolitischer Akteur zu werden. Trotz aller institutionellen Stärkungen der GASP in den letzten Jahrzehnten fehlt der EU innerhalb der nuklearen Sicherheitspolitik eine aktive Strategie, die die Unterstützung der Mitgliedstaaten erhält. Nur dadurch könnte die EU die notwendige Handlungsfreiheit eines zentralen Akteurs erlangen, der für die Stabilität des internationalen Nichtverbreitungsregimes dringend gebraucht wird.

Die Diskussionsergebnisse sollen jedoch nicht mehr als eine Momentaufnahme darstellen und können nicht auf das gesamte Nichtverbreitungsregime übertragen werden. Dafür wäre es notwendig nicht nur die EU-Strategie innerhalb des NVV im Vorfeld der Überprüfungs-konferenz 2015 zu betrachten, sondern eine empirische Erhebung über einen langen Zeitraum durchzuführen. Außerdem wäre eine Vergleichsanalyse der EU-Strategien hinsichtlich anderer Bestandteile des globalen Nichtverbreitungsregimes sinnvoll. Nur dadurch kann festgestellt werden, ob sich die verhaltene Rolle der EU auch in anderen Zusammenhängen bestätigt und die große Differenz zwischen Anspruch und Wirklichkeit der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik für alle Bereiche gilt. Da die EU sich der hohen Relevanz des NVV bewusst ist, besteht jedoch Hoffnung, dass die EU früher oder später auch in diesem Politikfeld einen supranationalen Handlungsanspruch erhebt und diesen durchzusetzen vermag, damit sowohl die EU als auch das nukleare Nichtverbreitungsregime langfristig an notwendiger Stabilität, Kontinuität und Effektivität hinzugewinnen können.

---

20 Müller 2010: S. 21-22; Nielsen/Hanson 2014: S. 17-19, Schröder 2005: S. 6, 18.



Die Interdisziplinäre Forschungsgruppe Abrüstung, Rüstungskontrolle und Risikotechnologien (IFAR<sup>2</sup>) beschäftigt sich mit dem komplexen Zusammenspiel von rüstungsdynamischen Faktoren, dem potenziellen Waffeneinsatz, der Strategiedebatte sowie den Möglichkeiten von Rüstungskontrolle, Non-Proliferation und Abrüstung als sicherheitspolitische Instrumente. Weitere Informationen unter <http://www.ifsh.de/IFAR>.

*Kontakt:*

Christian Alwardt  
Götz Neuneck

Email: [alwardt@ifsh.de](mailto:alwardt@ifsh.de)  
Email: [neuneck@ifsh.de](mailto:neuneck@ifsh.de)

Tel. +49 (0)40 866077 - 77  
Tel. +49 (0)40 866077 - 21