

**Öffentliche Anhörung des Unterausschuss Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung,
Deutscher Bundestag, 3. März 2020**

ZUKUNFT DER NUKLEAREN RÜSTUNGSKONTROLLE UND DES NUKLEAREN NICHTVERBREITUNGSVERTRAGES

*Schriftliche Stellungnahme von Dr. Oliver Meier, Wissenschaftlicher Mitarbeiter,
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg*

Zusammenfassung

- I Für den Erfolg der 10. NVV-Überprüfungskonferenz ist die Entwicklung einer breit akzeptierten Abrüstungsagenda maßgeblich. Es liegt primär in der Verantwortung der Atomwaffenbesitzer, die Bedingungen für weitere Abrüstungsschritte zu verbessern. Nichtatomwaffenstaaten sollten solche Bemühungen einfordern und wo immer möglich unterstützen.
- I Um die Integrität des NVV zu wahren, muss der Acquis vorhandener rechtlich und politisch verbindlicher NVV-Beschlüsse Grundlage der Diskussionen über nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle sein. Einer weiteren Fragmentierung des Nichtverbreitungsregimes beispielsweise durch die Entkoppelung nichtverbreitungs- und abrüstungspolitischer Problemlagen sollte Deutschland nach Möglichkeit entgegenwirken.
- I Deutschlands Engagement in Gruppen gleichgesinnter Staaten kann dazu beitragen, die Polarisierung in der Diskussion über Atomwaffen abzubauen. Jenseits der Überprüfungskonferenz sollten die verschiedenen Initiativen, an denen Deutschland teilnimmt, arbeitsteilig und in enger Anbindung an den NVV konkrete Maßnahmen im Bereich der nuklearen Rüstungskontrolle und Abrüstung erarbeiten. In einem solchen Netzwerk könnte Deutschland langfristig und nachhaltig seine abrüstungs- und rüstungskontrollpolitischen Ziele verfolgen.
- I Die Verlängerung der Laufzeit des New START-Vertrags und die Reduzierung nuklearer Risiken sind aktuell die vordringlichsten Rüstungskontrollschritte. Maßnahmen zur „Nuclear Risk Reduction“ finden unter den NVV-Mitgliedern breite Unterstützung und bilden den Kern für einen möglichen Kompromiss in New York.
- I Der nukleare Verbotsvertrag hat die Diskussion um die nukleare Abrüstung wiederbelebt. Ein Beitritt Deutschlands zu dem Abkommen wäre allianzpolitisch mit hohen Kosten verbunden. Berlin sollte aber den Dialog mit Verbotsvertragsbefürwortern suchen, mit dem Ziel, problematische Bestimmungen des Vertrages nach dessen Inkrafttreten fortzuentwickeln. Eine überparteilich zusammengesetzte Kommission könnte unter Einbeziehung relevanter zivilgesellschaftlicher Gruppen helfen, eine konstruktive deutsche Position gegenüber dem Verbotsvertrag herauszuarbeiten. Eine Teilnahme Deutschlands als Beobachter an Treffen der Vertragsstaaten wäre zudem sinnvoll.

Wie können NVV-Überprüfungskonferenzen die nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung voranbringen?

Der Verlauf und das Ergebnis der 10. Überprüfungskonferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen (NVV), die vom 27. April bis 22. Mai 2020 in New York stattfindet, werden entscheidenden Einfluss darauf haben, wie die internationale Gemeinschaft künftig mit Problemen des Besitzes und der Proliferation von Atomwaffen umgeht.

Die alle fünf Jahre stattfindenden NVV-Überprüfungskonferenzen haben die Aufgabe „die Wirkungsweise ... des Vertrags zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die Ziele der Präambel und die Bestimmungen des Vertrags verwirklicht werden.“¹

Die nukleare Rüstungskontrolle ist einer von drei „Pfeilern“ des NVV. Überprüfungskonferenzen nehmen üblicherweise, erstens, eine Bestandsaufnahme der Entwicklungen in allen drei Pfeilern vor, also in Bezug auf Verpflichtungen in den Themenbereichen Nichtverbreitung, Abrüstung und friedliche Nutzung der Kernenergie. Die Vertragsstaaten versuchen, zweitens, im Hinblick auf die nächste Überprüfungsperiode, weitere Schritte zur Stärkung des Abkommens zu vereinbaren.

Aus Sicht vieler der 191 NVV-Vertragsstaaten sind weitere Abrüstungsschritte der Atomwaffenstaaten Voraussetzung für die Einigung auf ein Gesamtpaket von politischen Maßnahmen zur Anpassung und Stärkung des Regimes. Abrüstung umfasst im NVV sowohl die Reduzierung der Anzahl von Atomwaffen als auch die Rückführung ihrer Rolle in nationalen Sicherheitsstrategien.

Im NVV haben sich die Atomwaffenstaaten mehrfach klar zum Ziel einer umfassenden nuklearen Abrüstung bekannt und sich auf konkrete Maßnahmen verpflichtet, wie sie diesem Ziel schrittweise näherkommen wollen.

Vier der bisher neun NVV-Überprüfungskonferenzen konnten sich nicht auf ein von allen Vertragsstaaten akzeptiertes Ergebnis einigen. Diese Konferenzen (in den Jahren 1980, 1990, 2005 und 2015) werden gemeinhin als „gescheitert“ betrachtet, ohne dass dadurch die Verbindlichkeit des Nichtverbreitungsvertrags nachhaltig beschädigt worden wäre. Sollte die Überprüfungskonferenz 2020 scheitern, wäre es das erste Mal, dass die NVV-Mitglieder bei zwei aufeinanderfolgenden Überprüfungen im Dissens auseinandergehen.

Beschlüsse von Überprüfungskonferenzen sind politisch bindend, aber nicht rechtsverbindlich. Wie in anderen multilateralen Regimen auch, dienen Überprüfungskonferenzen des NVV der gemeinsamen Weiterentwicklung des Vertragswerks. Bestehende rechtliche und politische Verpflichtungen werden interpretiert und – wenn nötig und möglich – an neue Gegebenheiten angepasst. Im Konsens verabschiedete Abschlussdokumente der Vertragsstaatenkonferenzen legen Zielmarken fest und beschreiben Schritte, wie diese umgesetzt werden sollen. Solches „soft law“ ist zwar weniger stark als rechtsverbindliche Vereinbarungen, aber keineswegs bedeutungslos.

Der Bestand vorhandener Beschlüsse („Acquis“) bildet die Grundlage für eine Anpassung des Regimes. Diese kumulative Herangehensweise ist von zentraler Bedeutung.² Akzeptieren wichtige Vertragsstaaten diese Methode nicht mehr, müsste jede Überprüfungskonferenz quasi „bei Null“ anfangen. Es ist eine Stärke des Nichtverbreitungsregimes, dass es die für die nukleare Ordnung relevanten Themenfelder – nukleare Nichtverbreitung, Fortschritte bei der Abrüstung und Fragen der

¹ Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, Artikel VIII.3.

² Siehe Thilo Marauhn, „Reducing the role of nuclear weapons: A role for international law“, In: Burford, Lyndon; Suh, Elisabeth; Meier, Oliver; Williams, Heather (eds): *Meeting in the middle. Opportunities for Progress on Disarmament in the NPT*. King's College London, Centre for Science Security Studies; Stiftung Wissenschaft und Politik. London. 2019. <https://www.kcl.ac.uk/csss/assets/meeting-in-the-middle-dec-2019-web-2.pdf>, S. 34–37.

friedlichen Nutzung der Kernenergie – bündelt. Eine Entkoppelung dieser Themen, wie von manchen vorgeschlagen, würde die Bindewirkung des NVV insgesamt schwächen.³

Nicht nur die von Überprüfungskonferenzen im Konsens verabschiedeten Ergebnisberichte, sondern auch die Debatten zwischen Vertragsstaaten (und mit der Zivilgesellschaft) bilden wichtige Referenzpunkte bei der Fortentwicklung der nuklearen Ordnung. Wie hochrangig sind Vertragsstaaten vertreten? Für welche Themen engagieren sie sich? Welche Argumente verwenden sie? Wo sind Positionsverschiebungen erkennbar? Mit welchen anderen Staaten agieren sie gemeinsam, vor und hinter den Kulissen? Die Antworten auf diese und andere Fragen bilden eine wichtige Grundlage, um einzuschätzen, welche Rolle die Vertragsstaaten dem NVV und den mit ihm zusammenhängenden Vereinbarungen und Verträgen zumessen. Aus dieser Perspektive ist Messlatte für Deutschlands Agieren auf der Überprüfungskonferenz nicht nur das Erreichen eines Abschlussdokuments. Berlins Reden und Handeln vor, während und nach der Überprüfungskonferenz beeinflusst die Legitimität des NVV ebenso.

Wie und mit wem kann Deutschland für eine erfolgreiche Überprüfungskonferenz arbeiten?

Zwischen den Vertragsstaaten haben sich die politischen Fronten seit der letzten Überprüfungskonferenz weiter verhärtet. Die Atomwaffenbesitzer distanzieren sich immer weiter vom Ziel einer atomwaffenfreien Welt, insbesondere indem sie weitere Abrüstungsschritte von einer Vielzahl Voraussetzungen abhängig machen, die Verantwortung für diese fehlenden Bedingungen jeweils bei anderen Staaten sehen.

Viele Nichtatomwaffenstaaten sehen die Verantwortung für weitere Abrüstungsschritte hingegen bei den Atomwaffenbesitzern selbst. Diese NVV-Vertragsstaaten weisen darauf hin, dass Rüstungskonkurrenzen, die als Begründung für ein Festhalten an Nuklearwaffen angeführt werden, vor allem zwischen den Atomwaffenstaaten stattfinden und die Atomwaffenstaaten folglich selbst für die fehlenden Voraussetzungen für Abrüstung verantwortlich sind.

Aus dieser Perspektive ist Rüstungskontrolle und Abrüstung nicht nur abhängige Variable sicherheitspolitischer Beziehungen und sollte nicht auf die Rolle als „sicherheitspolitisches Instrument“ in der Konkurrenz der Großmächte reduziert werden.⁴ Vielmehr können der Abbau von Atomwaffen und die Beschränkung ihrer Rolle in der Sicherheitspolitik selbst dazu beitragen, dass internationale Spannungen abgebaut werden.

Aktuell scheint sich aber die politische Kluft zwischen jenen, die Atomwaffen als stabilisierendes Element der Kriegsverhinderung sehen und jenen, die vor allem die von Kernwaffen ausgehenden Risiken und Gefahren betonen, weiter zu vergrößern.

Es ist bisher kein Staat erkennbar, der willens und in der Lage wäre, zwischen diesen Fronten als „ehrlicher Makler“ zu agieren. Deutschland verfügt über Glaubwürdigkeit in beiden politischen Lagern, agiert in Nuklearfragen allerdings im engen Verbund der NATO. Hier geben die drei verbündeten Atomwaffenstaaten klar die Richtung vor. Die EU als Staatengruppe, die in sich einen „Mikrokosmos“ der im NVV vertretenen Positionen abbildet, hat in der Vergangenheit gelegentlich zwischen den Atomwaffenstaaten und der Gruppe der nichtpaktgebundenen Staaten vermittelt. Aber schon im

³ Robert Einhorn, „The NPT Review Process: The Need for a More Productive Approach“, *Arms Control Today*, September 2016, https://www.armscontrol.org/ACT/2016_09/Features/The-NPT-Review-Process-The-Need-for-a-More-Productive-Approach.

⁴ Siehe zu diesem Argument Christopher Ashley Ford, „Re-learning a Competitive Mindset in Great-Power Competition“, United States Department of State, 4.3.2019, <https://www.state.gov/re-learning-a-competitive-mindset-in-great-power-competition>.

Vorfeld der letzten Überprüfungskonferenz 2015 gelang es der EU erstmals nicht mehr, die internen Interessengegensätze in der nuklearen Abrüstung zu überbrücken.⁵

	<i>Stockholm Initiative</i> (16 Staaten)	<i>NPDI</i> ⁶ (12 Staaten)	<i>IPNDV</i> ⁷ (25 Staaten)	<i>CEND</i> ⁸ (42 Staaten)
<i>Australien</i>		X	X	X
<i>Argentinien</i>	X		X	X
<i>Äthiopien</i>	X			
<i>Chile</i>		X	X	X
<i>China</i>			(X)	X
<i>Deutschland</i>	X	X	X	X
<i>Finnland</i>	X		X	X
<i>Frankreich</i>			X	X
<i>Großbritannien</i>			X	X
<i>Indonesien</i>	X		X	X
<i>Japan</i>	X	X	X	X
<i>Jordanien</i>	X		X	X
<i>Kanada</i>	X	X	X	X
<i>Kazachstan</i>	X		X	X
<i>Mexiko</i>		X	X	X
<i>Niederlande</i>	X	X	X	X
<i>Nigeria</i>		X	X	X
<i>Norwegen</i>	X		X	
<i>Neuseeland</i>	X			X
<i>Philippinen</i>		X	X	X
<i>Polen</i>		X	X	X
<i>Russland</i>			(X)	X
<i>Schweden</i>	X		X	X
<i>Schweiz</i>	X		X	X
<i>Spanien</i>	X			X
<i>Südkorea</i>	X			X
<i>Türkei</i>		X	X	X
<i>USA</i>			X	X
<i>VAE</i>		X	X	X

⁵ Der Ratsbeschluss zur Überprüfungskonferenz 2015 konnte in der Frage, wie Europa sich bei der Beschreibung der humanitären Folgen eines Atomwaffeneinsatzes (und damit der Frage der Legalität von Atomwaffeneinsätzen unter dem Kriegsvölkerrecht) verhält, nur den Dissens unter den EU-Mitgliedern festhalten. Siehe Council of the European Union, "Council conclusions on the Ninth Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons", Brussels, 8079/15, 20 April 2015, Absatz 11.

⁶ Siehe Ministry of Foreign Affairs of Japan, "10th Ministerial Meeting of the Non-proliferation and Disarmament Initiative" Tokyo, 23 November 2019, https://www.mofa.go.jp/dns/ac_d/page3e_001130.html.

⁷ IPNDV, Partners and Participants, <https://www.ipndv.org/about/partners-participants>.

⁸ William C. Potter, Taking the Pulse at the Inaugural Meeting of the CEND Initiative, CNS, Monterey, CA, 15 July 2019, <https://www.nonproliferation.org/taking-the-pulse-at-the-inaugural-meeting-of-the-cend-initiative>.

Auch in Antwort auf die schrumpfende politische Mitte sind in den letzten Jahren eine Reihe von Initiativen (mehr oder weniger) gleichgesinnter Staaten entstanden, die das Ziel haben, politische Interessengegensätze zu überbrücken. Dies sind insbesondere

- | die *Nonproliferation and Disarmament Initiative* (NPDI), in der sich seit 2010 zwölf Staaten insbesondere für mehr nukleare Transparenz einsetzen,
- | die *International Partnership for Disarmament Verification* (IPNDV), in der ungefähr 25 Teilnehmer neue Verifikationsmethoden für die Abrüstung nuklearer Sprengköpfe entwickeln wollen,
- | die *Creating the Environment for Nuclear Disarmament* (CEND) Initiative, in der – von den USA angeleitet – ungefähr 42 Staaten über Schritte nachdenken, wie die Voraussetzungen für nukleare Abrüstung verbessert werden können,
- | die *Stockholm Initiative for Nuclear Disarmament*, in der 16 Staaten auf hochrangiger Ebene Schritte zur Stärkung des NVV und zur nuklearen Abrüstung diskutieren.

Deutschland ist einer von nur vier Staaten, die in allen vier Initiativen aktiv sind. Berlin hat die inhaltliche Entwicklung einiger dieser Gruppen maßgeblich vorangetrieben. Deutschland hat zum Beispiel mit Schweden die Gründung der Stockholm Initiative für nukleare Abrüstung angestoßen, gemeinsam mit Finnland den Vorsitz einer Arbeitsgruppe zur „nuklearen Risikoreduzierung“ im Rahmen von CEND übernommen und mit Frankreich eine Abrüstungsübung unter IPNDV durchgeführt.⁹

Es entsteht oft der Eindruck, dass das Mitwirken in diesen Gruppen gerade für Atomwaffenstaaten Feigenblatt für den fehlenden Willen zur nukleare Abrüstung ist.¹⁰ Um den politischen Mehrwert solcher Gruppen von „like minded“-Staaten zu vergrößern, könnten folgende Elemente im Rahmen der Überprüfungskonferenz diskutiert und zumindest informell vereinbart werden:

- | Die Verständigung auf eine klarere inhaltliche Arbeitsteilung zwischen diesen Gruppen, mit Themensetzungen wie etwa Verifikation (IPNDV), Transparenz (NPDI), Reduzierung nuklearer Risiken (CEND), Dialog zwischen Verbotsvertragsbefürwortern und –kritikern (Stockholm Initiative).
- | Die gemeinsame Festlegung konkreter Arbeitspläne mit regelmäßiger, transparenter Berichterstattung über konkrete Fortschritte in den einzelnen Gruppen.
- | Die Rückkoppelung an das Nichtverbreitungsregime durch Berichterstattung an die Vorbereitungstreffen der Mitgliedsstaaten des NVV und die Genfer Abrüstungskonferenz.

Durch eine Verstetigung der Arbeit dieser Gruppen könnte selbst im Falle eines Scheiterns der Überprüfungskonferenz bestenfalls ein dichtes Netz von Initiativen entstehen, die arbeitsteilig und nachhaltig wichtige Themen der Abrüstung und Rüstungskontrolle voranbringen.

Wie ist die Bilanz bei Abrüstung und Rüstungskontrolle und bei welchen Themen sind Fortschritte am dringlichsten?

Zu Beginn des Jahres 2019 verfügten die neun Kernwaffenbesitzern zusammen über ca. 13 865 Atomwaffen. Von diesen Waffen waren rund 3 750 stationiert, 2 000 befinden sich in einem hohen Bereitschaftsgrad und wären innerhalb weniger Minuten einsatzbereit.¹¹ Zwischen den USA und Russland,

⁹ Auswärtiges Amt, „Internationale Partnerschaft für Verifikation nuklearer Abrüstung“, Berlin. <https://www.auswaertigesamt.de/de/aussenpolitik/themen/abruetzung-ruetzungskontrolle/nukleare-abruetzung-und-nichtverbreitung/ipndv/1050438>, updated on 2/27/2020

¹⁰ Zu dieser Argumentation siehe zum Beispiel Lyndon Burford; Oliver Meier; Nick Ritchie, „Sidetrack or kickstart? How to respond to the US proposal on nuclear disarmament,“ *Bulletin of the Atomic Scientists*, 19 April 2019, <https://thebulletin.org/2019/04/sidetrack-or-kickstart-how-to-respond-to-the-us-proposal-on-nuclear-disarmament>.

¹¹ Der anderen Kernwaffen werden in Reserve gehalten und sind zur Abrüstung vorgesehen. Siehe Hans M. Kristensen; Matt Korda, „Status of World Nuclear Forces“, *Federation of American Scientists*, <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces>.

die jeweils über rund über rund 6 000 Atomwaffen verfügen und den anderen sieben Besitzerstaaten mit jeweils wenigen Hundert Kernwaffen (im Falle Nordkoreas vermutlich wenigen Dutzend Kernwaffen) klappt weiterhin eine erhebliche Fähigkeitslücke. Nur die asiatischen Atomwaffenbesitzer China, Indien, Nordkorea und Pakistan rüsten auch quantitativ auf. Diese Gruppe umfasst drei der vier Staaten, die nicht dem NVV angehören. Pakistan hat vermutlich das weltweit am schnellsten wachsende Atomwaffenarsenal.¹²

World nuclear forces, January 2019

Country	Deployed warheads*	Other warheads**	Total 2019	Total 2018
USA	1 750	4 435	6 185	6 450
Russia	1 600	4 900	6 500	6 850
UK	120	80	200	215
France	280	20	300	300
China		290	290	280
India		130–140	130–140	130–140
Pakistan		150–160	150–160	140–150
Israel		80–90	80–90	80
North Korea	(20–30)	(10–20)
Total	3 750	10 115	13 865	14 465

Source: SIPRI Yearbook 2019

In der nuklearen Rüstungskontrolle gab es seit 2015 nur Rückschritte. Mit dem Auslaufen des INF-Vertrags am 2. August 2019 ist der vorletzte nukleare Rüstungskontrollvertrag gescheitert. Die Zukunft des letzten Abkommens, des New START-Vertrags, der im Februar 2021 auslaufen könnte, bleibt ungewiss. Ohne den New START-Vertrag droht, wie schon bei den landgestützten Mittelstreckenwaffen, auch bei den weitreichenden, strategischen Waffen ein neuer Rüstungswettlauf.

Zwar rüsten Russland und die USA weiter ab, weil sie den Überhang an außer Dienst gestellten Atomwaffen nur langsam abbauen können. Rüstungskontrolle führt aber immer weniger dazu, dass sich die Zahl der stationierten Atomwaffen reduziert. So hat sich seit der letzten NVV-Überprüfungskonferenz 2015 die Zahl der Atomwaffen insgesamt zwar um 15% verringert (3 500 Sprengköpfe), die Zahl der stationierten/einsatzbereiten Kernwaffen aber lediglich um 4%, bzw. 10%. Gleichzeitig modernisieren alle Atomwaffenbesitzer ihre Nuklearwaffen unter erheblichem Aufwand, um sie zumindest für die nächsten 20-30 Jahre einsatzbereit zu halten. Die Gesamtaufwendungen für Atomwaffen sind schwer abzuschätzen, sie lagen aber vor knapp zehn Jahren vermutlich schon bei jährlich etwa US\$100 Mrd.¹³

Die USA und vermutlich auch Russland schreiben Atomwaffen in ihren Sicherheitsdoktrinen wieder eine größere Rolle zu. Indien und China sind möglicherweise dabei, ihre Strategie des Verzichts auf einen nuklearen Ersteinsatz („No-first-use“-Doktrin) zu revidieren.

¹² Daniel R. DePetris, “Forget North Korea: Pakistan Might Be the Real Nuclear Threat. Could Pakistan be more of a nuclear security threat to Israel than Iran”, *The National Interest*, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/forget-north-korea-pakistan-might-be-real-nuclear-threat-27647>.

¹³ Bruce G. Blair; Matthew A. Brown, “World Spending on Nuclear Weapons Surpasses \$1 Trillion per Decade”, Washington, D.C.: *Global Zero* (Global Zero Technical Report 2011), June 2011.

Im 2010 zwischen den NVV-Vertragsstaaten vereinbarte Aktionsplan zur Abrüstung verpflichten sich die Atomwaffenbesitzer zwar zu konkreten Abrüstungs- und Rüstungskontrollschritten. Nur wenige dieser ohnehin schon bescheidenen Maßnahmen haben die im Vertrag anerkannten fünf Atomwaffenbesitzer China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA aber bisher tatsächlich umgesetzt.

Im NVV-Aktionsplan von 2010¹⁴ verpflichten sich die Atomwaffenstaaten unter anderem

- | die Abrüstungsverpflichtung des Art. VI zu erfüllen, um das „Ziel einer Welt ohne Nuklearwaffen“ zu erreichen (Aktion 1),
- | alle Typen von Nuklearwaffen zu reduzieren und letztlich vollständig zu eliminieren (Aktion 3),
- | die Rolle und Bedeutung von Atomwaffen in allen militärischen und Sicherheitskonzepten, Doktrinen und Nuklearwaffenpolitiken weiter zu reduzieren. (Aktion 5(c)),
- | Ansätze zu diskutieren, um Atomwaffeneinsätze zu verhindern ... und die Kriegsgefahr zu vermindern (Aktion 5(d)),
- | die Risiken eines ungewollten Atomwaffeneinsatzes zu reduzieren (Aktion 5(f)),
- | bestehende Sicherheitsgarantien zu respektieren (Aktion 8),
- | den Atomteststoppvertrag CTBT zu ratifizieren (Aktion 10-14).

Vor dem Hintergrund der zunehmenden geopolitischen Konkurrenz zwischen den Atomwaffenstaaten, der Entwicklung neuartiger Waffen, der Verkoppelung konventioneller und nuklearer Abschreckungspotenziale, der anhaltenden Modernisierung und Diversifizierung von Nuklearwaffenarsenalen und der Erfolgswelle von Populisten auch in Atomwaffenstaaten erlebt nukleare Abschreckung als Machtinstrument einen Bedeutungszuwachs.¹⁵ Dieser geht einher mit einer Zunahme der nuklearen Risiken. Das renommierte *Bulletin of the Atomic Scientists* hat jüngst die sogenannte Doomsday Clock auf 100 Sekunden vor Mitternacht vorgerückt – und sieht die Gefahr eines Atomwaffeneinsatzes damit größer als während des Kalten Krieges.¹⁶

Angesichts dieser Situation ist es besonders wichtig, dass Deutschland auf höchster Ebene und nachhaltig darauf drängt, dass Russland und die USA den New START-Vertrag über Februar 2021 hinaus verlängern. Russland hat sich grundsätzlich zu einer Verlängerung der Vertragslaufzeit bereit erklärt, die USA zögern.¹⁷ Die Trump-Administration will zunächst China mit in die nukleare Rüstungskontrolle einbeziehen, ohne allerdings bisher einen Plan vorgelegt zu haben, wie dieses Ziel erreicht werden soll.¹⁸

Angesichts der Blockade bei der vertragsgebundenen Rüstungskontrolle rücken Maßnahmen zur Reduzierung der Rolle von Atomwaffen in den Vordergrund. Breite Unterstützung hat beispielsweise der Vorschlag, dass Russland und die USA, aber möglicherweise auch andere Atomwaffenbesitzer, die in den 1980er von Ronald Reagan und Michail Gorbatschow aufgestellte Maxime bekräftigen, dass „ein

¹⁴ NPT/CONF.2010/50 (Vol. I) (New York, 2010): Final Document of the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/390/21/PDF/N1039021.pdf?OpenElement>.

¹⁵ Nick Ritchie, „A hegemonic nuclear order: Understanding the Ban Treaty and the power politics of nuclear weapons“, *Contemporary Security Policy* 45 (43), S. 1–26.

¹⁶ Science and Security Board, Bulletin of the Atomic Scientists, „Closer than ever: It is 100 seconds to midnight. 2020 Doomsday Clock Statement“, Chicago, 23 January 2020, <https://thebulletin.org/doomsday-clock/current-time>.

¹⁷ Andrey Pavlov; Anastasia Malygina, „Russian Perspective: New START and Beyond“, *Arms Control Today*, January/February 2020, <https://www.armscontrol.org/act/2020-01/features/russian-perspective-new-start-beyond>.

¹⁸ Aaron Mehta, „Arms control decisions by Trump administration could be ‘imminent.’ Will China be involved?“ *Defense News*, Minot Air Force Base, N.D., February 26, 2020, <https://www.defensenews.com/pentagon/2020/02/26/arms-control-decisions-by-trump-administration-could-be-imminent-will-china-be-involved>.

Nuklearkrieg nie geführt werden darf und nicht gewonnen werden kann“.¹⁹ Dem Vernehmen nach sind insbesondere die USA nicht bereit sind, ein solches Statement mitzutragen.²⁰

Im Vorfeld der Überprüfungskonferenz zeichnet sich ab, dass eine breite Mehrheit von Staaten eine Einigung auf Maßnahmen zur Reduzierung nuklearer Risiken für wichtig erachtet. Unter „nuclear risk reduction“ werden alle Maßnahmen subsumiert, die die Gefahr eines gewollten oder unbeabsichtigten Atomwaffeneinsatzes herabsetzen, also zum Beispiel

- | die Reduzierung der Einsatzbereitschaft von Kernwaffen,
- | der Ausbau/die Schaffung direkter Kommunikationskanäle zwischen Atomwaffenstaaten,
- | Dialoge über Nukleardoktrinen, um Fehlwahrnehmungen abzubauen.²¹

Solche und andere Maßnahmen zum Abbau nuklearer Gefahren eignen sich insbesondere auch, um den bisher nur bilateralen Rahmen von nuklearer Rüstungskontrolle auf weitere Teilnehmer zu erweitern. Gerade in Asien haben Konflikte zwischen den Atomwaffenbesitzern gezeigt, dass Atomkriege wieder denkbar sind.²²

Wie kann der Atomwaffenverbotsvertrag zur nuklearen Abrüstung beitragen?

Im Juli 2017 haben mehr als 120 Staaten in der UN-Generalversammlung für die Annahme des Vertrags über das Verbot von Kernwaffen (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW) gestimmt. Dieses neue Instrument verbietet Atomwaffen umfassend und ächtet ihren Besitz und Einsatz. Das Abkommen untersagt den Mitgliedern umfassend die Mitwirkung an nuklearer Abschreckung und die Unterstützung von Atomwaffenprogrammen, in jeglicher Form. Anfang Februar 2020 hatten 34 Staaten den TPNW ratifiziert.²³ Das Abkommen tritt in Kraft, wenn 50 Staaten es ratifiziert haben. Das dürfte in absehbarer Zeit geschehen.

Deutschland vertritt die in der NATO vereinbarte Linie, dass ein Verbotsvertrag bestenfalls irrelevant ist, weil er von allen Atomwaffenbesitzern abgelehnt wird und schlimmstenfalls den NVV beschädigt, weil das Abkommen konkurrierende völkerrechtliche Normen etabliert.²⁴ Die westlichen Atomwaffenbesitzer und einige Verbündete empfinden den Vertrag zudem als „ungerecht“, weil vor allem sie dem Druck der Kampagne für den TPNW ausgesetzt seien.²⁵

¹⁹ Ramesh Thakur, „The P5 must reaffirm that nuclear war can't be won and mustn't be fought“, *The Strategist*, Australian Strategic Policy Institute, 15 October 2019. <https://www.aspistrategist.org.au/the-p5-must-reaffirm-that-nuclear-war-cant-be-won-and-mustnt-be-fought>.

²⁰ Vladimir Isachenkov, „Russia voices concern over new US nuclear weapon“, *Associated Press*, Moscow, 5 February 2020, <https://abcnews.go.com/International/wireStory/russia-voices-concern-us-nuclear-weapon-68774947>.

²¹ Wilfred Wan, „Nuclear Risk Reduction: The State of Ideas“, *United Nations Institute for Disarmament Research*, Geneva 2019, <http://unidir.org/files/publications/pdfs/nuclear-risk-reduction-the-state-of-ideas-en-767.pdf>.

²² Jeffrey Lewis, „‘Night of Murder’: On the Brink of Nuclear War in South Asia“, *Nuclear Threat Initiative*, Washington DC, 6 November 2019, <https://www.nti.org/analysis/articles/night-murder-brink-nuclear-war-south-asia>.

²³ Nuclear Ban Monitor, „Global status of the TPNW“, <https://banmonitor.org/two-year-status>.

²⁴ Susanne Baumann, „Brief an Nichtregierungsorganisationen“, *Auswärtiges Amt*, Berlin, 9.2.2017, <http://www.icanw.de/wp-content/uploads/2017/02/de-absage-banconf.pdf>; NATO, „North Atlantic Council Statement on the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons“, Brussels (Press Release (2017) 135), 20 September 2017, https://www.nato.int/cps/ua/natohq/news_146954.htm.

²⁵ Siehe zum Beispiel die Rede des französischen Präsidenten am 7. Februar 2020. Emmanuel Macron, „Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy“, Paris, 7. Februar 2020, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>.

Ein Beitritt Deutschlands zum TPNW ist so lange mit der NATO-Mitgliedschaft unvereinbar, wie sich die Allianz als „nukleares Bündnis“ versteht.²⁶

Eine proaktive Politik gegenüber dem Verbotsvertrag würde die Glaubwürdigkeit des deutschen Eintretens für nukleare Abrüstung erhöhen. Denn tatsächlich legt der Verbotsvertrag die Dilemmata nuklearer Abschreckung bloß. Fast jeder Atomwaffeneinsatz verletzt Regeln des Kriegsvölkerrechts. Die humanitären Folgen eines Atomkriegs wären von keiner Gesellschaft zu bewältigen. Der TPNW hat maßgeblich zu einer Belebung der nuklearen Abrüstungsdiskussion beigetragen, weil die Atomwaffenbesitzer ihre Nukleardoktrinen und ihr Festhalten am „schrittweisen“ Rüstungskontrollansatz neu begründen müssen.

Zu Recht wird bemängelt, dass einige der zentralen TPNW-Verbotstatbestände, wie etwa die Mitwirkung an und Unterstützung von nuklearen Abschreckungsstrategien, unscharf bleiben. Nicht abschließend geklärt ist zudem das Verhältnis zum NVV. Einige Befürworter des TPNW sehen den Verbotsvertrag als bessere Alternative zum NVV.²⁷

Die Bundesregierung sollte sich aber an einem Prozess beteiligen (können), der zu einer Fortentwicklung des Vertrags beiträgt und den politischen Abstand zu diesem wichtigen Abrüstungsinstrument unterhalb der Schwelle des Beitritts möglichst verkleinert.²⁸

Eine überparteilich zusammengesetzte Kommission könnte unter Einbeziehung relevanter zivilgesellschaftlicher Gruppen helfen, eine solche deutsche Position zum Verbotsvertrag zu artikulieren. In Schweden²⁹, der Schweiz³⁰ und Norwegen³¹ sind solche Kommissionsberichte bereits fertiggestellt. In Italien steht ein Bericht aus.

Eine solche Kommission sollte sich zudem detailliert mit den gegen den Verbotsvertrag vorgebrachten Kritikpunkten auseinandersetzen. Sie könnte damit einen Rahmen bieten, um den von Befürwortern der Abschreckung geforderten Dialog über den Wert von Nuklearwaffen für die nationale Sicherheit zu fördern. Letztendlich könnte die Kommission Empfehlungen erarbeiten, wie Deutschland die im TPNW formulierten Ziele unterstützen kann und in welchem Rahmen und mit welchen Zielen Deutschland in einen Dialog mit den TPNW-Vertragsstaaten tritt.

Dr. Oliver Meier, IFSH. Mail: meier@ifsh.de. Tweet: [@meier_oliver](https://twitter.com/meier_oliver).

²⁶ Kjølv Egeland, „Spreading the Burden: How NATO Became a ‘Nuclear’ Alliance“, *Diplomacy & Statecraft* 31 (1), S. 143–167.

²⁷ Joëlien Pretorius; Tom Sauer, „Is it time to ditch the NPT?“, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 6 September 2019. <https://thebulletin.org/2019/09/is-it-time-to-ditch-the-npt/>.

²⁸ Oliver Meier, „Vereinte Nationen beschließen Atomwaffenverbot. Ein neuer Vertrag spaltet die Staatenwelt, bietet aber auch Chancen zur Abrüstung“, *Stiftung Wissenschaft und Politik*. Berlin (SWP-Aktuell, 2017/A 54), https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A54_mro.pdf.

²⁹ Lars-Erik Lundin, „Inquiry into the consequences of a Swedish accession to the Treaty on the prohibition of Nuclear weapons“, Stockholm, January 2019, <https://bit.ly/3ciS9rV>.

³⁰ Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, „Bericht der Arbeitsgruppe zur Analyse des UNO-Kernwaffenverbotsvertrags“, Bern, 30.06.2018, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/2018-bericht-arbeitsgruppe-uno-tpnw_de.pdf.

³¹ Ministry of Foreign Affairs of Norway, „Review of the consequences for Norway of ratifying the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons“, Oslo, 28 November 2018, https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/review_tpnw/id2614520.