

# Der nukleare Verbotsvertrag: ein begrenzter Schritt vorwärts

Der Vertrag über das Verbot von Kernwaffen setzt eine moralisch begründete Norm, die den Diskurs über Kernwaffen beeinflussen wird. Darin liegt sein Wert. Als Abrüstungsvertrag enthält er Mängel und hebt die Aufgabe, Abrüstung schrittweise anzustreben, trotz der Euphorie seiner Freunde, nicht auf.



**Prof. em. Dr. Harald Müller**, geb. 1949, ist assoziierter Forscher des Leibniz-Instituts Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK). Zuvor war er Leiter der HSFK und lehrte Internationale Beziehungen an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

**T**eilmantelgeschosse sind mittlerweile verboten, ebenso biologische, chemische und umweltverändernde Waffen, Brandwaffen, Blendlaser und Antipersonenminen. Stets gab es den beschwörenden Protest der Verbotgegner mit den Worten »der Geist ist aus der Flasche« oder »das lässt sich nicht verifizieren«. Die Verbote kamen trotzdem – und waren weitgehend wirksam. Kernwaffen zählen zusammen mit chemischen und biologischen Kampfstoffen zu den Massenvernichtungswaffen und sind wegen ihrer einzigartigen Zerstörungskraft und grausamen Langzeitwirkungen Kandidaten für ein Verbot. Der erste Anlauf dazu, der »Baruch-Plan« im Jahr 1946, ging sogar von den USA aus, dem damaligen nuklearen Monopolisten.<sup>1</sup> Umso erstaunlicher ist es, dass es so lange gedauert hat, bis ein ernsthafter Anlauf für ein Kernwaffenverbot unternommen wurde.

## Warum jetzt ein Verbot?

Die Staatenwelt hatte sich im Jahr 1968 auf ein anderes Modell geeinigt: den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – NPT).<sup>2</sup> Viele Regierungen wünschten schon damals einen vollständigen Abrüstungsvertrag. Sie erreichten es, die Abrüstungsverpflichtung in Artikel VI des NPT zu verankern. Allerdings erwies sie sich als nicht durchschlagskräftig genug.

Schon während des Ost-West-Konflikts waren Abrüstungserfolge auch in guten Zeiten bescheiden. Die Arsenale wuchsen auch nach dem Inkrafttreten des NPT, trotz seiner unmissverständlichen Verpflichtung, den Rüstungswettlauf zu stoppen. Das Ende des Ost-West-Konflikts brachte neue Hoffnung. Der Abrüstungswille des Generalsekretärs des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion Michail Gorbatschow und des US-Präsidenten Ronald Reagan und ihrer unmittelbaren Nachfolger schuf sichtbare Erfolge. Beispiele sind der für Deutschland bedeutende Vertrag aus dem Jahr 1987, der Kernwaffen auf Mittelstreckenträgern beseitigte und die Verträge zur Verringerung strategischer Waffen (Strategic Arms Reduction Treaty – START I/II).<sup>3</sup>

Mit der unbegrenzten Verlängerung des zuvor auf 25 Jahre befristeten NPT im Jahr 1995 wurden

<sup>1</sup> Harald Müller, Die Beschwörung der Bombe: Nonproliferation, in: Michael Salewski (Hrsg.), Das Zeitalter der Bombe, München 1995, S. 233.

<sup>2</sup> United Nations Office of Disarmament Affairs (UNODA), Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), [www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text](http://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text)

<sup>3</sup> Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on Strategic Offensive Reductions (START I), abrufbar unter Nuclear Threat Initiative (NTI), START I/II, [www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/treaties-between-united-states-america-and-union-soviet-socialist-republics-strategic-offensive-reductions-start-i-start-ii/](http://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/treaties-between-united-states-america-and-union-soviet-socialist-republics-strategic-offensive-reductions-start-i-start-ii/) und [www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/treaty-between-united-states-america-and-union-soviet-socialist-republics-strategic-offensive-reductions-start-ii/](http://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/treaty-between-united-states-america-and-union-soviet-socialist-republics-strategic-offensive-reductions-start-ii/)

die Verpflichtungen des Artikels VI erstmals politisch konkretisiert: Die Konferenz der NPT-Vertragsstaaten im Jahr 1995 zur Überprüfung und Verlängerung des Vertrags einigte sich auf Prinzipien und Ziele. Die Verpflichtungen schlossen einen Teststoppvertrag bis zum Jahr 1996, Verhandlungen über ein Verbot der Spaltstoffproduktion für Waffenzwecke und die weitere Reduzierung der Arsenale ein.<sup>4</sup>

Die Verhandlungen für einen Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty – CTBT) wurden im Jahr 1996 pünktlich abgeschlossen. Dieser trat aber wegen dessen Ablehnung durch den von konservativen Republikanern dominierten US-Senat nie in Kraft. Über das Verbot der Spaltstoffproduktion konnte die Genfer Abrüstungskonferenz nicht verhandeln, weil sich die Mitglieder seit dem Jahr 1996 auf keine Agenda einigen konnten. Zwei Abrüstungsverträge folgten noch. Im Jahr 2002 der Vertrag zwischen der Russischen Föderation und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Reduzierung der strategischen Offensivwaffen (Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Strategic Offensive Reductions – SORT; kurz: ›Moskauer Vertrag‹), den die meisten Fachleute für eine Parodie auf Abrüstung hielten, und den neuen START-Vertrag unter US-Präsident Barack Obama und dem russischen Präsidenten Dmitri Medwedew im Jahr 2010, der reale Reduzierungen bewirkte, sich aber als einsamer Erfolg herausstellte. Die Aktionspläne der erfolgreichen NPT-Überprüfungskonferenzen in den Jahren 2000 und 2010 produzierten eine Fülle von Forderungen an die Kernwaffenstaaten (KWS), die nur einen Bruchteil umsetzten. Im Jahr 2005 scheiterte die Überprüfungskonferenz am verächtlichen Umgang der US-Regierung unter George W. Bush mit den im Jahr 2000 eingegangenen Abrüstungsversprechen: Sie seien Fehler der Vorgängerregierung und daher nicht bindend.

Seit dem Jahr 2005 entwickelte sich unter den meisten Nichtkernwaffenstaaten (NKWS) – den europäischen neutralen Staaten, Neuseeland und den Staaten der Blockfreienbewegung (Non-Aligned Movement – NAM) eine tiefe Frustration sowie die Besorgnis, dass die Instrumentarien des NPT-Überprüfungsprozesses nicht ausreichten, um den nuklearen Abrüstungsprozess voranzutreiben. Vielmehr, so der Verdacht, nutzten die KWS die verbesserte

internationale Lage nur aus, um ihre Arsenale zu rationalisieren und modernisieren, was Reduzierungen, aber keine Bewegung hin zu einer kernwaffenfreien Welt ergab. Die Mehrheit der NKWS hatte genug von der mangelnden Abrüstungsbereitschaft der KWS. Sie beschloss, außerhalb der vom NPT vorgezeichneten Verfahrensbahn des Überprüfungsprozesses mit seinen alle fünf Jahre tagenden Konferenzen, ein neues Projekt auf die Tagesordnung zu setzen.<sup>5</sup>

Überlegungen, die an den Wurzeln des ›Baruch-Plans‹ und am Ursprung des NPT gestanden hatten – die menschliche Katastrophe jeglichen Kernwaffeneinsatzes –, wurden wiederbelebt. Vergleichbar zum Antipersonenminen-Übereinkommen bereitete eine Koalition aus nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und einer Kerngruppe von abrüstungswilligen Staaten wie Costa Rica, Irland, Mexiko,

**Seit dem Jahr 2005 entwickelte sich unter den meisten Nichtkernwaffenstaaten eine tiefe Frustration.**

Neuseeland, Österreich, Schweiz und Südafrika einen Diskurswechsel vor, der die Dominanz sicherheitspolitischer und strategischer Erwägungen zugunsten humanitärer Belange zurückdrängte.

Diese ›humanitäre Initiative‹ brachte die Folgen eines Kernwaffeneinsatzes auf drei großen Konferenzen in Oslo, Nayarit (Mexiko) und Wien zur Sprache und wies auf die Existenz einer ›völkerrechtlichen Lücke‹ hin: das Fehlen eines humanitär begründeten Kernwaffenverbots analog zu den Verboten chemischer und biologischer Waffen.<sup>6</sup> Nach der gescheiterten NPT-Überprüfungskonferenz im Jahr 2015 nutzten die abrüstungswilligen Staaten ihre Mehrheit in der UN-Generalversammlung, um eine ›offene Arbeitsgruppe‹ als Verhandlungsforum für ein Kernwaffenverbot einzurichten.<sup>7</sup>

## Die Verhandlungen

Diese Strategie überrumpelte die KWS und ihre Alliierten. Die KWS hatten die beiden ersten humanitären Konferenzen boykottiert, manche Verbündete

<sup>4</sup> UN Doc. NPT/CONF.1995/32 (Part I), Annex v. 12.5.1995.

<sup>5</sup> Beatrice Fihn, *The Logic of Banning Nuclear Weapons*, Survival, 59. Jg., 1/2017, S. 43–50.

<sup>6</sup> Alexander Kmentt, *The Development of the International Initiative on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons and Its Effect on the Nuclear Weapons Debate*, International Review of the Red Cross, 97. Jg., 899/2015, S. 681–709.

<sup>7</sup> William S. Potter, *Disarmament Diplomacy and the Nuclear Ban Treaty*, Survival, 59. Jg., 4/2017, S. 75–108.



Nikki Haley (Mitte), Ständige Vertreterin der USA bei den UN, trat im März 2017 im Namen der Staaten, die ein Kernwaffenverbot ablehnen, vor die Presse. Sie wurde von Alexis Lamek (links), stellvertretender Ständiger Vertreter Frankreichs, und Matthew Rycroft, Ständiger Vertreter Großbritanniens, flankiert. UN PHOTO: MARK GARTEN

nahmen teil. Auf der letzten Konferenz erschienen Großbritannien und die USA – damals noch unter Führung von US-Präsident Obama – sowie eine chinesische ›NGO‹, die der Volksrepublik zur inoffiziellen Anwesenheit verhalf. Als jedoch der eigentliche Verhandlungsprozess in New York beginnen sollte, blieben die KWS fern und übten auf ihre Alliierten Druck aus, die Gespräche gleichfalls zu meiden. Nur das niederländische Außenministerium, das vom Den Haager Parlament aufgrund eines erfolgreichen Bürgerbegehrens gegen Atomwaffen zur Teilnahme verpflichtet worden war, entsandte eine Delegation. Ein bizarrer Höhepunkt dieser hilflosen Opposition der KWS war eine von der US-Regierung – nunmehr unter Donald J. Trump – angeführte und von einigen Alliierten mitgetragene Protestdemonstration vor dem Verhandlungsraum.

So kam es, dass die mächtigsten und reichsten Staaten der Welt ›draußen vor der Tür‹ standen, während die internationale Zivilgesellschaft – koordiniert von der Internationalen Kampagne zur Abschaffung von Atomwaffen (ICAN), einem universalen Zusammenschluss von rund 450 NGOs – auf die Verhandlungen Einfluss nehmen konnte wie schon beim Antipersonenminenverbot und dem Verbot von Streumunition.

Bei den Verhandlungen selbst zeigte sich, dass sich die Verbotsbefürworter keineswegs völlig über das angestrebte Resultat einig waren. Manchen schwebte eine umfassende Verbotskonvention nach

dem Modell des Chemiewaffenübereinkommens (Chemical Weapons Convention – CWC) vor, mit Verifikationssystem und Vorkehrungen gegen einen Vertragsbruch. Andere bevorzugten einen knappen Vertrag ohne technischen Apparat wie das Übereinkommen über biologische Waffen (Biological and Toxin Weapons Convention – BWC). Einige NAM-Staaten stellten sich gegen die Ausweitung der Verifikationsverpflichtungen über den NPT hinaus. Sie wollten vermeiden, sich auf das sogenannte Zusatzprotokoll einzulassen, das der Internationalen Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency – IAEA) weitgehende Zugangs- und Kontrollrechte zuspricht und den Staaten höhere Transparenz- und Berichtspflichten auferlegt. Auch die Beitrittsverfahren für KWS waren ein schwieriger Verhandlungspunkt.

Für den Verhandlungserfolg – wenn auch nicht für die Qualität des Ergebnisses – war es von Vorteil, dass die Arbeitsgruppe sich durch eine Befristung selbst unter Druck gesetzt hatte: Man wollte die Verhandlungen innerhalb weniger Wochen noch im Jahr 2017 abschließen. Damit fielen viele Details, die den Verlauf verkompliziert hätten, unter den Tisch. So konnte die vorsitzende Ständige Vertreterin Costa Ricas Elayne Whyte Gómez zum geplanten Termin ein Dokument vorweisen, dem von den anwesenden Delegationen nur die Niederlande als Mitglied der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) nicht zustimmten. 122 UN-Mitgliedstaaten – fast zwei Drittel der Mitgliedschaft – billigten den Vertrag. Er tritt in Kraft, sobald 50 Staaten ihn ratifiziert haben.<sup>8</sup>

## Das Ergebnis

Der Verbotsvertrag ist eine nicht vollständig gelungene Kreuzung aus einer knappen, abstrakten Norm – dem Verbot von Kernwaffen – und einer ausführlichen Regelsetzung, die sich überwiegend auf die Beitrittsmodalitäten für kernwaffenbesitzende und -stationierende Staaten bezieht. Dieser zwiespältige Charakter ist problematisch, denn die Normsetzung fokussiert den Vertrag auf die Stigmatisierung einer inhumanen Waffengattung. Die ins technische Detail gehende Regelsetzung hingegen erweckt den Anschein eines operativen Abrüstungsvertrags als Grundlage einer sicheren kernwaffenfreien Welt, die der Vertrag nicht einlösen kann und die eine verwundbare Flanke für Kritik bietet.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Gaukhar Mukhatzhanova, *The Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Negotiations and Beyond*, Arms Control Today, September 2017, abrufbar unter [www.armscontrol.org/act/2017-09/features/nuclear-weapons-prohibition-treaty-negotiations-beyond](http://www.armscontrol.org/act/2017-09/features/nuclear-weapons-prohibition-treaty-negotiations-beyond)

<sup>9</sup> Beispielsweise Newell Highsmith/Mallory Stewart, *The Nuclear Ban Treaty: A Legal Analysis*, Survival, 60. Jg., 1/2018, S. 129–152.

Denn als Abrüstungsvertrag ist das Abkommen in mehrfacher Hinsicht defizitär. Der Verbotstatbestand klammert Kernwaffenforschung aus und setzt damit einen Mangel des NPT fort. Wie wichtig ein solches Verbot wäre, zeigt die jüngste Kontroverse über das von Israel aufgedeckte »Kernwaffenarchiv« Irans.<sup>10</sup> In einer kernwaffenfreien Welt ist das Forschungsverbot essenziell.

Die Verregelung von nuklearbezogenen Transfers fällt noch schwächer aus als in Artikel 3, Absatz 2 des NPT und wird durch einen generalisierten »Beihilfe«-Tatbestand unzureichend eingeschränkt. Da sowohl die Gruppe der Nuklearen Lieferländer (Nuclear Suppliers Group – NSG) als auch der Gemeinsame umfassende Aktionsplan mit Iran (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA) viele weitergehende Bestimmungen festlegen, fällt der Verbotsvertrag hinter den notwendigen Anforderungen weit zurück.

Die Verifikationsbestimmungen wurden gegen den Wunsch der europäischen Verhandlungsbeteiligten minimalistisch gehalten. Der Vertrag enthält keine Bestimmung, die die Mitglieder für den Zielzustand einer kernwaffenfreien Welt auf ein Verifikationssystem verpflichten würde, das a) jeden Ausbruchversuch mit hoher Wahrscheinlichkeit entdecken könnte und b) automatisch an den steigenden technischen Standard angeglichen werden müsste. Die heutigen NKWS dürfen sich also, ohne weitere Verpflichtungen auf sich zu nehmen, mühelos als kernwaffenfreie Staaten ausgeben, als hätte es das Problem von Vertragsverletzungen durch Parteien des NPT nie gegeben. Dabei haben die Enthüllungen in Irak im Jahr 1991 gezeigt, dass die Verifikation des NPT verdeckte Kernwaffenaktivitäten nicht aufzudecken vermag. Die heutigen Kernwaffenbesitzer- und -stationierestaaten hingegen müssten bei einem Beitritt zum Vertrag zusätzliche Verifikationsmaßnahmen vereinbaren und sich diese von der Generalversammlung der Vertragsstaaten genehmigen lassen. Dies weckt Zweifel an der Ernsthaftigkeit vieler Verhandlungsbeteiligter.

Über die Durchsetzung der Vertragsbestimmungen beim Verdacht eines Vertragsbruchs sagt das Dokument nichts. Es gibt nur ein weiches Mediationsverfahren zwischen uneinigen Vertragsmitgliedern, in das sich die Vertragsgemeinschaft als Vermittler einschalten darf, wenn die Beteiligten dies wünschen. Nicht einmal die im BWC vorgesehene Überweisung an den Sicherheitsrat bei einem

Scheitern der Vermittlung erwähnt der Verbotsvertrag. Das notwendige Vertrauen in die Stabilität des kernwaffenfreien Zustands lässt sich so nicht herstellen: Wäre der Verbotsvertrag einziges Regulator für nukleare Angelegenheiten, bestünde für alle Staaten, die es sich leisten können, ein permanenter Anreiz, sich so weit wie möglich der Kernwaffenfähigkeit anzunähern, um in ein Wettrennen um die Bombe einzusteigen, wenn die politische Führung diesen Schritt für nötig hielte.

Es gibt jedoch bei allen Schwächen einen bleibenden Wert des Vertragswerks. Der Vertrag setzt ein deutliches normatives Signal des politischen Willens der großen Staatenmehrheit, dass Kernwaffen humanitären Werten fundamental widersprechen. Nicht nur ihr tatsächlicher Einsatz, sondern der in ihrem Besitz und der Einsatzplanung offenbarte bedingte Einsatzvorsatz ist moralisch

## Über die Durchsetzung der Vertragsbestimmungen beim Verdacht eines Vertragsbruchs sagt das Dokument nichts.

verwerflich. Nahezu zwei Drittel der UN-Mitgliedstaaten stellt die geltende Abschreckungspolitik – ganz abgesehen von wiederkehrenden Kriegsführungsphantasien – unter ein moralisches Verdikt. Der Rechtfertigungsdruck, den dieser Umstand auf die der nuklearen Abschreckung anhängende Minderheit ausübt, ist als Element künftiger Sicherheitsdiskurse nicht zu unterschätzen. Diese Wirkung wird auch durch die substanzialen Schwächen des Vertrags nicht beseitigt.<sup>11</sup>

## Vielstimmige Kritik

Der Chor der Kritikerinnen und Kritiker erschallte bereits während der Verhandlungen lautstark und nahm einen bitteren Ton an, nachdem das norwegische Nobelpreiskomitee die Leitorganisation der zivilgesellschaftlichen Verbotskampagne ICAN mit dem Friedensnobelpreis bedacht hatte.<sup>12</sup>

Der offensichtlichste Vorwurf lautet, dass der Vertrag keine einzige Kernwaffe beseitige, weil die

<sup>10</sup> David Albright, Testimony on Ending U.S. Participation in the Iran Deal before the House Subcommittee on National Security, Committee of Oversight and Government Reform, 6.6.2018, einzusehen unter [isis-online.org/conferences/detail/house-subcommittee-testimony-of-david-albright-on-ending-u.s.-participation](https://isis-online.org/conferences/detail/house-subcommittee-testimony-of-david-albright-on-ending-u.s.-participation)

<sup>11</sup> Ramesh Thakur, The Nuclear Ban Treaty: Recasting a Normative Framework for Disarmament, *The Washington Quarterly*, 40. Jg., 4/2018, S. 71–95.

<sup>12</sup> The Nobel Peace Prize 2017, International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN), [www.nobelprize.org/prizes/peace/2017/summary/](http://www.nobelprize.org/prizes/peace/2017/summary/)

KWS ihm nicht beitreten.<sup>13</sup> Das wird von jenen, die den Verbotsvertrag befürworten, nicht bestritten. Sie verweisen indes auf die Chance, durch normativen Druck den sicherheitspolitischen Diskurs langfristig zu beeinflussen.

Ein zweiter Vorwurf hält den Vertragsstaaten und der Verbotskampagne vor, ihre Energie nicht auf das Eintreten für praktische Abrüstungsschritte konzentriert zu haben.<sup>14</sup> Diese Kritik ist scheinheilig, weil die zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteure der Verbotsvertragskampagne seit Jahrzehnten für Schritte eintreten wie den Teststopp, größere Transparenz, Ersteinsatzverzicht oder eine weitere Absenkung des Einsatzbereitschaftsgrades. Es sind die KWS, an denen die Realisierung dieser Vorschläge scheiterte, selbst nachdem die NPT-Überprüfungskonferenzen diese einvernehmlich in den Schlussdokumenten festgeschrieben hatten.

## Es lässt sich prognostizieren, dass der Vertrag in wenigen Jahren in Kraft treten wird.

Noch geschmackloser ist die Vorhaltung, die Verbotsbefürworterinnen und -befürworter sollten sich für ›ethische Zielplanung‹ einsetzen, um bei einem Kernwaffeneinsatz möglichst wenig Schaden in der Zivilbevölkerung anzurichten.<sup>15</sup> Natürlich kommt für Menschen, die jeden Kernwaffeneinsatz für prinzipiell unmoralisch halten, eine solche Aktivität nicht infrage. Überdies halten sie die Vorstellung eines begrenzten, ›humanitären‹ Nuklearkriegs für pure Illusion, weil jeder Kernwaffeneinsatz ein hohes Eskalationsrisiko in sich trägt. Genau dieses Eskalationsrisiko, das die Anhängerinnen und Anhänger nuklearer Abschreckung bei ihrer Kritik an den Verbotsbefürworterinnen und -befürwortern ausblenden, bringen sie selbst vor, wenn sie die Abschreckungswirkung der Kernwaffen auch gegen konventionelle Aggressionen rühmen.<sup>16</sup>

Ein weiterer Einwand lautet, der Verbotsvertrag beschädige den NPT:

- Er polarisiere zum einen die Vertragsgemeinschaft und gefährde so den Bestand des NPT. Diese Behauptung vertauscht Ursache und Wirkung: Das Projekt Kernwaffenverbot war die Folge einer durch mangelnden Abrüstungswillen und wachsende Rivalität der KWS erzeugten Polarisierung. Ob der Vertrag diese Polarisierung verstärkt, erhält oder vermindert, hängt ausschließlich von der Politik der Beteiligten ab.
- Zum anderen delegitimiere der Verbotsvertrag den NPT durch die Etablierung eines angeblich besseren Vertragswerks. Dieser Behauptung widerspricht die Bestimmung des Vertrags, die Verpflichtungen seiner Mitglieder aus anderen Verträgen nicht zu berühren, sofern sie dem Verbotsvertrag nicht widersprechen – was die des NPT nicht tun. Ebenso werden die Verifikationspflichten aus dem NPT aufrechterhalten. Auch sind die Führungsstaaten der Verbotsvertragsbewegung bewährte Unterstützer des NPT.

Nachdem es den KWS nicht gelang, den Vertragsabschluss zu verhindern, versuchen sie durch politischen Druck das Erreichen des erforderlichen Quorums von 50 Ratifikationen für das Inkrafttreten zu vereiteln. Anfang September 2018 haben erst 15 Staaten den Vertrag ratifiziert.<sup>17</sup> In vielen Staaten laufen indes Ratifizierungsprozesse notorisch langsam. Daher lässt sich prognostizieren, dass der Vertrag in wenigen Jahren in Kraft treten wird. Bis dahin sehen sich die KWS mit der peinlichen Erfahrung konfrontiert, dass ihr Einfluss zu schwach ist, um Staaten wie Costa Rica oder Palau vom Beitritt abzuhalten.

## Nichtverbreitung und Abrüstung nach dem Verbotsvertrag

Wie geht es mit der internationalen Nuklearpolitik weiter? Für die Abrüstung sieht es wegen der gespannten Beziehungen zwischen den Großmächten China, den USA und Russland nicht gut aus. Diese Lage belastet den laufenden Überprüfungsprozess des NPT ebenso wie der Bruch des JCPOA mit Iran durch die USA. Diese negative Wirkung auf die

<sup>13</sup> NATO, North Atlantic Council Statement on the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, Press Release 135, 20.9.2017, einzusehen unter [www.nato.int/cps/ua/natohq/news\\_146954.htm](http://www.nato.int/cps/ua/natohq/news_146954.htm)

<sup>14</sup> Jon Wolfsthal, More Than Paper: How Nuclear Ban Treaty Advocates Can Really Advance Disarmament, War on the Rocks Blog, 4.10.2017, [warontherocks.com/2017/10/more-than-paper-how-nuclear-ban-treaty-advocates-can-really-advance-disarmament/](http://warontherocks.com/2017/10/more-than-paper-how-nuclear-ban-treaty-advocates-can-really-advance-disarmament/)

<sup>15</sup> Scott Sagan/Benjamin A. Valentino, The Nuclear Weapons Ban Treaty – Opportunities Lost, Bulletin of the Atomic Scientists, 16.7.2017, [thebulletin.org/nuclear-weapons-ban-treaty-opportunities-lost10955](http://thebulletin.org/nuclear-weapons-ban-treaty-opportunities-lost10955)

<sup>16</sup> Bruno Tertrais, In Defense of Deterrence, The Relevance, Morality and Cost-Effectiveness of Nuclear Weapons, Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Proliferation Papers No. 39, Fall 2011, S. 17–24.

<sup>17</sup> United Nations Treaty Collection, Chapter XXVI, Disarmament, 9. Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, New York, 7.7.2017, [treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVI-9&chapter=26&clang=\\_en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-9&chapter=26&clang=_en)

Einheit der Vertragsgemeinschaft besteht unabhängig vom Verbotsvertrag.

Das Verhältnis zwischen Verbotsvertrag und NPT liegt in der Hand ihrer jeweiligen Mitglieder, insbesondere der führenden Verbotsvertragsbefürworter und -befürworterinnen einerseits und der KWS und ihrer Verbündeten andererseits. Wenn sie trotz ihres Dissenses wechselseitigen Respekt wahren, könnten die beiden Verträge konfliktfrei nebeneinander bestehen. Verfolgen sie hingegen eine Konfrontationspolitik, gerät der NPT in schweres Fahrwasser.

Die ersten beiden Vorbereitungsausschüsse in den Jahren 2017 und 2018 für die im Jahr 2020 bevorstehende Überprüfungskonferenz des NPT geben keine verlässliche Auskunft über deren voraussichtlichen Verlauf. Die Vorsitzenden versuchten einen behutsamen Mittelweg: Ihre Zusammenfassungen erwähnten den Verbotsvertrag ebenso wie die Meinungsverschiedenheiten über ihn. Eine solche Formel wäre dem glimpflichen Verlauf der Überprüfungskonferenz dienlich. Sie könnte die Existenz des Verbotsvertrags und seine breite Unterstützung erwähnen und feststellen, dass seine Kernziele und die des NPT vereinbar sind. Zugleich könnte sie festhalten, dass in der Vertragsgemeinschaft Unterschiede über den besten Weg zur Verwirklichung dieser Ziele bestehen. Und es wäre ein Erfolg, wenn eine Liste konkreter Abrüstungsschritte einvernehmlich zur Priorität erklärt würde. Ob eine solche auf einen tragfähigen Konsens abzielende Strategie Erfolg zeigen könnte, ist in einer Ära wachsender Großmachtkonflikte, ungeklärter Konflikte im Nahen Osten sowie eines enigmatisch-chaotischen US-Präsidenten Trump ungewiss. Aber das liegt nicht am Verbotsvertrag, sondern an den obwaltenden Umständen und den dafür verantwortlichen Akteuren.

## Bilanz

Der Vertrag über das Verbot von Kernwaffen hat ein neues normatives Datum gesetzt. Er erhöht den Rechtfertigungsdruck auf die Befürworterstaaten der nuklearen Abschreckung, verstärkt die in Teilen der Welt bestehende Stigmatisierung von Kernwaffen und stützt das Ziel einer kernwaffenfreien Welt auf eine unzweideutige moralische Entscheidung gegen diese Waffenkategorie. Er ist weder der

Stein der Weisen noch der entscheidende Schritt zur nuklearen Abrüstung,<sup>18</sup> sondern eine, wie alles Menschenwerk, mit Mängeln behaftete Etappe auf einem Weg, der vielleicht in einer kernwaffenfreien Welt enden mag.

Ob der Verbotsvertrag mit dem NPT kollidiert, liegt nicht in angeblichen Unverträglichkeiten, sondern einzig in der Hand der Akteure, wobei die KWS und der radikale Flügel der Verbotsvertragsbefürworterinnen und -befürworter sich bisweilen kompromisslos gegenüberstehen. Der Ausgang der Debatte bleibt offen, wobei die politischen Kontexte und die handelnden Personen eher skeptisch als optimistisch stimmen.

Historisch ist der Vertrag bemerkenswert, weil eine Koalition von Zivilgesellschaft und Staaten, die bestenfalls den Mittelmächten, zumeist aber den Kleinstaaten zuzurechnen sind, gegen den Willen der mächtigsten Staaten eine Normsetzung zustande gebracht hat. Die UN-Generalversammlung diente als Forum und ihre Regel der Mehrheitsentscheidung als der prozedurale Ansatzpunkt, um die Vetorolle der Großmächte in einer Frage, in der diese ihre vitalen Interessen involviert sahen, dennoch aushebeln zu können. Diese Selbstermächtigung der Ohnmächtigen ist ungeachtet aller Kritik ein erfrischendes Moment der Weltsicherheitspolitik.

## English Abstract

Harald Müller

**The Nuclear Prohibition Treaty: A Limited Step Forward** pp. 214–219

The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons establishes an unambiguous, morally-founded norm and influences the political discourse on nuclear weapons. This was achieved by a coalition of NGOs, small states and middle powers against the great powers. This normative-symbolic impetus constitutes its main value. However, it is insufficient as a basis for a nuclear weapon free world, e.g. because of minimalist verification and no enforcement procedures. The necessity to pursue nuclear disarmament through practical steps remains unchanged despite some euphoric statements of its supporters, but the criticism by the states with nuclear weapons and their allies is exaggerated and should give way to a rational and respectful dialogue.

*Keywords: Abrüstung, Proliferation, Vertrag über das Verbot von Kernwaffen, NPT, Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*

<sup>18</sup> Deshalb sollten sich seine Freunde vor Übertreibungen hüten, wie der Behauptung, durch den Vertragsabschluss seien Kernwaffen bereits verboten, vgl. Beatrice Fihn, Nobel Peace Prize Acceptance Speech, 10.12.2017, [www.wagingpeace.org/beatrice-fihn-nobel-peace-prize-acceptance-speech/](http://www.wagingpeace.org/beatrice-fihn-nobel-peace-prize-acceptance-speech/) oder die Stationierung von Kernwaffen in Deutschland sei illegal, vgl. Anne Balzer/Sascha Hach, Historisches Abkommen. Vereinte Nationen verbieten Atomwaffen, ICAN Deutschland, 14.7.2017, [www.icanw.de/wp-content/uploads/2014/07/170714\\_analyse\\_verbotvertrags.pdf](http://www.icanw.de/wp-content/uploads/2014/07/170714_analyse_verbotvertrags.pdf)