

Zukunft der nuklearen Rüstungskontrolle und des Nichtverbreitungsvertrages

Bundestag, 3. März 2020, Xanthe Hall, IPPNW/ICAN¹

Der wegweisende Beschluss von 122 Staaten im Rahmen der Vereinten Nationen am 7. Juli 2017, Atomwaffen durch einen rechtsverbindlichen Vertrag zu ächten, wird von der Bundesregierung oft kritisiert. Es wird behauptet, dass der Atomwaffenverbotsvertrag dem Nichtverbreitungsvertrag entgegenstehe. Beispielsweise sagte Bundesaußenminister Heiko Maas in seiner Rede „Die Zukunft der nuklearen Ordnung - Herausforderungen für die Diplomatie“ bei der Tiergarten-Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, 27.06.2018.

„Der Verbotsvertrag droht den Nichtverbreitungsvertrag als das zentrale Element nuklearer Ordnung zu schwächen und hinter die heute herrschenden Verifikationsstandards des NVV (Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen) zurückzufallen.“

Dieser Satz wird durch zwei Argumente unterfüttert:

1. Die Verifikationsstandards des Atomwaffenverbotsvertrags seien schwächer als die des Nichtverbreitungsvertrags. Verifikation kann hier verstanden werden als die Überprüfung der Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen.
2. Ein genereller Vorwurf, dass der Atomwaffenverbotsvertrag den Nichtverbreitungsvertrag potenziell unterminiert.

Diese beiden Hauptargumente der Kritiker des Atomwaffenverbotsvertrags will ich hier näher beleuchten und entkräften.

Fallen die Regelungen des Atomwaffenverbotsvertrags hinter die derzeit geltenden Verifikationsstandards des Nichtverbreitungsvertrags zurück?

Die Verifikationsstandards der Nichtverbreitungsvertrag (NVV) werden im Art. III (1) festgeschrieben: Jeder Vertragspartei ohne Atomwaffen verpflichtet sich, Sicherungsmaßnahmen (sogenannte Safeguards) anzunehmen, wie sie in einem mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) auszuhandelnden Sicherheitsabkommen festgelegt werden.

Unter Sicherungsmaßnahmen können die technischen Mittel und Maßnahmen verstanden werden, welche zur Verifikation genutzt werden. NVV-Safeguards dienen dabei ausschließlich zur Überprüfung der Verpflichtungen von Nichtnuklearwaffen-

¹ Dieser Beitrag schöpft viele Informationen aus einem noch nicht veröffentlichten Briefing von Johannes Mikeska, ICAN Deutschland

staaten. Damit soll verhindert werden, dass Spaltmaterial von der friedlichen Nutzung abgezweigt und für die Herstellung von Atomwaffen verwendet wird.

Im NVV sind allerdings keine konkreten Sicherungsmaßnahmen festgeschrieben. Es wird der IAEO überlassen, die entsprechenden technischen Mittel und Maßnahmen zur Verifikation durch eine Sicherungsvereinbarung auszugestalten. Die IAEO hat mit 175 NVV-Nichtnuklearwaffenstaaten sogenannte umfassende Sicherungsabkommen (Comprehensive Safeguards) abgeschlossen.

Die Auswirkung der Safeguards sind allerdings eingeschränkt, weil sie der Überprüfung gemeldeter friedlicher nuklearer Aktivitäten bzw. des dabei verwendeten nuklearen Materials dienen. Die Abzweigung von signifikanten Mengen nuklearen Materials soll zwar frühzeitige entdeckt werden und die Entwicklung von Atomwaffen verhindern. Wenn jedoch nukleare Aktivitäten bestehen, die nicht an die IAEO gemeldet werden – wie beispielsweise Anfang der 1990er Jahre im Irak –, sind die Möglichkeiten, diese Aktivitäten aufzudecken, beschränkt.

Heute haben 136 der Nichtnuklearwaffenstaaten der IAEO daher freiwillig – auf Grundlage eines Zusatzprotokolls – zusätzliche, schärfere Möglichkeiten der Kontrolle eingeräumt, damit auch nicht-deklarierte nukleare Aktivitäten entdeckt werden können. Diese erweiterten Kontrollmöglichkeiten nach dem Zusatzprotokoll beruhen jedoch nicht auf einer völkerrechtlichen Verpflichtung nach dem NVV, sondern auf dem freiwilligen Abschluss.

Die fünf vom NVV anerkannten Nuklearwaffenstaaten unterliegen nach dem Nichtverbreitungsvertrag keinerlei Verpflichtung, Sicherungsabkommen mit der IAEO abzuschließen. Zwar haben auch diese Staaten freiwillige Sicherungsabkommen mit der IAEO in Kraft. Diese reichen jedoch nicht an die Comprehensive Safeguards heran, denen sich die Nichtnuklearwaffenstaaten nach dem NVV unterworfen haben. Sie umfassen die friedlichen nuklearen Aktivitäten in diesen Staaten nur partiell und geben der IAEO auch nur eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten.

Auch die vier weiteren, atomar bewaffneten Staaten, die nicht oder nicht mehr Vertragsstaaten des NVV sind (Indien, Pakistan, Israel, Nordkorea), unterliegen keinerlei völkerrechtlichen Verpflichtungen nach dem NVV.

Insgesamt betrachtet, sind die derzeit nach dem NVV geltenden völkerrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf die damit verbundenen Verifikationsstandards in mancherlei Hinsicht also noch lückenhaft.

Demgegenüber sind die völkerrechtlichen Pflichten, die sich aus dem Atomwaffenverbotsvertrag (AVV) ergeben, mit Blick auf die damit verbundenen Verifikationsstandards weitergehend.

Sobald der AVV in Kraft tritt, werden nach Art. III (1) für den jeweiligen Vertragsstaat mindestens die jeweils zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags geltenden Verpflichtungen gegenüber der IAEO völkerrechtlich bindend. Dies bedeutet, dass für 136 Staaten der höchste geltende Verifikationsstandard, d.h. umfassende Sicherungsmaßnahmen in Verbindung mit einem Zusatzprotokoll, zur völkerrechtlichen Verpflichtung würde, sobald sie dem Vertrag beitreten. Hinter diesen Standard

könnten Staaten auch dann nicht mehr zurückfallen, wenn sie erst nach Inkrafttreten des AVV Vertragspartei würden, auch nicht, wenn sie den NVV kündigen würden. Hier ist anzumerken, dass die Kündigungsfrist des NVV nur drei Monate umfasst, beim AVV ist es ein Jahr.

Für 43 Staaten, die schon ein umfassendes Sicherheitsabkommen mit der IAEA abgeschlossen haben, aber noch kein Zusatzprotokoll, würde das umfassende Sicherheitsabkommen mit der IAEA als völkerrechtlich verpflichtender Mindeststandard gelten.

Sollte ein Nichtnuklearstaat dem AVV beitreten und zu diesem Zeitpunkt noch kein umfassendes Sicherheitsabkommen mit der IAEA abgeschlossen haben, ist nach Art. III (2) AVV zumindest ein solches mit der IAEA abzuschließen und in Kraft zu setzen.

Wird ein nuklear bewaffneter Staat, der noch über Atomwaffen verfügt, Vertragsstaat des AVV, hat dieser seine Atomwaffen in überprüfbarer Weise, unumkehrbar abzuschaffen und zudem mit der IAEA nach Artikel 4 AVV ein Sicherheitsabkommen abzuschließen. Diese verstärkten Safeguards müssen ausreichen, um glaubhaft zu gewährleisten, dass gemeldetes Spaltmaterial nicht von zivilen nuklearen Tätigkeiten abgezweigt wird und, dass es in dem Staat insgesamt weder nicht gemeldetes Spaltmaterial noch nicht gemeldete nukleare Tätigkeiten gibt.

Genau welche Sicherungsmaßnahmen im Einzelnen mit dieser Pflicht korrespondieren, wird nicht ausdrücklich im AVV erwähnt. Es müsste jedoch mindestens ein Verifikationsstandard erreicht werden, der auf dem Niveau des Zusatzprotokolls liegt. Und der Standard muss alle Vertragsparteien des AVV überzeugen, dass er ausreichend Sicherheit gibt.

Darüber hinaus ist die Möglichkeit, aus dem Vertrag zu auszutreten, weitaus schwieriger als beim NVV. Ein Vertragsstaat kann erst nach einer Kündigungsfrist von einem Jahr den Vertrag verlassen. In dieser Zeit darf der Staat sich nicht an einem bewaffneten Konflikt beteiligen. Wenn er doch an einem bewaffneten Konflikt beteiligt ist, bleibt er bis Ende des Konfliktes an allen im Vertrag enthaltenen Verpflichtungen und Zusatzprotokollen gebunden.

Fazit: Die im AVV festgelegte Verpflichtung für – nach einer vollständigen Abrüstung – dann ehemals nuklear bewaffnete Vertragsstaaten geht weit über die aktuell geltenden Sicherungsmaßnahmen der nuklear bewaffneten Staaten hinaus.

Im Ergebnis würde der AVV – aufbauend auf den bisher geltenden Verpflichtungen aus dem NVV in Bezug auf Verifikationsstandards – die völkerrechtlich verbindlichen Verifikationsstandards für fast alle künftigen Vertragsstaaten erweitern.

Die bisherigen Verifikationsstandards des NVV werden durch den AVV keinesfalls verringert.

Droht durch den Atomwaffenverbotsvertrag eine Schwächung des Nichtverbreitungsregimes?

Das übergeordnete Ziel der vertragsschließenden Staaten des NVV war damals, die Gefahr eines drohenden Atomkrieges abzuwenden. Dies wurde insbesondere durch die vertragliche Ausgestaltung des NVV erreicht:

- eine Weiterverbreitung von Atomwaffen wurde unterbunden
- alle Nichtnuklearwaffenstaaten haben sich Sicherungsmaßnahmen unterworfen.
- Der damalige *status quo*, dass nämlich bereits fünf Staaten über Atomwaffen verfügten, wurde zwar zunächst vorläufig anerkannt. Jedoch nur in der Aussicht auf eine baldige Beendigung des nuklearen Wettrüstens und der nuklearen Abrüstung.

Alle Vertragsstaaten haben sich durch die Verpflichtung nach Artikel VI auferlegt, redlich an Verhandlungen über effektive Maßnahmen zur Abrüstung mitzuwirken. Diese Verpflichtung wurde mehrmals durch Erklärungen der P5 bekräftigt, beispielsweise im Schlusssdokument der 2000 NVV-Überprüfungskonferenz.

Der NVV bildet dadurch seit mehr als fünfzig Jahren die Grundlage der nuklearen Ordnung. Er hat die Weiterverbreitung erfolgreich eingedämmt. Obwohl mittlerweile vier weitere Staaten nuklear bewaffnet sind, ohne den Vertrag wäre es sicherlich mehr.

Leider gehört der Trend zu mehr nuklearer Abrüstung seit geraumer Zeit der Vergangenheit an. Mittlerweile werden in allen Atomwaffenstaaten die nuklearen Trägersysteme und Nuklearsprengköpfe sowie die nuklearen Infrastrukturen qualitativ massiv aufgerüstet. In Deutschland lässt sich diese Aufrüstung durch die Modernisierung der hier stationierten B61, die bald mit neuen „Smart“-Atombomben ausgetauscht werden, merken. Gleichzeitig muss Deutschland bald beschließen, welches nuklearfähige Kampfflugzeug den Tornado als Trägersystem ersetzt, wenn an der nuklearen Teilhabe festgehalten wird. Dies wäre ebenfalls als nukleare Aufrüstung zu betrachten.

Darüber hinaus überarbeiten die Nuklearwaffenstaaten ihre Einsatzdoktrinen und es lässt sich eine starke Tendenz auf eine wieder wachsende Bedeutung von Atomwaffen merken. Die jüngste politische Debatte in Europa konzentriert sich hauptsächlich auf die Frage, welcher Staat am zuverlässigsten nukleare Abschreckung liefern kann?

Es drohen nach dem Ende des INF-Vertrags und Auslauf von New START wieder ein neues, ungehindertes und sich beschleunigendes Wettrüsten. Dabei ist auch zu befürchten, dass auch die weltweite Anzahl an Atomwaffen wieder steigen könnte. Schritte zu einer zunehmenden Verwirklichung und Stärkung der Abrüstung zeichnen sich hingegen kaum mehr ab. Die derzeitigen Entwicklungen lassen vielmehr das Gegenteil erwarten.

Die Atomwaffenstaaten verhalten sich im Widerspruch zu ihrer Verpflichtung, redliche „Verhandlungen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung“ zu führen. Stattdessen

erleben wir eine immer schärfere Rhetorik samt nuklearer Drohungen und öffentlich zur Schau gestellter Militärübungen mit Beteiligung von nuklearen Systemen.

Dieses widersprüchliche Verhalten führte im Rahmen der Überprüfungskonferenzen des NVV bereits zu deutlicher Kritik und Frust von Seiten der Nichtnuklearwaffenstaaten. Bei der nächsten NVV-Überprüfungskonferenz 2020 wird diese Kritik aufgrund der absehbaren, sich noch verstärkenden Aufrüstungstendenzen, sicherlich mit Nachdruck wiederholt.

Letztlich gilt klarzustellen, dass die Anerkennung des damaligen *status quo* im NVV keine dauerhafte Legitimierung für einen Atomwaffenbesitz der Nuklearwaffenstaaten darstellen kann. Denn im Vertrag ist eindeutig angelegt, dass dieser Zustand überwunden werden soll.

Die im Artikel VI enthaltene Abrüstungsverpflichtung wird nicht im Detail konkretisiert. Weder sind die einzelnen Schritte zu einer vollständigen Abschaffung von Atomwaffen festgelegt, noch wird ein Zeitplan definiert.

Der Internationale Gerichtshof erklärte jedoch in einem Rechtsgutachten vom 8. Juli 1996: „Es besteht eine völkerrechtliche Verpflichtung, in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen und zum Abschluss zu bringen, die zu nuklearer Abrüstung in allen ihren Aspekten unter strikter und wirksamer internationaler Kontrolle führen“. Die Annahme des Vertrags durch eine überwiegende Anzahl aller Staaten am 7. Juli 2017 ist daher vor dem Hintergrund der durch den IGH dargelegten völkerrechtlichen Verpflichtung zu sehen. Der NVV kann insofern sowohl als Grundlage für die Verhandlungen des AVV als auch für seinen erfolgreichen Abschluss gesehen werden.

Es ist insofern fraglich, ob die Regelungen des Atomwaffenverbotsvertrags den NVV vor unterminiert oder doch eher erfüllt. Der AVV selbst stimmt jedenfalls mit der Zielsetzung als auch mit allen Säulen des NVV überein und beinhaltet keinerlei Bestimmungen, die dem Sinn und Zweck des NVV zuwiderlaufen.

Der NVV wird durch den AVV gleichzeitig als „Eckpfeiler des nuklearen Abrüstungs- und Nichtverbreitungsregimes“ gewürdigt, dem eine „entscheidende Rolle bei der Förderung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ zugesprochen wird. Beide Verträge haben die gleiche Zielsetzung, wobei der AVV ausdrücklich Bezug auf den NVV nimmt.

Die Nichtverbreitungssäule des NVV wird durch den AVV gestärkt, indem sich die völkerrechtlich verbindlichen Verifikationsstandards für künftige Vertragsstaaten des AVV erhöhen.

Wo unterscheidet sich der AVV vom NVV? Nach dem AVV dürfen Atomwaffen unter keinen Umständen wieder eingesetzt werden. Dies wird insbesondere gestützt auf den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts. Der Einsatz von Atomwaffen würde sicherlich und in massiver Weise dagegen verstoßen. Der AVV unterminiert daher nicht den NVV, sondern die nukleare Abschreckung an sich.

Somit muss folgende Frage gestellt werden: Bezieht sich die Kritik der Bundesregierung auf die eventuelle Unterminierung des NVV? Oder eher die nukleare Abschreckung durch den AVV? Heißt das wiederum, dass für die Bundesregierung

der NVV und die nukleare Abschreckung synonym sind? Würde der NVV ohne nukleare Abschreckung nicht mehr funktionieren?

Es wird behauptet, dass die Befürworter des AVV Konflikte zwischen Atomwaffen- und Nichtatomwaffenstaaten polarisieren. Aber die Konflikte zwischen den Vertragsstaaten des NVV über Fortschritte bei der Abrüstung existierten schon lange und wurden nicht durch den AVV ins Leben gerufen. Auch die Weigerung einiger atomwaffenfreier Staaten, freiwillig zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen nach dem Zusatzprotokoll anzunehmen und in Kraft zu setzen, kann der AVV nicht ändern. Diese Ablehnung wurde dabei explizit mit der Verweigerung der Nuklearwaffenstaaten, weitere Abrüstungsmaßnahmen zu treffen, begründet.

Mit dem bald in Kraft tretenden AVV geht keine Schwächung der Mittel und Maßnahmen zur Nichtverbreitung nach dem NVV einher. Der AVV stärkt den NVV. Darüber hinaus delegitimiert er durch seine Verbotsnormen auch das Streben nach Atomwaffen. Die Staaten, die den AVV beschlossen haben, konnten durch den Verhandlungs- und Beitrittsprozess zudem ihren eigenen Verzicht auf Atomwaffen nochmals bekräftigen.

Die Bundesrepublik Deutschland erklärte bei der Unterzeichnung des NVV, dass sie den Vertrag „nicht als einen Endpunkt [betrachtet], sondern vielmehr als Ausgangspunkt für die im Vertrag selbst zu dessen natürlicher Ergänzung und wirksamer Durchführung vorgesehenen Verhandlungen über die Abrüstung“.

Der AVV eröffnet einen neuen Weg zur Abrüstung und schafft insbesondere durch Art. 4 AVV einen völkerrechtlichen Rahmen, nukleare Abrüstung im Sinne von Art. VI NNV voranzubringen und die von Atomwaffen ausgehenden Gefahren letztendlich vollständig zu bannen, indem die Abrüstung unter eine „strenge und wirksame internationaler Kontrolle“ gestellt wird.