

Vereinte Nationen beschließen Atomwaffenverbot

Ein neuer Vertrag spaltet die Staatenwelt, bietet aber auch Chancen zur Abrüstung

Oliver Meier

Am 7. Juli 2017 haben 122 VN-Mitgliedstaaten in New York einen Vertrag zum Verbot von Kernwaffen beschlossen. Alle neun Staaten, die Atomwaffen besitzen, waren den Verhandlungen ferngeblieben, ebenso wie Deutschland und fast alle anderen Nato-Staaten. Aus Sicht der Befürworter ist die Einigung auf den Vertrag trotzdem ein Erfolg. Sie hoffen, dass das Abkommen einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Ächtung von Atomwaffen markiert. Ein deutscher Beitritt zu dem Vertrag wäre unvereinbar mit der Mitgliedschaft in einer Nato, die sich als nukleare Allianz versteht. Ignorieren sollte Deutschland das Abkommen trotzdem nicht. Es wird nun darauf ankommen, Wege zu finden, das Atomwaffenverbot für eine Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes zu nutzen.

Die Befürworter eines Vertrags zum Verbot von Kernwaffen argumentieren, der Einsatz solcher Waffen sei mit den Regeln des Völkerrechts unvereinbar. Dass die nukleare Abrüstung seit zwei Jahrzehnten in der Krise steckt und die sicherheitspolitische Bedeutung von Atomwaffen zugenommen hat, sind weitere Gründe, warum sich viele Nichtkernwaffenstaaten und NGOs für ein Verbot einsetzen. Sie glauben nicht mehr daran, dass der von den Atommächten und ihren Verbündeten bevorzugte Weg, die Rolle von Nuklearwaffen schrittweise zu reduzieren, erfolgversprechend ist. Der Verbotsvertrag folgt einem anderen Ansatz. Die Hoffnung ist, dass durch die Ächtung

von Atomwaffen politischer Druck für mehr Abrüstung entsteht.

Das neue Abkommen soll also einerseits normativ wirken, andererseits enthält es aber auch Elemente eines verifizierbaren Abrüstungsvertrages. Dieser hybride Charakter führt zu einer Reihe von Ambivalenzen hinsichtlich Reichweite, Umsetzung und Verifizierbarkeit. Der Vertrag enthält zudem Bestimmungen, die ihn in ein gefährliches Spannungsverhältnis zum nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) und zum gesamten Nichtverbreitungsregime setzen.

Verbotstatbestände

Rund ein Drittel des zehneitigen Vertragstextes entfällt auf die Präambel, die den normativen und völkerrechtlichen Rahmen des Abkommens setzt. Sie verweist unter anderem auf die »katastrophalen« humanitären, ökologischen und sozioökonomischen Folgen jedes Atomwaffeneinsatzes. Alle Vertragsstaaten sind daher gehalten (und die für entsprechende Einsätze oder Tests verantwortlichen Atomwaffenbesitzer verpflichtet), Opfern zu helfen und ökologische Konsequenzen zu bewältigen.

Die Verhandlungen über den Vertrag waren kurz. Eine Woche im März nutzten die Teilnehmer, um ihre Ausgangspositionen abzustecken. Die costa-ricanische Vorsitzende, Elayne White Gómez, präsentierte ihren Entwurf dann vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen Mitte Juni und brachte den Text in gut drei Wochen zur Unterschriftsreife. Dabei entwickelten sich viele Bestimmungen in Richtung eines klaren und umfassenden Verbots. Zurückstecken mussten jene Staaten, die versucht hatten, Bezüge zum NVV zu stärken und Brücken für einen Beitritt der Verbündeten von Kernwaffenstaaten zu bauen. Entscheidend war auch, dass das Abkommen nicht – wie sonst bei nuklearen Abrüstungsverhandlungen üblich – im Konsens, sondern nach den Regeln der VN-Generalversammlung verhandelt wurde. Eine Zweidrittelmehrheit der Anwesenden hätte demnach zur Annahme gereicht. Am Ende stimmten nur die Niederlande gegen das Abkommen; Singapur enthielt sich.

Die Radikalisierung des Textes zeigt sich auch in den Verbotstatbeständen. Diese umfassen unter anderem Entwicklung, Erprobung, Herstellung, Erwerb, Besitz, Transfer und Einsatz von Atomwaffen und Kernsprengkörpern. Lange blieb in den Verhandlungen offen, ob auch die Drohung mit dem Einsatz von Atomwaffen zu verbieten sei. Letztlich wurde die nukleare Abschreckung (und die Mitwirkung daran) ebenso untersagt wie die Stationierung von Atomwaffen anderer Staaten auf dem eigenen Territorium. Damit ist für Staaten wie

Deutschland die Tür zu einem Beitritt verschlossen, solange sie an der nuklearen Teilhabe mitwirken oder ein verbündeter Atomwaffenstaat auf ihrem Gebiet Kernwaffen lagert oder stationiert. Im Rahmen der nuklearen Teilhabe der Nato haben die USA vermutlich rund 150 Atomwaffen in Belgien, Deutschland, Italien, den Niederlanden und der Türkei stationiert.

Als problematisch könnte sich erweisen, dass den Vertragsstaaten untersagt ist, Aktivitäten zu unterstützen, zu ermutigen oder zu veranlassen, die nicht vertragskonform sind. Da das Abkommen keine Definitionen enthält, eröffnen sich hier große Interpretationsspielräume.

Das Verhältnis zum NVV

Dem ersten Entwurf zufolge sollte der neue Vertrag dem NVV klar untergeordnet sein. Vorgesehen war demnach, dass alle Bestimmungen des NVV auch für die Mitglieder des Verbotsvertrages unverändert fortgelten. NGOs und einige an den Verhandlungen beteiligte Staaten kritisierten diesen Passus scharf. Sie befürchteten, die im NVV angelegte Anerkennung des Atomwaffenstatus von China, Frankreich, Großbritannien, Russland und den USA würde Eingang in den Verbotsvertrag finden.

Der letztlich angenommene Vertragstext legt fest, dass Verpflichtungen gemäß schon bestehenden Übereinkünften unberührt bleiben – allerdings nur, sofern sie »im Einklang« mit dem neuen Abkommen stehen. Der Verbotsvertrag ist damit rechtlich höherrangig gegenüber existierenden Abkommen. Den Mitgliedern ermöglicht dies unter Umständen eine »Rosinenpickerei«. Sie könnten sich etwa lästiger Informations- und Kontrollpflichten unter dem NVV entledigen, indem sie darauf verweisen, diese stünden nicht im Einklang mit dem Verbotsvertrag.

Die Verifikationsbestimmungen sind ebenso knapp wie problematisch. Nichtatomwaffenstaaten verpflichten sich lediglich, den NVV-Mindeststandard über umfassende Sicherungsmaßnahmen (»Safe-

guards«) zu erfüllen und einmal akzeptierte Safeguards-Verpflichtungen weiter einzuhalten.

Kernwaffenbesitzern stehen zwei Wege offen, sich dem Vertrag anzuschließen. Sie müssen entscheiden, ob sie ihre Atomwaffen sowie alle nicht näher definierten »mit Kernwaffen zusammenhängenden Einrichtungen« entweder vor oder nach einem Beitritt zerstören wollen. Die Abrüstung soll durch eine »zuständige internationale Behörde« verifiziert werden. Wer oder was diese Behörde ist, wird nicht gesagt. Sie soll von den Vertragsstaaten zu einem im Vertrag nicht genannten Zeitpunkt bestimmt werden, spätestens aber vor dem Beitritt eines Staates mit Atomwaffen. Bei keiner der Atommächte gibt es indes Anzeichen für die Bereitschaft, auf Kernwaffen zu verzichten oder dem Vertrag beizutreten.

Nach erfolgter Abrüstung übernimmt die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) die Überwachung. Dabei soll die Behörde auch sicherstellen, dass ehemalige Kernwaffenbesitzer keine geheimen nuklearen Tätigkeiten betreiben. Unklar ist, ob die IAEO-Mitglieder (darunter alle Atomwaffenbesitzer außer Nordkorea) es unterstützen würden, dass die Wiener Behörde die im Verbotsvertrag festgelegten Verifikationsaufgaben übernimmt. Die IAEO war bei den Verhandlungen nicht vertreten. Ebenso offen bleibt, was im Fall von – tatsächlichen oder behaupteten – Vertragsverletzungen passiert. Der Vertrag beschreibt lediglich einen Mechanismus zur Streitbeilegung und verweist zudem auf die in der UN-Charta angelegten Konsultationsverfahren. Sanktionen gegen Vertragsbrecher werden nicht erwähnt.

Umgang mit dem Verbotsvertrag

Der Vertrag über das Verbot von Kernwaffen wird am 20. September bei den Vereinten Nationen zur Unterschrift ausgelegt. 90 Tage nachdem der 50. Staat ihn ratifiziert hat, tritt er in Kraft. Diese niedrige Schwelle dürfte angesichts der großen Zahl an Unterstützern in absehbarer Zeit genom-

men werden. Spätestens dann ist das Abkommen für Mitglieder der internationalen Gemeinschaft ein wichtiger völkerrechtlicher und normativer Bezugspunkt. Staaten, die an den Verhandlungen nicht teilgenommen haben, müssen entscheiden, wie sie sich zu dem neuen Instrument verhalten.

Für Länder wie Deutschland, die nukleare Abrüstung wollen, sich aber in einer Allianz mit einem Atomwaffenstaat befinden, gilt es einen politischen Kurs zwischen bloßer Ablehnung und einem Beitritt zu finden. Solange das Abschreckungs- und Verteidigungsdispositiv der Nato auch eine nukleare Komponente hat, käme ein deutscher Beitritt einem Bruch mit der auf Westbindung und Mitsprache angelegten Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik gleich. Das Abkommen unter Verweis auf Bündnisverpflichtungen einfach zu ignorieren wäre aber abrüstungspolitisch kontraproduktiv, denn so blieben Möglichkeiten ungenutzt, die nukleare Ordnung zu stärken. Die Verbotsbefürworter führen gute Argumente dafür an, dass Atomwaffeneinsätze mit den Regeln des humanitären Völkerrechts nicht vereinbar sind. Die Folgen einer Atomexplosion sind räumlich und zeitlich kaum zu begrenzen. Eine Unterscheidung zwischen Angriffen auf Kombattanten und Zivilisten, wie sie das Kriegsvölkerrecht fordert, ist in der Regel nicht zu gewährleisten. Dem rechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit bei Anwendung militärischer Gewalt kann ein Kernwaffeneinsatz nicht Genüge tun. Zu diesen Argumenten muss Position beziehen, wer für Abrüstung eintritt und gleichzeitig über die nukleare Teilhabe Atomwaffendoktrinen mitgestalten will.

Trotz mangelnder Kohärenz, Trennschärfe und unklarer Umsetzungsregeln ergeben sich aus dem Abkommen auch Chancen. Der Vertrag kann zusätzlichen politischen Druck für mehr nukleare Abrüstung generieren. Die drei Nato-Atomwaffenstaaten USA, Frankreich und Großbritannien sind am anfälligsten für solchen Druck; wohl nicht zufällig haben sie in einer gemeinsamen Stellungnahme am Tag der Verabschie-

dung verkündet, dass sie dem Abkommen niemals beitreten werden. Deutschland sollte deshalb weiter darauf hinweisen, dass *alle* Atomwaffenstaaten sich im NVV verpflichtet haben, auf eine kernwaffenfreie Welt hinzuarbeiten. Nukleares Dominanzstreben und entsprechende Drohgebärden schwächen die internationale nukleare Ordnung, egal von wem sie ausgehen.

Eine weitere Chance liegt darin, das Tabu des Atomwaffeneinsatzes zu stärken. Deutschland hatte sich in den Vorgesprächen über den Vertrag bemüht, eine internationale Debatte über rechtsverbindliche Beschränkungen des Atomwaffeneinsatzes – negative Sicherheitsgarantien – anzustoßen. Zusammen mit Belgien und Kanada (die den Verhandlungen in New York fernblieben) sowie den Niederlanden (die als einziger Nato-Staat daran teilnahmen) und Schweden (das für den Verbotsvertrag stimmte) schlug Berlin 2016 vor, ein internationales Abkommen über Sicherheitsgarantien auszuhandeln. Angesichts der Tatsache, dass es auch in den Verhandlungen lange strittig war, die Mitwirkung an nuklearer Abschreckung zu verbieten, könnten Diskussionen über dieses Thema nun wieder lohnend sein. Ein solcher Vorstoß ist umso glaubwürdiger, je größer die Bereitschaft ausfällt, die eigene Partizipation an der atomaren Abschreckung zur Debatte zu stellen. Für Deutschland hieße das, auch in der Nato über einen Verzicht auf den nuklearen Ersteinsatz zu reden.

Der Vertrag spiegelt wider, wie tief die internationale Gemeinschaft im Umgang mit Atomwaffen gespalten ist. Die einen sehen für sich selbst diese Waffen als legitime sicherheitspolitische Instrumente, die anderen halten den Einsatz von Atomwaffen und die Drohung damit für inakzeptabel. Eine Analyse des Verhandlungsverlaufs lässt befürchten, dass die Sprachlosigkeit zwischen beiden Lagern künftig noch zunimmt. Viele Vertragsbefürworter wollten erkennbar keine Mitsprache und Mitwirkung von Staaten, die dem Vorhaben kritisch gegenüberstanden. So wurden auch begründete Einwände unter Hinweis auf

den Zeitdruck ignoriert, obwohl es möglich gewesen wäre, die Verhandlungen zu verlängern.

Diese Spaltung aber gefährdet den NVV, der ja gerade davon lebt, dass Staaten mit und solche ohne Atomwaffen ihre Sicherheitsinteressen ausbalancieren. Überlegenswert wäre daher, ob Deutschland als Teil einer neuen Gruppe der »Freunde der nuklearen Ordnung« versucht, die Kluft zu überbrücken. Ziel wäre es, die humanitäre Argumentation des Verbotsvertrages aufzugreifen und gleichzeitig das Risiko zu minimieren, dass andere Elemente des Nichtverbreitungsregimes beschädigt werden. Eine solche Gruppe könnte, zusammen mit möglichst vielen Partnern,

- ▶ im Rahmen des NVV deutlich machen, dass NVV-Bestimmungen für sie immer Vorrang vor Bestimmungen des Verbotsvertrags haben,
- ▶ die Norm gegen Atomwaffeneinsätze durch Initiativen für Sicherheitsgarantien stärken,
- ▶ sich in der IAEO dafür einsetzen, dass die Wiener Behörde die einzige kompetente Institution zur Überprüfung von NVV-Verpflichtungen bleibt, und
- ▶ auf künftigen Staatentreffen der Mitglieder des Verbotsvertrags versuchen, Initiativen zu dessen Stärkung und Anpassung einzubringen.

Der Gruppe angehören könnten Staaten, die den Vertrag mit Vorbehalten unterstützen (etwa die Schweiz oder Schweden), und solche, die seinem Anliegen grundsätzlich offen gegenüberstehen, aber dem Abkommen aus sicherheitspolitischen Erwägungen ferngeblieben sind (etwa Deutschland, Kanada, Norwegen und die Niederlande). Die Handlungsfähigkeit einer solchen Gruppe gleichgesinnter Staaten sollte dabei wichtiger sein als politischer oder geographischer Proporz unter den Mitgliedern. Das zeigen die begrenzten Erfolge der regional und politisch ausgewogenen »Nonproliferation and Disarmament Initiative« (NPDI), in deren Rahmen Deutschland bisher versucht, abrüstungspolitische Impulse zu setzen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364