

Herausgeber

Prof. Dr. **Michael Brzoska**,
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH)

Dr. **Walter E. Feichtinger**,
Landesverteidigungsakademie,
Institut für Friedenssicherung
und Konfliktmanagement, Wien

Dr. **Volker Franke**, Kennesaw
State University, Kennesaw,
Georgia (USA)

Prof. Dr. **Hans J. Giessmann**,
Executive Director der Berghof
Foundation, Berlin

Prof. Dr. **Heiner Hänggi**,
Genfer Zentrum für die

demokratische Kontrolle der
Streitkräfte (DCAF), Genf

Dr. **Sabine Jaberg**, Führungsaka-
demie der Bundeswehr, Hamburg

Dr. **Patricia Schneider**, IFSH

Schriftleitung

Prof. Dr. **Michael Brzoska**

Redaktion

Dr. **Patricia Schneider**
(V.i.S.d.P.), IFSH

Susanne Bund

Kevin Nausch

Dr. **Sybille Reinke de Buitrago**

Dr. **Tim René Salomon LL.M.**
(Glasgow)

Beirat

Dr. **Detlef Bald**, München

Prof. Dr. **Susanne Buckley-
Zistel**, Universität Marburg

Prof. Dr. **Sven Chojnacki**, FU
Berlin

Alain Deletroz, Vizepräsident
International Crisis Group

Dr. **Véronique Dudouet**, Berghof
Foundation, Berlin

Prof. Dr. **Pál Dunay**, George C.
Marshall European Center
for Security Studies

Prof. Dr. **Susanne Feske**,
Universität Münster

Prof. Dr. **Heinz Gärtner**,
Universität Wien

Prof. Dr. **Laurent Götschel**,
Universität Basel

Prof. **Andrea de Guttry**, Scuola
Sant'Anna, Pisa

PD Dr. **Hans-Joachim Heintze**,
Ruhr-Universität Bochum

Heinz-Dieter Jopp, KptzS a.D.
ehem. FüAkBw, Hamburg

Prof. Dr. **Heinz-Gerhard
Justenhoven**, IThF, Hamburg

Dr. **Jocelyn Mawdsley**,
Newcastle University

Dr. **Anja Seibert-Fohr**,
MPI Heidelberg

Dr. **Marianne Wade**,
University of Birmingham

PD Dr. **Ines-Jacqueline Werkner**,
FEST, Heidelberg

THEMENSCHWERPUNKT

Der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag und der neue Kernwaffenverbotsvertrag – harmonisch, kompatibel, unverträglich?

Harald Müller

Abstract: The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons is highly controversial. Nuclear weapon states and their allies call it unrealistic, ineffective and detrimental to the Nuclear Nonproliferation Treaty (NPT). Supporters – the large majority of United Nations members – regard its adoption as vast progress beyond the NPT and a solid basis for a non-nuclear world. A careful analysis shows that either side is overselling its point. On the one hand, the new treaty is no threat to the existing non-proliferation regime. On the other hand, it contains many weaknesses which reduce its value to symbolic politics via pronouncing a new norm while making it unfit as the operational basis for a non-nuclear world.

Keywords: Nuclear non-proliferation, nuclear disarmament, Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, Nuclear Non-Proliferation Treaty.

Stichwörter: Nukleare Nichtverbreitung, nukleare Abrüstung, Kernwaffenverbotsvertrag, nuklearer Nichtverbreitungsvertrag

1. Der Kernwaffenverbotsvertrag: Ein Baby des Nichtverbreitungsvertrags

Die beiden Verträge, die sich um die Regulierung der nuklearen Weltordnung bemühen, sind entstellungsgeschichtlich nicht voneinander zu trennen. Die Dispute im Nichtverbreitungsvertrag (NVV) haben das Momentum für den Verbotsvertrag (KWVV) erzeugt. Der zweite Vertrag ist ein Produkt des ersten. Bekanntlich wollten

etliche Beteiligte an den Verhandlungen des „Ausschusses der 18“, der 1968 den NVV in Genf verhandelte, sofort auf einen KWVV hinaus (u.a. Schweden, Brasilien, Indien). Sie scheiterten ebenso an den Atommächten wie 1946 der erste Versuch atomarer Abrüstung, der von den USA vorgeschlagene Baruch-Lilienthal-Plan, im Atomausschuss der Vereinten Nationen. Der NVV nahm die völlige Abschaffung der Kernwaffen, also das Verbot, sowohl in der Präambel als auch in seinem Artikel VI in den Blick, allerdings in der Form gemeinsamer Zielsetzungen

(Präambel) und einer unkonkreten Bemühungsverpflichtung (Art. VI), nicht als harte und überprüfbare Gebote und Verbote.

Die Integration der Abrüstungsverpflichtung in den NVV hatte dennoch ihre Logik. Das Nichtverbreitungsgebot meinte ein Kernwaffenverbot für die Staatenmehrheit. Der Verzicht auf die mächtigste Waffe der Zeit durch Staaten, die sich technisch und ökonomisch ein Kernwaffenprogramm leisten könnten, ist eine historische Singularität und Abweichung vom Grundprinzip der souveränen Gleichheit. Sie war nur möglich, weil die künftige Rückkehr zur Gleichheit durch einen erfolgreichen Abrüstungsprozess fester Bestandteil der Vertragskonstruktion war. Die fünf „offiziellen“ Kernwaffenstaaten (KWS), heute identisch mit den fünf permanenten Mitgliedern des VN-Sicherheitsrats, erhielten eine „provisorische Lizenz“ für den Kernwaffenbesitz, dessen im Vertrag ins Auge gefasste zeitliche Beschränkung undefiniert blieb. An der Abrüstungsverpflichtung blieb dennoch kein Zweifel: Ihre ständige Einforderung der nicht nuklear bewaffneten Mehrheit der Vertragsgemeinschaft sorgte ebenso dafür, dass sich kein Gewohnheitsrecht des Kernwaffenbesitzes gegen den Sinn und Wortlaut des NVV einschleichen konnte, wie die rhetorischen Bekenntnisse der Kernwaffenstaaten selbst zu dieser Verpflichtung (verbunden mit der zweifelhaften Behauptung, sie kämen dieser Pflicht getreulich nach). Diese aus dem Grundprinzip der souveränen Gleichheit erwachsende Logik brach sich allerdings keineswegs kraft ihrer normativen Macht Bahn – dafür sorgte erst die strikte Weigerung der verhandelnden Mehrheit, sich ohne die Abrüstungsperspektive in die Nichtverbreitungspflicht zu begeben: Art. VI resultierte aus der Verhandlungsmacht der Nichtkernwaffenstaaten (NKWS).

Die Humanitäre Initiative (HI), welche die Kampagne für den KWVV initiierte und deren gouvernementale und nichtgouvernementale Leitwölfe und Leitwölfinnen mit hoher Effizienz ihr Ziel verfolgten, wurde aus der enormen Frustration der 7. Überprüfungskonferenz des NVV 2005 geboren. Die Unverfrorenheit, mit der die Bush-Administration ihre neokonservative Aversion gegen Rüstungskontrolle und Abrüstung (Bolton 2007, Kap. 3, 4) in eine grobschlächtige Verweigerung umsetzte, fand auf diesem Treffen ihren traurigen Höhepunkt: Washington weigerte sich, die auf der 6. Überprüfungskonferenz 2000 eingegangene politische (nicht völkerrechtliche) Verpflichtung auf eine Serie von (dreizehn) Abrüstungsschritten anzuerkennen. Die Konferenz endete im Chaos; eine Reihe von abrüstungsgeneigten Staaten begann daran zu zweifeln, dass der im NVV angelegte parallele Prozess von Abrüstung und Nichtverbreitung zum erwünschten Ziel führen würde. Im Schlussdokument der 8. Überprüfungskonferenz (2010) fanden sich Anzeichen für die anrollende Welle: Da war von den extremen humanen Kosten des Kernwaffeneinsatzes die Rede (ein Vorschlag der Schweiz), und erstmals fand die Erwähnung einer Kernwaffenkonvention Eingang in das Schlussdokument einer NVV-Konferenz (eine Initiative der Blockfreien). Die Regierungsperioden Obamas dämpften diesen Impuls zunächst, ohne ihn völlig auszuschalten. Denn zu stark bremste der politische Druck der ab 2012 etablierten republikanischen Kongressmehrheit den Abrüstungsplan des Präsidenten.

In der HI agierte jetzt Österreich mit spektakulärem Einsatz, unterstützt u.a. von der Schweiz, Neuseeland, Mexiko, Südafri-

ka, Costa Rica und sogar dem NATO-Mitglied Norwegen sowie von seit Jahren in der Abrüstung tätigen Nichtregierungsorganisationen und ihrer Dachorganisation ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons). Dem Vorbild der Kampagne für das Verbot von Anti-Personenminen folgend, schuf die HI einen Pfad außerhalb der in Lähmung befindlichen etablierten Foren der Abrüstungsdiplomatie (neben dem NVV-Überprüfungsprozess die Abrüstungskonferenz in Genf (CD)). Die HI organisierte drei Konferenzen, die sich ostentativ dem Fact-Finding über den neuesten Stand der Forschung über die Folgen eines Kernwaffeneinsatzes widmeten, de facto indes vor allem der großangelegten Werbung für das Projekt dienten, für die Füllung der „völkerrechtlichen Lücke“ Sorge zu tragen; diese Lücke sahen die HI-Promotoren darin, dass zwar eine Reihe inhumaner Waffentypen verboten waren (Antipersonenminen, Chemiewaffen, Biologische Waffen, Umweltwaffen, Brandwaffen, Blendlaser und Streumunition), jedoch Kernwaffen, der Typus mit der furchtbarsten Kurz- und Langzeitwirkung, für eine exklusive Gruppe erlaubt blieb. Die HI brachte folgerichtig nach der gescheiterten 9. NVV-Überprüfungskonferenz 2015 per Entschließung der VN-Vollversammlung einen Verhandlungsprozess für ein Kernwaffenverbot auf den Weg, auch dies außerhalb der etablierten Verhandlungskanäle (zur Entwicklung der HI s. Kmentt 2015).

Der KWVV wurde in größter Eile im Jahre 2017 durchverhandelt und von der VN-Vollversammlung angenommen und zur Unterschrift geöffnet. Sein Inkrafttreten hängt von der Ratifikation durch mindestens 50 Staaten ab. Gegenwärtig (21.1.2018) haben vier Staaten ihn ratifiziert und die KWS machen große Anstrengungen, durch Einschüchterung potenzieller Unterzeichner das Inkrafttreten zu verhindern. Dennoch ist es wahrscheinlich, dass der Vertrag für seine Parteien gültiges Völkerrecht sein wird, wenn die nächste NVV-Überprüfungskonferenz 2020 zusammentritt. Das wirft die Frage auf, ob die beiden Verträge miteinander „verträglich“ sind.

2. Die Unverträglichkeitsthese und ihre Fehler

Die Kernwaffenstaaten und ihre Alliierten behaupten kategorisch, der KWVV sei mit dem NVV nicht vereinbar und könne ihn beschädigen (z.B. Auswärtiges Amt 2017: 12). Angeführt von der amerikanischen VN-Botschafterin Nikki Haley, demonstrieren westliche Diplomaten sogar vor dem Verhandlungsraum im VN-Gebäude in New York – eine ungewöhnliche Aktion und nicht ganz ohne unfreiwillige Komik.

2.1 Spaltung der Vertragsgemeinschaft

Die Begründung für die ablehnende, ja, alarmistische Position findet sich in einer Erklärung des NATO-Rats vom 20.9.2017. Darin heißt es:

„[...] it (der Verbotsvertrag, H.M.) risks doing the opposite by creating divisions and divergences at a time when a unified approach to proliferation and security threats is required more than ever.“ Es folgt der Verweis auf die nukleare Krise auf der koreanischen Halbinsel.

Nun ist die Feststellung, dass Vertragsbrüche umso schwerer zu ahnden sind, je zertrittener die jeweiligen Vertragsgemeinschaften sind, durchaus gerechtfertigt. Je größer die Uneinigkeit ist, desto geringer ist die Bereitschaft, eigene nationale Interessen gegenüber der Solidarität mit den Vertragsgenossen hintanzustellen und diplomatische, wirtschaftliche oder sicherheitspolitische Kosten auf sich zu nehmen, und desto unwilliger sind die Parteien, entsprechende Appelle in den vertragsbezogenen Streitigkeiten ernst zu nehmen. Aber zum einen war diese Schwäche, auf Vertragsverletzungen geschlossen zu reagieren, in den Iran- und Nordkoreakrisen schon seit Jahren sichtbar und trat nicht erst mit dem Beginn der KWVV-Verhandlungen auf. Der KWVV ist eine *Folge* der bereits längst bestehenden Spaltung der NVV-Vertragsgemeinschaft (s.o.). Der Kausalpfeil läuft gerade in die entgegengesetzte Richtung, und die Kausalmechanismen sind deutlich erkennbar.

Zum einen handelt es sich um einen Fall von „instrumentellem Lernen“ seitens der Staatenmehrheit. Man hat gemeinsam versucht, mit Hilfe des NVV die Ziele der Nichtverbreitung und der Abrüstung zugleich zu verwirklichen. Bei der Nichtverbreitung ist dies über Erwarten gut gelungen, bei der Abrüstung nur sehr begrenzt: Zwar ist die Gesamtzahl der nuklearen Sprengköpfe seit dem Höhepunkt des Kalten Krieges von ca. 70.000 auf ca. 14.450 gesunken (Kristensen/Norris 2017). Doch lässt sich das auch als Rationalisierung, als funktionale Ausrichtung auf veränderte Umstände deuten, ohne dass der Kern nuklearer Rüstung, die Abschreckung, angetastet würde. Bei allen KWS sind starke Modernisierungsprogramme zu erkennen, bei manchen eine Ausdifferenzierung der nuklearen Fähigkeiten, bei anderen sogar ein quantitativer Aufwuchs. Nukleare Abrüstung geht anders. Die HI versucht es nun mit einem neuen Instrument, der Erzeugung normativen Drucks auf die KWS und ihre Alliierten – es bleibt abzuwarten, ob dieses Instrument Wirkung entfaltet.

Zum zweiten handelt es sich um eine Reaktion auf eine immense Frustration. Die letzten zwei Jahrzehnte lassen sich auch als Geschichte enttäuschter Erwartungen und gebrochener Versprechen schreiben. Ein umfassender Teststopp, ein Vertrag zum Verbot der Spaltstoffproduktion, systematische Schritte zur Reduzierung der Arsenale, die Einbeziehung substrategischer Kernwaffen in den Abrüstungsprozess, höhere Transparenz und systematische, einheitliche Berichterstattung der Kernwaffenstaaten, eine weitere Absenkung der Salienz von Kernwaffenstaaten in den Militärdoktrinen, ein Stopp der Modernisierung und anderes wurden versprochen, nicht gehalten, gar provokativ zurückgenommen. Die Antwort war nicht nur strategisch, sondern auch emotional (dazu Bleiker/Hutchison 2012). Die Nichtkernwaffenstaaten betrachten das Abrüstungsversprechen des Art. VI als einen *gerechten* Anspruch. Versagte Gerechtigkeitsansprüche führen zu Frustration und zu aggressiven Gefühlen. Alle drei Dimensionen von Gerechtigkeit, nämlich Verteilung, Partizipation und Anerkennung (Fraser 2008) sind betroffen: Die Verteilung von Rechten, Macht und Sicherheit bleibt durch die Aufrechterhaltung des nuklearen Status quo zu Lasten der Nichtkernwaffenstaaten ungleich. Die KWS machen ihre Politik über die Köpfe der „Habenichtse“ hinweg, betrachten nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung als ihre exklusive Sache und machen in ihren informellen Konsultationen am

Rande des Sicherheitsrats wesentliche Entscheidungen unter sich aus. Die NKWS stehen hilflos daneben. Mit regelmäßigen Ausbrüchen von Arroganz bestätigten die „großen Fünf“ dieses Gefühl von Herabsetzung und Missachtung: Das unilaterale (und erfolglose) Dekret von Präsident Bush im Februar 2004, Brennstoffkreislauftechnologie solle auf diejenigen beschränkt bleiben, die diese Technologie bereits beherrschten; die so nebenhin gemachte Bemerkung eines Vertreters der amerikanischen Delegation 2005, man akzeptiere die Verpflichtungen von 2000 nicht mehr (s.o.); Russlands eklatanter Bruch seines im Budapester Protokoll gegebenen Versprechens, die territoriale Integrität der Ukraine zu respektieren, nachdem diese die von der Sowjetunion ererbten Kernwaffen an Moskau abgegeben hatte; Chinas strikte Verweigerung von Transparenz; die französische Behauptung, während der Überprüfung 2015, die Beschwörung von nuklearen Gefahren durch technologische und menschliche Fehler oder unautorisierten Einsatz sei gegenstandslos, denn so etwas könne in Frankreich nicht passieren, oder die koordinierte Attacke der drei westlichen KWS und Russlands auf den schweizerischen Unterausschussvorsitzenden 2015, der es gewagt hatte, einen Kompromissvorschlag für das Abschlussdokument vorzulegen, der den KWS mehr als pure Floskeln abverlangte – die Liste ließe sich beliebig verlängern. Auch die Erklärung des NATO-Rats (s.o.), die im Tone eines Studienrats gegenüber ungezogenen Unterstufenschülern verfasst ist, gehört dazu. Mit dem Engagement für den KWVV ist es den NKWS gelungen, kollektiv die Macht der Machtlosen zu mobilisieren und etwas durchzusetzen, was die KWS absolut nicht wollten. Das war ein Akt des „Self-Empowerment“, der die Frustrationsgefühle linderte. Der Chef von ICAN Deutschland, Sascha Hach, drückte das völlig richtig aus:

„Nie zuvor in der Geschichte der Vereinten Nationen haben es die atomwaffenfreien Staaten gewagt, gegen die Willkür der Nuklearmächte kraft ihrer Mehrheit aufzubegehren. Nicht nur rhetorisch, sondern mit dem stärksten ihnen zur Verfügung stehenden Mittel: dem internationalen Völkerrecht“ (Hach 2017).

Die Beschuldigung, die KWVVs-Befürworter seien für die Spaltung der Vertragsgemeinschaft verantwortlich, stellen ein „fake news“-Manöver dar. Die historische Wirklichkeit sieht anders aus.

2.2 Unvereinbarkeit mit dem NVV

Das zitierte NATO-Dokument wirft dem KWVV vor, im Gegensatz zur existierenden Nichtverbreitungs- und Abrüstungsarchitektur zu stehen und den NVV zu untergraben:

„The ban treaty is at odds with the existing non-proliferation and disarmament architecture. This risks undermining the NPT, which has been at the heart of global non-proliferation and disarmament efforts for almost 50 years, and the IAEA Safeguards regime which supports it. The crisis caused by North Korea underlines the importance of preserving and enhancing the existing framework of the NPT.“

Den letzten Satz dieser Stellungnahme würden die Befürworter des Kernwaffenverbots unterschreiben. Die ersten zwei Sätze mangeln jeder Begründung. Statt eines Arguments enthalten

sie eine apodiktische Tatsachenbehauptung. Klären lässt sich deren Wahrheitsgehalt durch einen Vergleich der beiden Verträge. Dabei gelangt man zu folgenden Feststellungen:

- Der KWVV¹ enthält die gleichen Verbotstatbestände wie der NVV (Art. 1 und 2), legt diesen aber allen Mitgliedern auf und verbietet so nicht nur den KWS, sondern auch NKWS, anderen beim Kernwaffenerwerb zu helfen. Der Verbotstatbestand des KWVV enthält keinerlei Einschränkungen der Verbote des NVV, sondern ist im Vergleich dazu ausgeweitet. Hier besteht also ein inklusives plus ergänzendes Verhältnis ohne jede Beschädigung des älteren Vertrags.
- Die Verifikationsbestimmungen des KWVV verlangen die Beibehaltung bestehender Verifikationsabkommen, mindestens aber den im Rahmen des NVV vorgeschriebenen Abschluss eines Standard-Verifikationsabkommens (INFCIRC/153 Rev. 2) mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO). Das entspricht der Anforderung des Art. III.1 des NVV und sichert darüber hinaus, dass NVV-Mitglieder, welche ein Zusatzprotokoll abgeschlossen haben, dieses weiter implementieren.² Die Verifikationsbestimmungen des KWVV liegen also mindestens auf dem Niveau des NVV (s. kritisch unten Kap. 3).
- Art. I.e des KWVV – der Verbotstatbestand – untersagt jegliche Unterstützungsleistungen für vom Vertrag untersagte Handlungen. Damit sind auch Exporte von Gütern und der Transfer von Technologie untersagt, die in solchen Handlungen Anwendung finden – entsprechend Art. III.2 des NVV (s. kritisch unten Kap. 3).
- Der KWVV enthält ein weiches Verfahren für den Umgang mit Streitigkeiten zwischen Vertragsparteien, das es im NVV nicht gibt. Er benennt wie der NVV *keine* Verfahren zur Handhabung von Verdachtsfällen des Vertragsbruchs. Dort wie hier ist das Verfahren durch einen komplizierten Durchlauf des Verifikationsabkommens INFCIRC/153 Rev. 3 und des Statuts der IAEO vorgeschrieben, welche die Verifikationsaufgaben wahrnimmt: Die IAEO geht dem Verdacht nach – ggf. durch Sonderinspektionen –, der Generaldirektor meldet den Befund an den Gouverneursrat, der ihn dann (laut IAEO-Statut) in ernstesten Fällen an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verweisen kann. Der kann nach den Regeln der VN-Charta, falls er Frieden und internationale Sicherheit in Gefahr sieht, wirtschaftliche und militärische Sanktionen verhängen. Der KWVV nimmt dem NVV also nichts weg und fügt nichts hinzu (s. kritisch unten Kap. 3); was an diesen Verfahren unzureichend ist, ist auch im NVV ungenügend.
- Dasselbe gilt für den Umgang mit dem Vertragsrückzug. In beiden Verträgen muss der austrittswillige Staat seine Gründe darlegen, im NVV allen Vertragsparteien und dem VN-Sicherheitsrat, im KWVV lediglich dem Depositar (s. kritisch unten Kap. 3). Danach tritt eine Karenzfrist ein, die im NVV lediglich drei Monate, im KWVV ein ganzes Jahr dauert. Anders als im NVV wird der Austritt nicht wirksam, wenn der Staat zum angesteuerten Austrittszeitpunkt in einen Krieg verwickelt ist.

- Der Vertrag enthält noch einige Bestimmungen, die im NVV fehlen. Einige dieser Unterschiede sind zwangsläufig, nämlich diejenigen, die sich mit dem Eintritt von KWS in den KWVV beschäftigen. Andere enthalten nützliche Vorschriften, ohne den NVV im Mindesten zu schädigen, beispielsweise die Verpflichtung zur Hilfe für nuklear bedrohte oder angegriffene Staaten (Opferhilfe).
- Die Vereinbarkeit zwischen den beiden Verträgen war von den Verbotsbefürwortern gewünscht und wurde deshalb in dreierlei Form im Vertrag verankert: Erstens in der Präambel, die den NVV als „cornerstone of the nuclear disarmament and non-proliferation regime“ preist und seiner vollständigen Implementation eine „vitale Rolle“ in Frieden und internationaler Sicherheit zuweist, zweitens in der Übernahme der Verifikationsbestimmungen des NVV, die verhindert, dass ein Staat durch „Treaty-Shopping“, d.h. Eintritt in den KWVV bei gleichzeitigem Austritt aus dem NVV, die lästigen Überwachungsmaßnahmen der IAEO los wird und drittens in Art. 18, der Verpflichtungen aus älteren Verträgen, denen ein Mitglied des KWVV angehört, unberührt lässt, solange sie den Bestimmungen des KWVV nicht widersprechen. Da die Artikel des NVV mit dem KWVV vereinbar sind, bleibt Ersterer unbeschädigt.
- Das finale Gegenargument der KWVV-Gegner ist die unterstellte Wirkungslosigkeit des neuen Vertrags in der „Realität“. Wegen des Fernbleibens der Atomkräfte bringe der Vertrag die nukleare Abrüstung um keinen Schritt weiter. Keine einzige Kernwaffe werde wegen des Vertrags demontiert (Ganser 2017). Das mag stimmen, aber wer hat je etwas anderes behauptet? Die KWVV-Befürworter rechnen weder mit dem baldigen Beitritt der KWS noch mit einem plötzlichen Durchbruch der Abrüstung:

„Selbstverständlich werden mit dem Vertrag die Atomwaffen nicht von heute auf morgen verschwinden. Es ist ein langer Prozess. Aber man muss ihn beginnen. Das Völkerrecht arbeitet langsam und leise, jedoch kontinuierlich. Das hat sich auch bei den Verböten von Landminen und Streumunition erwiesen, bei denen sich die großen Besitzerstaaten ebenfalls sträubten“ (Hach 2016).

Sie hoffen auf die mittel- und langfristige Wirkung der faktischen Macht des Normativen: Wie im Falle der Anti-Personenminen könnte der KWVV auch auf seine Nichtmitglieder Wirkung in Richtung auf vertragskonformes Verhalten ausüben (also etwa einen Impuls für stärkere Abrüstungsbemühungen geben). Wie ICAN-Chefin Beatrice Fihn in ihrer Nobelpreisrede feststellte:

„And now, at last, we have an unequivocal norm against nuclear weapons. Monumental strides forward never begin with universal agreement. With every new signatory and every passing year, this new reality will take hold“ (Fihn 2017).

Bei Lichte besehen hat auch der NVV „keine einzige Kernwaffe beseitigt“, wirkte aber wahrscheinlich als Motivationsstrang, der die KWS veranlasste, sich in relativ entspannten Phasen um nukleare Rüstungskontrolle zu bemühen.

3. Die Überlegenheitsthese und ihre Schwächen

Setzen die Gegner des KWVV unbegründete Thesen über dessen Schädigung in die Welt und unterstellen den Befürwortern

1 Der Text des Verbotsvertrags: Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, July 7, 2017, https://treaties.un.org/doc/Treaties/2017/07/20170707%2003-42%20PM/Ch_XXVI_9.pdf.

2 Das Zusatzprotokoll enthält eine Reihe von Maßnahmen, um nicht nur die Abzweigung von Spaltmaterial aus deklarierten Anlagen des zivilen Brennstoffkreislaufs, sondern auch heimliche, nicht angemeldete Anlagen und Aktivitäten aufzuspüren.

zu Unrecht einen weltfernen Hyperoptimismus, so übertreiben letztere die Qualität des Vertrags und seiner rechtlichen Geltung und versuchen, seine zahlreichen Schwächen auszublenden.

Die Überzeichnung der Vertragsqualität zeigt sich an dem Vergleich mit der Chemiewaffenkonvention. Wie diese für CW, stelle der KWVV „eine trag- und durchsetzungsfähige Grundlage für die internationale Ächtung von Atomwaffen“ (Balzer/Hach 2017) dar. Er schließe damit die „völkerrechtliche Lücke“, die aus der Sicht der HI der NVV noch offenlässt. Zwar gesteht man zu, dass es noch „Baustellen“ gebe, aber auch für deren Beseitigung schaffe der KWVV eine „solide Grundlage“ (Balzer/Hach 2017). Es ist daher Zeit, die Schwächen des KWVVs ohne Scheuklappen anzusehen.

- **Verbotstatbestand:** Der KWVV schließt bedauerlicherweise die Lücke im Verbotstatbestand des NVV nicht: Auch der KWVV untersagt *nicht* die Kernwaffenforschung. Das Iran-Abkommen (JCPOA) hat hierfür eigentlich eine gute Vorlage geliefert: Es verbietet eine Reihe von Waffenforschungsaktivitäten und stellt andere mit einem Mehrzweck-(Dual-Use-)Charakter unter Genehmigungs- und Überwachungspflicht (UNSR 2015), S. 24, §§24-26; S. 34, §82).
- **Transfer:** Der Vertrag verbietet zwar jegliche Unterstützungsleistungen. Bei der *Spezifizierung* des Verbots für „Transfer“ nennt er aber nur „nuclear weapons or other nuclear explosive devices or control over such weapons or explosive devices“. Er verbietet weder den Transfer von Gütern und Technologie für die Spaltstoffproduktion noch von Dual-Use-Gütern, die diesem Zweck oder dem Zweck der „Weaponisation“ dienen könnten, noch auch nur den Transfer von *Waffenteilen* oder -technologie. Er verlangt für keinen dieser Transfers zwingend Verifikationsmaßnahmen der IAEO. Angesichts der Erfahrungen mit Beschaffungsaktivitäten Iraks, Irans, Pakistans, Libyens und der Tätigkeit des Khan-Schmuggelnetzwerks ist das ein haarsträubender Mangel. In dieser Hinsicht versäumt der neue Vertrag es nicht nur, im NVV bestehende Lücken zu schließen, sondern reißt Lücken neu auf, die mit dem NVV und Beschlüssen seiner Überprüfungskonferenzen (etwa zur Kontrolle von Dual-Use-Gütern) geschlossen schienen. Hier klafft eine Regelungslücke, die doch „Treaty Shopping“ – also den Rückzug aus dem NVV beim Beitritt zum KWVV erlaubt, um lästige Pflichten loszuwerden und Beitrittsstaaten, die keine NVV-Mitglieder sind oder waren (Indien, Pakistan, Israel, Nordkorea), von Transferverboten oder -regelungen weitgehend freistellt.
- **Verifikation:** Die Verifikationsbestimmungen des KWVV sind ungeeignet, eine kernwaffenfreie Welt abzusichern. Wer nie Kernwaffen besessen hat, kommt mit „umfassenden Safeguards“, d.h. der alten Standard-Verifikation des NVV von 1972 davon, obwohl die gesamte Welt seit den Erkenntnissen aus dem Irak von 1991 weiß, dass sich damit heimliche Spaltstoffproduktions- oder direkte Waffenaktivitäten nicht aufklären lassen. Wer schon ein Zusatzprotokoll unterschrieben hat, mit dessen Maßnahmen heimliche Aktivitäten entdeckt werden können, behält das ebenso wie das Standardabkommen bei, aber das sind eben nicht alle Vertragsparteien. Die KWS hingegen werden bei ihrem Beitritt darauf verpflichtet, mit einer noch zu schaffenden „Competent Authority“ ein Abkommen zur Durchführung und Überwachung der Abrüstung ihrer Kernwaffen und zugehöriger Anlagen zu vereinbaren und mit

der IAEO ein Abkommen abzuschließen, das sowohl die Abzweigung von Spaltmaterial aus dem zivilen Brennstoffkreislauf wie auch heimliche Aktivitäten aufzudecken geeignet ist (das Problem der heimlichen Aktivitäten ist den Verhandlern also keineswegs entgangen, sie haben es lediglich für die NKWS vollständig ignoriert). Die Behauptung der deutschen ICAN: „Somit wird das internationale Kontroll- und Verifikationsregime für nukleare Rüstungskontrolle deutlich gestärkt. Im Gegensatz zum Atomwaffensperrvertrag gibt es keine Ausnahmen für bestimmte Länder hinsichtlich der Verifikation durch die IAEO“ (Balzer/Hach 2017) ist unzutreffend. Der KWVV schafft potenziell ein Drei-Klassen-Verifikationsrecht von unbestimmter Dauer: Für NKWS ohne Zusatzprotokoll, für NKWS mit Zusatzprotokoll und für KWS mit Zusatzprotokoll und Spezialverifikation während des Abrüstungsprozesses.

- **Vertrageseinhaltung/-durchsetzung:** Der KWVV enthält keinerlei Bestimmungen für den Umgang mit dem Verdacht und dem Tatbestand des *Vertragsbruchs*. Die einzige zarte Andeutung ist ein schwächliches Streitbeilegungsverfahren, das weitgehend in der Hand der Streitparteien liegt; die Vertragsgemeinschaft als Ganzes fungiert in diesem Verfahren bestenfalls als Mediator ohne Entscheidungs- und Sanktionsbefugnisse. Damit ist der Mangelzustand des NVV nicht korrigiert. Alle größeren Anstrengungen seit 1990, die Existenzbedingungen einer kernwaffenfreien Welt zu definieren, haben der Vertragsdurchsetzung große Aufmerksamkeit gewidmet und die Notwendigkeit strikter Regelungen festgestellt, unter anderem die Canberra-Kommission in den 1990er und die Blix-Kommission in den 2000er Jahren (vgl. Hinderstein 2010). Nichts davon hat sich im Vertrag niedergeschlagen.
- **Das Verfahren beim *Vertragsrücktritt*** verlängert zwar im Vergleich zum NVV die Frist zwischen Erklärung und Wirkung von drei auf zwölf Monate und führt die nützliche Bestimmung neu ein, dass der Rücktritt nicht wirksam wird, solange die betreffende Vertragspartei in kriegerische Auseinandersetzungen verwickelt ist. Sie verlangt aber nicht einmal die Unterrichtung aller Vertragsmitglieder über die Austrittsgründe (nur der Depositär wird unterrichtet und hat seinerseits kein Mandat, diese Information weiterzugeben) und gibt (anders als der NVV) dem für Frieden und internationale Sicherheit zuständigen Sicherheitsrat keinerlei Rolle. Da der Vertrag auch keine Vertragsorganisation für die Administration der Vertragsbestimmungen etabliert, steht die Weltgemeinschaft in einer kernwaffenfreien Welt einem Regelbrecher oder Vertragsflüchtling ziemlich hilflos gegenüber.

4. Fazit

Der KWVV ist weder – wie seine Gegner behaupten – eine Gefahr oder Katastrophe für das Nichtverbreitungsregime noch ein Hemmnis für die nukleare Abrüstung, hätten die KWS nur den guten Willen dazu. Er ist andererseits nicht der große Durchbruch, als den seine Befürworter ihn feiern. Er setzt eine neue Norm der Ächtung der Kernwaffen mit Unterstützung der großen Staatenmehrheit, und diese Norm mag durchaus, wie die Unterstützer hoffen, Wirkung auf die Außenstehenden entfalten. Sicher ist das allerdings nicht.

Die Qualität des Vertrags bietet im Vergleich zum NVV keinen großen Fortschritt und in einigen Details sogar Rückschritte. Fragt man sich, wie das möglich ist, so stößt man sehr schnell auf die Motive vieler Vertragsbefürworter aus dem globalen Süden. Sie waren nicht bereit, operativ wirksame Verpflichtungen über diejenigen aus dem NVV hinaus auf sich zu nehmen und wirksame Maßnahmen für den Fall eines Vertragsbruchs zu verabreden, die womöglich ihre eigene Souveränität hätten einschränken können. Da beides für die Sicherung einer kernwaffenfreien Welt zwingend ist, stellt sich die Frage, wie ernsthaft ihr Engagement für dieses Ziel ist. Den KWS in deren Abwesenheit weitreichende Verpflichtungen aufzubrummen, ist sicher emotional befriedigend, aber wenig zielführend und überzeugend.

Der Vertragsabschluss stellt daher nur einen überschaubaren Schritt auf dem Weg in die kernwaffenfreie Welt dar, und auch diesen Schritt hat nur ein Teil der Staatengemeinschaft getan. Zwar behauptet ICAN Deutschland:

„Die Stationierung der US-Atomwaffen in Deutschland widerspricht nach Inkrafttreten des Vertrags geltendem Völkerrecht. Die Nukleare Teilhabe der Bundesrepublik innerhalb der NATO sowie die nukleare Abschreckungspolitik allgemein sind mit dem Vertrag zum Verbot von Atomwaffen nicht vereinbar. Damit handelt künftig auch die Bundesregierung mit der nuklearen Teilhabe in der NATO und der Verfügung über US-Atomwaffen in Deutschland gegen geltendes Völkerrecht“ (Balzer/Hach 2017) und Beatrice Fihn bekräftigte in ihrer Nobelpreisrede:

„Nuclear weapons, like chemical weapons, biological weapons, cluster munitions and land mines before them, are now illegal“ (Fihn 2017).

Aber diese Behauptung ist nichts weiter als völkerrechtliche „fake news“. Selbstredend bindet der Vertrag völkerrechtlich nur seine Parteien, nicht Außenstehende. Die beiden rechtlich möglichen Ausnahmen – eine Sicherheitsratsentscheidung unter Kapitel VII der VN-Charta oder die Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht – sind vorerst auszuschließen. Denn die Vetomächte im Sicherheitsrat sind KWS, und Völkergewohnheitsrecht entsteht nicht, solange eine bedeutende Gruppe von Staaten dem Vertrag weder beitrifft noch seinen Bestimmungen nachkommt. Und weil das so ist, ist der Weg zur nuklearen Abrüstung noch lang und wird – auch im Zeitalter des KWV – „eines schrittweisen Ansatzes, der auf eine wirksame, verifizierbare und unumkehrbare nukleare Abrüstung zielt“ bedürfen (Auswärtiges Amt 2017: 12). Bis dahin tun alle Beteiligten gut daran, sich auf eine Realität einzustellen, in der NVV, KWV und einzelne, konstruktive Abrüstungsschritte möglichst harmonisch nebeneinander existieren. Denn sonst könnte der NVV wirklich beschädigt werden.

Literatur

- Auswärtiges Amt 2017: Jahresabrüstungsbericht 2016. Berlin, Auswärtiges Amt.
- Balzer, Anne/Sascha Hach 2017: Analyse: Historisches Abkommen. Vereinte Nationen verbieten Atomwaffen, https://www.icanw.de/wp-content/uploads/2014/07/170714_analyse_verbotsvertrag.pdf.
- Bleiker, Roland/Emma Hutchison (eds.) 2014: Emotions in world politics, in: Special Issue of International Theory 6 (3).
- Bolton, John 2007: Surrender Is Not an Option: Defending America at the United Nations and Abroad, New York, Threshold Editions.
- Fihn, Beatrice 2017: Nobel Peace Prize Acceptance Speech, <https://www.wagingpeace.org/beatrice-fihn-nobel-peace-prize-acceptance-speech/> 20.1.2018.
- Fraser, Nancy 2008: Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World, Cambridge et al.: Polity Press.
- Ganser, Helmut W. 2017: Deutschlands nukleare Verantwortung. Ein Atomwaffenverbot bringt vielleicht einen Friedensnobelpreis, aber noch keinen Frieden, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 13.10.2017; file:///C:/Users/schmidts/AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary%20Internet%20Files/Content.Outlook/GQKW83S6/Auf%20Deutschland%20kommt%20es%20an%20_%20Internationale%20Politik%20und%20Gesellschaft%20-%20IPG.htm, 20.1.2018.
- Hach, Sascha 2016: Apocalypse no! Weshalb ein Kernwaffenverbot der UN alles ist, aber keine Schnapsidee. In Internationale Politik und Gesellschaft; <http://www.ipg-journal.de/regionen/global/artikel/detail/apocalypse-no-1604/>, 20.1.2018.
- Hach, Sascha 2017: Auf Deutschland kommt es an. Was der Friedensnobelpreis an ICAN für die deutsche Nuklearpolitik bedeuten sollte, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 9.10.2017; file:///C:/Users/schmidts/AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary%20Internet%20Files/Content.Outlook/GQKW83S6/Auf%20Deutschland%20kommt%20es%20an%20_%20Internationale%20Politik%20und%20Gesellschaft%20-%20IPG.htm, 20.1.2018.
- Hinderstein, Corey (ed.) 2010: Cultivating Confidence. Verification, Monitoring, and Enforcement for a World Free of Nuclear Weapons, Washington, DC, Nuclear Threat Initiative.
- Ichimasa, Sukeyuki 2012: The Concept of Virtual Nuclear Arsenals and “a World without Nuclear Weapons”, NIDS Journal of Defense and Security, 13.12.2012, http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/kiyo/pdf/2012/bulletin_e2012_3.pdf, 28.8.2017.
- Kmentt, Alexander 2015: The Development of the International Initiative on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons and its Effect on the Nuclear Weapons Debate, in International Review of the Red Cross 97 (899), 681–709, <https://www.cambridge.org/core/journals/international-review-of-the-red-cross/article/the-development-of-the-international-initiative-on-the-humanitarian-impact-of-nuclear-weapons-and-its-effect-on-the-nuclear-weapons-debate/FF301C19D3A7003C50FE7BC48675BA42>, 20.1.2018.
- Kristensen, Hans M./Robert S. Norris 2017: Status of World Nuclear Forces, Washington DC, Federation of American Scientists, <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>, 21.1.2018
- North Atlantic Council Statement on the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. 20.9.2017, Press Release 2017, 135; <file:///C:/Users/schmidts/AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary%20Internet%20Files/Content.Outlook/GQKW83S6/NATO%20-%20North%20Atlantic%20Council%20Statement%20on%20the%20Treaty%20on%20the%20Prohibition%20of%20Nuclear%20Weapons%2020-Sep.-2017.htm>, 20.1.2018.
- United Nations Security Council 2015: United Nations Security Council Resolution 2231, <http://www.un.org/en/sc/2231/>, 28. 3. 2018



Prof. em. Dr. Harald Müller war Leiter des Leibniz-Instituts Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und Professor für internationale Beziehungen an der Goethe-Universität Frankfurt. Er ist Assoziierter Forscher an der HSFK und externer Associate am Peace Research Center Prague (Karls-Universität).