

Ruben Zimmermann*

Der Atomwaffenverbotsvertrag – Bann der Atombombe oder reine Symbolpolitik?

Abstract

Am 22.1.2021 trat der von mittlerweile 59 Staaten ratifizierte Atomwaffenverbotsvertrag in Kraft. Dieser Beitrag beleuchtet zunächst dessen Entstehung und Verhandlung. Danach werden die sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten untersucht und Bezüge zum Atomwaffensperrvertrag, zur NATO-Mitgliedschaft und zur weltweiten Nonproliferation hergestellt. Abschließend wird eine Bewertung vorgenommen.

On 22 January 2021, the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, which has since been ratified by 59 states, came into force. This article firstly examines its development and negotiation. It then analyzes obligations of contracting states arising from the Treaty and focuses on its relation to the Nuclear Non-Proliferation Treaty, NATO membership and worldwide nonproliferation. Finally, an evaluation is made.

* Der Verfasser studiert im siebten Semester Rechtswissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Der vorliegenden Artikel basiert auf einer nach dem Wintersemester 2020/2021 im Rahmen eines Seminars zur internationalen Streitbeilegung bei Prof. *Dr. Rüdiger Wolfrum* verfassten Studienarbeit und wurde von stud. iur. *Carl-Friedrich Seelig* redaktionell betreut.

A. Einleitung

„Damit schlagen wir heute eine neue Seite auf. Die heimtückischste Waffe, die der Mensch je erfunden hat, ist mit dem heutigen Tag angezählt. Das ist ein großer Schritt nach vorne – hin zu einer Welt frei von Atomwaffen“, so kommentierte *Alexander Schallenberg*, damaliger Außenminister Österreichs, das Inkrafttreten des Atomwaffenverbotsvertrags (TPNW)¹ 90 Tage nach dessen 50. Ratifizierung am 22.1.2021.² Mittlerweile haben 59 Staaten diesen neuen Verbotsvertrag ratifiziert. Auch in Deutschland sprachen sich ganze 92 % der Befragten für einen Beitritt Deutschlands zum Atomwaffenverbotsvertrag aus.³

Dennoch lehnen die Kernwaffenstaaten und ihre Verbündeten, auch Deutschland, den TPNW fast geschlossen ab.

„Wenn man sich lediglich verabschiedet, und sagt ‚Wir wollen damit nichts mehr zu tun haben‘“, so der ehemalige Außenminister Heiko Maas, „wird das nicht dazu führen, dass es auch nur eine Atombombe weniger auf der Welt gibt.“⁴

Tatsächlich sind Atomwaffen als Mittel der Abschreckung nach wie vor fester Bestandteil der globalen Sicherheitsdoktrinen: 2021 verteilten sich rund 11.000 Atomwaffen auf neun Staaten, der ganz überwiegende Anteil auf die USA und auf Russland.⁵ Zwar einigten sich diese jüngst auf eine Verlängerung des

¹ Treaty On The Prohibition Of Nuclear Weapons, 7.7.2017, abrufbar unter: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2017/07/20170707%2003-42%20PM/Ch_XXVI_9.pdf (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

² *Österreichisches Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten*, Außenminister Schallenberg: Atomwaffen schaffen keine Sicherheit!, 22.1.2021, abrufbar unter: <https://www.bmeia.gv.at/ministerium/presse/aktuelles/2021/01/aussenminister-schallenberg-atomwaffen-schaffen-keine-sicherheit/> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

³ *Greenpeace*, Greenpeace-Umfrage zu Atomwaffen und Atomwaffenverbotsvertrag, S. 9, 7.2020, abrufbar unter: https://greenwire.greenpeace.de/system/files/2020-07/2020-07-07%20GPD%20Umfrage%20Atomwaffenverbotsvertrag_Frieden.pdf (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁴ *Schwarte*, Vertrag in Kraft – ohne Deutschland, Tagesschau v. 22.1.2021, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/atomwaffen-verbotsvertrag-103.html> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁵ *Statista*, Anzahl der Atomsprenköpfe weltweit 2021, 14.6.2021, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36401/umfrage/anzahl-der-atomsprenkoepe-weltweit/> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021); *Zeit online*, USA veröffentlichen Anzahl ihrer Atomsprenköpfe, *Zeit online* v. 6.10.2021, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-10/atomwaffen-usa-atomsprenkoepe-russland-abruestung-new-start> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

New START Abkommens.⁶ Dieses wurde jedoch bereits vor zehn Jahren geschlossen und begrenzt lediglich die Anzahl nuklearer Sprengköpfe und nuklearer Trägersysteme. Zudem wurde der Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme (INF-Vertrag) zwischen den beiden Staaten 2019 aufgekündigt.⁷ Fortschritt auf dem Gebiet, oder auch nur ein tatsächlicher Wille zu verstärkter atomarer Abrüstung unter den Verantwortungsträgern, ist kaum auszumachen. Das Problem einer stagnierenden Nonproliferation besteht damit nach wie vor. Indes könnte die neue deutsche Bundesregierung frische Impulse setzen:

Im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP heißt es, „[wir] werden als Beobachter (nicht als Mitglied) bei der Vertragsstaatenkonferenz des Atomwaffenverbotsvertrages die Intention des Vertrages konstruktiv begleiten“.⁸ Im Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen war darüber hinaus sogar der Beitritt Deutschlands gefordert worden.⁹

Auf Grundlage einer Untersuchung des TPNW wird im Folgenden analysiert, weswegen so divergierende Ansichten zum TPNW bestehen, obwohl das grundsätzliche Ziel einer atomwaffenfreien Welt von nahezu allen Staaten der Welt geteilt wird. Hierfür wird zunächst die Entstehung (**B.**) des TPNW untersucht und sodann auf dessen Verpflichtungen (**C.**) eingegangen, wobei schließlich eine Wertung vorgenommen wird. Abschließend folgt ein Fazit (**D.**).

B. Prozess der Vertragsgebung

I. Von der Überprüfungskonferenz des Atomwaffensperrvertrags zur Tagung des ersten Ausschusses der Generalversammlung 2016

Auch wenn es nicht das einzig relevante Thema werden sollte, so lag doch zumindest in der Luft, dass sich die Aufmerksamkeit im ersten Ausschuss in

⁶ *Reif/Bugos*, U.S., Russia Extend New START for Five Years, Arms Control Association, 3.2021, abrufbar unter: <https://www.armscontrol.org/act/2021-03/news/us-russia-extend-new-start-five-years> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁷ *Kimball/Reif*, The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance, Arms Control Association, 8.2019, abrufbar unter: <https://www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁸ *SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP*, Mehr Fortschritt wagen: Koalitionsvertrag 2021 – 2025, 24.11.2021, S. 145, abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁹ *Bündnis 90/Die Grünen*, Bundestagswahlprogramm 2021, 6.2021, S. 249 f., abrufbar unter: https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

seiner Sitzung im Jahr 2016 insbesondere auf einen ganz bestimmten Resolutionsentwurf richten würde.

Über sechs Jahre waren seit der Überprüfungskonferenz zum Atomwaffensperrvertrag (NPT) von 2010 vergangen, im Zuge derer dessen Vertragsstaaten ihre Besorgnis über die katastrophalen humanitären Konsequenzen zum Ausdruck gebracht hatten, die mit dem Einsatz von Atomwaffen einhergehen. Weiterhin bekräftigten die Staaten damals erneut, dass alle Staaten zu allen Zeiten das anwendbare Völkerrecht, einschließlich des internationalen humanitären Rechts, einhalten müssten.¹⁰ In der Folgezeit waren verschiedenste Resolutionen zu den verheerenden Folgen von Atomwaffeneinsätzen verabschiedet worden. So etablierte die UN-Generalversammlung Ende 2012 etwa mit Resolution 67/56 eine Arbeitsgruppe, die Vorschläge erarbeiten sollte, wie die Verhandlungen zur atomaren Abrüstung vorangebracht werden könnten, die von vielen als unzureichend kritisiert worden waren.¹¹ Diese und die anschließend auf Anfrage der UN-Generalversammlung vom UN-Generalsekretär eingeholten Ansichten einzelner Mitgliedsstaaten revitalisierten zwar die Debatte um die atomare Abrüstung.¹² Dennoch gaben sich einige Staaten mit den zurückhaltenden Antworten, insbesondere seitens der Atomwaffenstaaten und Staaten mit nuklearer Teilhabe, nicht zufrieden. Vor diesem Hintergrund formte sich mit der „Humanitären Initiative“ langsam eine Gruppe von Staaten, die im Rahmen der NPT-Konferenz 2012 in Wien erstmals eine eigene Erklärung auf den Weg gebracht hatte, in der sie betonte, dass Atomwaffen unter keinen Umständen wieder eingesetzt werden dürften.¹³ Die dahinterstehenden Staaten sollten über den gesamten Vertragsgebungsprozess

¹⁰ 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), 2010, abrufbar unter: [https://undocs.org/NPT/CONF.2010/50\(vol.i\)](https://undocs.org/NPT/CONF.2010/50(vol.i)) (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹¹ Taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations, UNGA Res. 67/56, 3.12.2012, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/RES/67/56> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹² Taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations, Report of the Secretary-General, A/69/154, 17.6.2014, S. 9, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/69/154> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹³ First Session of the Preparatory Committee for the 2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Joint Statement on the humanitarian dimension of nuclear disarmament, 2012, abrufbar unter: https://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/prepcom12/statements/2May_IHL.pdf (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

hinweg die treibenden Kräfte bleiben.¹⁴ Neben weiteren Erklärungen der Gruppe, die von immer mehr Staaten unterstützt wurden, kam es zu drei internationalen Konferenzen zum humanitären Einfluss von Atomwaffen, abgehalten 2013 und 2014. Diese hatten zum Ziel, für ein größeres Verständnis über die Folgen von Atomwaffeneinsätzen zu sorgen. Diese von der Internationalen Kampagne zur Abschaffung von Atomwaffen (ICAN), einer globalen Koalition von NGOs aus über 100 Ländern, organisierten Konferenzen, welche unter Beteiligung vieler Staaten, internationaler Organisationen und NGOs stattfanden, sensibilisierten große Teile der Öffentlichkeit für den Bedarf weiterer Maßnahmen.¹⁵ Insbesondere im Verlauf der NPT-Überprüfungskonferenz 2015 schlossen sich immer mehr Staaten der Initiative an. Während bei der Konferenz kein Konsens über zu ergreifende Schritte erzielt werden konnte, hatten die Staaten hinter der Humanitären Initiative ihre Ergebnisse und ihre Entschlossenheit, zu handeln, mit dem *Humanitarian Pledge* ausgedrückt, welcher von 127 Staaten unterschrieben wurde.¹⁶

Ein Riss hatte sich durch die Staatenwelt gezogen. Die große Mehrheit voranschreitender Staaten einerseits und die zurückhaltenden Atomwaffenstaaten samt der meisten NATO-Staaten andererseits standen sich nunmehr gegenüber. Daraufhin intensivierte der erste Ausschuss der Generalversammlungen seine Anstrengungen. Im Rahmen dreier, stark von der Humanitären Initiative beeinflusster und vom ersten Ausschuss entworfener Resolutionen wurden die bisherigen Bemühungen gewürdigt.¹⁷ Zudem bestätigte die Generalversammlung Ende 2015 den Vorschlag des ersten Ausschusses, die Arbeitsgruppe 2016 erneut

¹⁴ Österreich, Chile, Costa Rica, Dänemark, der Heilige Stuhl, Ägypten, Indonesien, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Nigeria, Norwegen, die Philippinen, Südafrika und die Schweiz.

¹⁵ *Cirincione*, Vienna Conference Could 'Change the Calculus' of US Nuclear Policy, Defence One v. 8.12.2014, abrufbar unter: <https://www.defenseone.com/ideas/2014/12/vienna-conference-could-change-the-calculus-nuclear-policy/100755/> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹⁶ *Österreichisches Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten*, Humanitarian Pledge, 2015, abrufbar unter: https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Abruestung/HINW14/HINW14vienna_Pledge_Document.pdf (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹⁷ Humanitarian consequences of nuclear weapons, UNGA Res. 70/47, 11.12.2015, abrufbar unter: <https://undocs.org/en/A/RES/70/47> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021); Humanitarian pledge for the prohibition and elimination of nuclear weapons, UNGA Res. 70/48, 11.12.2015, abrufbar unter: <https://undocs.org/en/A/RES/70/48> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021); Ethical imperatives for a nuclear-weapon-free world, UNGA Res 70/50, 11.12.2015, abrufbar unter: <https://undocs.org/en/A/RES/70/50> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

in Genf zusammentreten zu lassen.¹⁸ Deren Bericht sollte den Ausgangspunkt der Debatte im ersten Ausschuss für die Verhandlungen über einen neuen Verbotsvertrag bilden.

1. Die erste Phase – einleitende Erklärungen

a) Vorsitzender des Ausschusses

Der Vorsitzende des ersten Ausschusses eröffnete die Sitzung. In seiner Erklärung lobte er zunächst die Fortschritte und den Rückgang von Atomwaffen, verglichen mit deren Hochzeit in den 1980er Jahren.¹⁹ Jedoch sei, unter Verweis auf die wenig erfolgreiche NPT-Überprüfungskonferenz 2015, die Entwicklung ins Stocken geraten. Viele Staaten seien daher entschlossen, der Generalversammlung einen Entwurf vorzulegen, der das Mandat zu Verhandlungen über einen umfassenden Verbotsvertrag über Atomwaffen beinhalte.

b) Ansichten der Staaten

Befürworter eines neuen Vertrags argumentierten, dass mit einem neuen Vertrag eine Lücke geschlossen werde, da der Besitz von Atomwaffen, ihre Entwicklung, Lagerung usw. nach wie vor erlaubt seien.²⁰ Vielfach kritisierten sie das langsame Tempo der Umsetzung des NPT-Vertrags.²¹ Häufig finden sich auch Verweise auf den „*Humanitarian Pledge*“ und die damit verbundene Besorgnis über die Auswirkungen von Atomwaffen auf Mensch und Umwelt.²² Österreich, von Anfang an treibende Kraft des Vorhabens, äußerte, dass es nicht an Sicherheitskonzepten glaube, die auf gegenseitiger Abschreckung beruhen würden.²³ Ein neuer Vertrag würde für gemeinsame Standards sorgen und den NPT stärken. Jedoch fanden sich unter den Befürwortern auch Stimmen, die einräumten, ein Verbot würde nicht zur sofortigen Vernichtung aller

¹⁸ Taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations, UNGA Res. 70/33, 11.12.2015, abrufbar unter: <https://www.undocs.org/A/RES/70/33> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹⁹ Erster Ausschuss, 2. Sitzung, 3.10.2016, Erklärung des Vorsitzenden, A/C.1/71/PV.2, S. 1 ff., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.2> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

²⁰ *Ebd.*, Erklärung der Bewegung der Blockfreien Staaten (NAM), S. 6 f.

²¹ *Ebd.*, Erklärung der New Agenda Coalition (NAC), S. 22 ff.

²² Erster Ausschuss, 6. Sitzung, 7.10.2016, Erklärung Liberias, A/C.1/71/PV.6, S. 13, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.6> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

²³ Erster Ausschuss, 3. Sitzung, 4.10.2016, Erklärung Österreichs, A/C.1/71/PV.3, S. 15, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.3> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

Atomwaffen führen.²⁴ Es trüge jedoch zu ihrer Stigmatisierung bei. Weiterhin kamen auch internationale Organisationen zu Wort. So erklärte die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA), man sei bereit, bei der Überprüfung von Abrüstungsabkommen unterstützend tätig zu werden.²⁵ Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) erklärte,²⁶ die geplante Konferenz sei ganz im Sinne von Art. VI NPT.²⁷

Andererseits wurde aber auch harsche Kritik an dem Plan der Arbeitsgruppe, baldige Verhandlungen über einen umfassenden Verbotsvertrag zu beginnen, geübt. Diese kam vor allem von Atommächten und Staaten, die an der Politik der gegenseitigen Abschreckung partizipieren. Besonders entschieden war die Erklärung der USA, welche die Kritikpunkte der Gegner des Vorhabens anschaulich zum Ausdruck bringt.²⁸ In dieser wurde auf die Rede *Obamas* in Prag 2009 über dessen Vision einer atomwaffenfreien Welt verwiesen.

So hätten die USA im Anschluss an jene Rede die Rolle und die Anzahl der Atomwaffen so reduziert, dass die strategische Stabilität beibehalten und gleichzeitig neue Möglichkeiten für weitergehende Fortschritte kreiert worden seien. Die andauernde Umsetzung des New START Abkommens zeige zudem, dass es keinen Stillstand gebe. Ein neuer Verbotsvertrag hingegen würde polarisieren und der Glaubwürdigkeit der atomaren Abrüstung schaden. Nur solche Ansätze hätten Aussicht auf Erfolg, die die Sicherheitsinteressen aller Staaten miteinbezögen. Diejenigen aber, die sagten, ein Atomwaffenverbot wäre im Interesse der Mehrheit der Staaten, vergäßen, dass Milliarden von Menschen auf die Abschreckungspolitik zählten. Die USA würden daher, solange Atomwaffen existierten, ein wirksames Atomwaffenarsenal beibehalten, um Feinde abzuschrecken und sich und seine Alliierten zu schützen. Weiterhin bliebe der NPT von höchster Bedeutung, für dessen Umsetzung vermehrte Anstrengungen nötig seien. Da die atomare Abrüstung nicht vom übergreifenden

²⁴ Erster Ausschuss, 2. Sitzung, 3.10.2016, Erklärung Chiles, A/C.1/71/PV.2, S. 25 f., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.2> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

²⁵ Erster Ausschuss, 8. Sitzung, 11.10.2016, Erklärung der IAEA, A/C.1/71/PV.8, S. 19, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.8> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

²⁶ Erster Ausschuss, 9. Sitzung, 12.10.2016, Erklärung des ICRC, A/C.1/71/PV.9, S. 2, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.9> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

²⁷ Art. VI NPT verpflichtet dessen Mitgliedsstaaten dazu, „in redlicher Absicht Verhandlungen [...] über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle [zu führen]“.

²⁸ Erster Ausschuss, 2. Sitzung, 3.10.2016, Erklärung der USA, A/C.1/71/PV.2, S. 27 f., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.2> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

Sicherheitsumfeld getrennt werden könne, müsse die USA den Bericht der Arbeitsgruppe ablehnen und die anderen Staaten auffordern, dies ebenfalls zu tun. Frankreich erklärte in diesem Sinne, dass die Integrität des NPT durch einen neuen Verbotsvertrag unterwandert würde und es ihn daher ablehne.²⁹ Ein solcher würde ohne die Atommächte auch keinerlei Einfluss haben.

Eindeutig äußerte sich auch Russland.³⁰ Dieses erklärte, die Umsetzung von New START sei im vollen Gange. Daher sei es beleidigend, würden andere Staaten ein zu langsames Tempo auf dem Gebiet der atomaren Abrüstung kritisieren. Weniger ausdrücklich äußerte sich etwa die EU.³¹ Diese wolle weiter für die Implementierung bestehender Regime werben. Dabei stelle für sie der NPT den Eckpfeiler der atomaren Abrüstung dar. Zudem wurde Unterstützung für das Inkrafttreten des Kernwaffenteststopp-Vertrags (CTBT) und weiterer regionaler Abkommen über atomwaffenfreie Zonen bekundet, etwa im Nahen Osten.

Deutschland erklärte, jegliche Ansätze zur nuklearen Abrüstung müssten die Atommächte einschließen, weswegen der Fokus zunächst auf der Weiterentwicklung der Abrüstungsüberprüfungsmechanismen und auf Verhandlungen bei der UN-Abrüstungskonferenz über einen „*Cut-off*“-Vertrag über spaltbares Material gelegt werden müsse.³² Auch Japan betonte lediglich, dass es zu Resultaten bei der nächsten NPT-Überprüfungskonferenz kommen müsse und ließ die Bestrebungen nach einem neuen Vertrag unerwähnt.³³ Kanada bedauerte, dass es sich mangels Konsenses in der Arbeitsgruppe über die weiteren Schritte nicht für die Verhandlung eines Verbotsvertrags aussprechen könne.³⁴ Doch auch Staaten, die keine Atomwaffen besaßen oder der NATO angehörten, stellten den Mehrwert eines neuen Vertrags infrage. So hielt etwa Schweden fest, dass es nur solche Prozesse unterstützen werde, die einen

²⁹ Erster Ausschuss, 4. Sitzung, 4.10.2016, Erklärung Frankreichs, A/C.1/71/PV.4, S. 14, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.4> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

³⁰ Erster Ausschuss, 3. Sitzung, 4.10.2016, Erklärung Russlands, A/C.1/71/PV.3, S. 16 f., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.3> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

³¹ Erster Ausschuss, 2. Sitzung, 3.10.2016, Erklärung der EU, A/C.1/71/PV.2, S. 19 f., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.2> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

³² Erster Ausschuss, 3. Sitzung, 4.10.2016, Erklärung Deutschlands, A/C.1/71/PV.3, S. 24 f., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.3> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

³³ Erster Ausschuss, 5. Sitzung, 6.10.2016, Erklärung Japans, A/C.1/71/PV.5, S. 11 ff., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.5> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

³⁴ Erster Ausschuss, 7. Sitzung, 10.10.2016, Erklärung Kanadas, A/C.1/71/PV.7, S. 20, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.7> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

Unterschied machen könnten.³⁵ Dies sei nur der Fall, wenn sich die gesamte Staatengemeinschaft beteiligen würde. China erklärte, es bedürfe einer schrittweisen Vorgehensweise. Daher sei es nicht der richtige Weg, weitere Mechanismen neben dem NPT und der UN-Abrüstungskonferenz zu etablieren.³⁶

2. Die zweite Phase – thematische Diskussion

Auf dieser Grundlage begann ab dem 13.10.2016 die thematische Diskussion. Eröffnet wurde diese zweite Phase mit allgemeinen, wenig kontroversen Briefings seitens des Präsidenten der Generalversammlung und des hohen Vertreters für Abrüstungsfragen.³⁷ Expliziter wurde der Generalsekretär der UN-Abrüstungskonferenz. Unter Verweis auf die spärlich erfolgreich vergangenen 20 Jahre bei der UN-Abrüstungskonferenz habe die Etablierung der Arbeitsgruppe einen wichtigen Beitrag zur Revitalisierung der Abrüstungsverhandlungen geleistet.³⁸ Das anschließende Briefing vom Vorsitzenden der Arbeitsgruppe fasste deren Bericht zusammen und erläuterte ihn.³⁹ Hierauf folgte eine informelle Diskussion des Vortrags für 15 Minuten. In den sich anschließenden Beiträgen wurden größtenteils die bereits vorher dargelegten Argumente bekräftigt.⁴⁰

Österreich kündigte an, dass es zusammen mit Brasilien, Irland, Mexiko, Nigeria und Südafrika einen Resolutionsentwurf einreichen werde, der unter anderem die Empfehlung der Arbeitsgruppe, 2017 eine allen Staaten offenstehende Konferenz zur Verhandlung eines rechtsverbindlichen Instruments zum Verbot von Atomwaffen einzuberufen, enthalten würde.⁴¹ Weiter hieß es, der NPT bliebe zwar Eckpfeiler der Nonproliferationspolitik. Die künftige Konvention jedoch wäre ein großer Fortschritt, die mit ihm im Einklang stehen werde. Eine

³⁵ Erster Ausschuss, 3. Sitzung, 4.10.2016, Erklärung Schwedens, A/C.1/71/PV.3, S. 28 f., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.3> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

³⁶ Erster Ausschuss, 7. Sitzung, 10.10.2016, Erklärung Chinas, A/C.1/71/PV.7, S. 5, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.7> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

³⁷ Vgl. Erster Ausschuss, 10. Sitzung, 13.10.2016, A/C.1/71/PV.10, S. 1 ff., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.10> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

³⁸ *Ebd.*, Beitrag des Generalsekretärs der UN-Abrüstungskonferenz, S. 6.

³⁹ Erster Ausschuss, 11. Sitzung, 14.10.2016, Beitrag des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, A/C.1/71/PV.11, S. 1 ff., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.11> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁴⁰ *Ebd.*, vgl. nur die Beiträge von ASEAN und der Gruppe Afrikanischer Staaten, S. 3 ff.

⁴¹ *Ebd.*, Beitrag Österreichs, S. 16.

neue Konvention werde der Implementierung des NPT vielmehr dienen, insbesondere Art. VI NPT.

Daraufhin ging Österreich auf die Argumente der Gegner des Vorhabens ein. So wurde zunächst die Frage in den Raum gestellt, warum nicht mehr Staaten Atomwaffen erwerben würden, wenn die Abschreckungspolitik wirklich unverzichtbar wäre. Sodann wurde angeführt, es könne einer Konvention, an deren Erarbeitung die Mehrheit der Staaten beteiligt wäre, kaum an Glaubwürdigkeit fehlen. Zudem wisse man aus der Vergangenheit, dass ähnliche bindende Instrumente ebenso begonnen hätten: Niemals sei eine Konvention direkt zu Beginn umgesetzt worden. Allgemein würde zunächst eine Verbotsnorm benötigt.

Die USA erweiterten ihre Argumentation darum, dass die Überprüfungsmechanismen noch nicht hinreichend weit entwickelt seien, um ein umfassendes Verbot absichern zu können.⁴² Die gegenwärtigen Herausforderungen seien nicht dem Fehlen juristischer Instrumente geschuldet, sondern das Resultat der politischen und sicherheitspolitischen Realität. So wären die USA bereit zu weiteren Schritten, gleichwohl scheitere es am *Unwillen anderer Staaten*. Sodann führte Frankreich an, dass es keinen Sinn darin sehe, über atomare Abrüstung zu reden, wenn bewusst die Sicherheitsbedenken anderer Staaten, deren Sicherheit auf atomarer Abschreckung basiere, abgelehnt, bzw. stigmatisiert würden.⁴³ Fahrplan bliebe der Aktionsplan der NPT-Überprüfungskonferenz von 2010.⁴⁴ Die Niederlande verwiesen darauf, dass 70 Jahre ohne den Einsatz von Atombomben der Kritik am Abrüstungsprozess entgegenstünden.⁴⁵ Großbritannien brachte ein, dass die NATO eine atomare Allianz bliebe, solange Atomwaffen existieren würden.⁴⁶ Russland gab, unter dem

⁴² Erster Ausschuss, 11. Sitzung, 14.10.2016, Beitrag der USA, S. 10, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.11> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁴³ *Ebd.*, Beitrag Frankreichs, S. 11.

⁴⁴ 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), 2010, S. 19, abrufbar unter: [https://undocs.org/NPT/CONF.2010/50\(vol.i\)](https://undocs.org/NPT/CONF.2010/50(vol.i)) (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁴⁵ Erster Ausschuss, 11. Sitzung, 14.10.2016, Beitrag der Niederlande, A/C.1/71/PV.11, S. 17 f., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.11> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁴⁶ *Ebd.*, Beitrag Großbritanniens, S. 19 f.

Eindruck vielfach geäußerter Kritik an einem zu langsam vorstattgehenden Abrüstungsprozess, die Historie der START-Abrüstungsverträge wieder.⁴⁷

Differenziert äußerte sich Schweden: Die Sicherheit und das Wohlergehen der eigenen Bürger stünden an erster Stelle.⁴⁸ Insofern könne man nur effektive Maßnahmen unterstützen, die einen Unterschied machen würden. Daraufhin wurde erklärt, dass man sich im vorliegenden Fall der Effektivität einer neuen Resolution und daher auch der Unterstützung des Vorhabens nicht sicher sei. Kanada fügte hinzu, die wachsende Polarisierung bei der atomaren Abrüstung sei eine große Herausforderung.⁴⁹

Deutschland äußerte sich hiernach als Vertreter des „*Progressive Approach*“.⁵⁰ So müsse der Realität ins Auge geblickt und damit die relevanten politischen, sicherheitspolitischen und humanitären Überlegungen bedacht werden.⁵¹ Atomare Abrüstung könne nicht erreicht werden, ohne die regionalen und globalen Sicherheitskonzepte zu berücksichtigen. Mithin seien nur gemeinsam Fortschritte zu erreichen, was nicht einfach, aber effektiv sei. Ein entsprechendes multi- oder plurilaterales Abkommen sei erst geboten, wenn „*global Zero*“ in Reichweite käme. Zudem seien die Staaten, die sich am Verbotsvertrag beteiligen würden, bereits durch den NPT gebunden. Ein Spiegelbild jener Verpflichtungen in einem neuen Vertrag würde nur für Verwirrung sorgen. Im weiteren Verlauf der 71. Tagung wurden andere Angelegenheiten diskutiert.

⁴⁷ Erster Ausschuss, 12. Sitzung, 17.10.2016, Beitrag Russlands, A/C.1/71/PV.12, S. 5 ff, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.12> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁴⁸ Erster Ausschuss, 11. Sitzung, 14.10.2016, Beitrag Schwedens, A/C.1/71/PV.11, S. 20, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.11> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁴⁹ Erster Ausschuss, 12. Sitzung, 17.10.2016, Beitrag Kanadas, A/C.1/71/PV.12, S. 27 f, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.12> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁵⁰ Hierunter Australien, Belgien, Bulgarien, Kanada, Kroatien, Tschechien, Estland, Deutschland, Ungarn, Island, Italien, Japan, Lettland, Luxemburg, Litauen, die Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Südkorea, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien und die Türkei; vgl. zudem bereits das entsprechende Arbeitspapier für die *Arbeitsgruppe*, *The road to zero: The progressive approach*, 25.5.2016, A/AC.286/WP.25/Rev.1, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/AC.286/WP.25/Rev.1> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁵¹ Erster Ausschuss, 13. Sitzung, 17.10.2016, Beitrag des „*Progressive Approach*“, A/C.1/71/PV.13, S. 1 ff., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.13> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

3. Die Abstimmung über den Resolutionsentwurf

Am 27.10.2016 kam es zur Abstimmung über den Resolutionsentwurf im ersten Ausschuss.⁵² Dieser war, wie angekündigt, von Österreich vorgestellt worden, das erneut auf die verheerenden Folgen von Atomwaffeneinsätzen einerseits und die stillstehenden Verhandlungen andererseits hinwies. Einige Gegner des Vorhabens verwiesen daraufhin erneut auf ihre geäußerten Meinungen.⁵³ Der Resolutionsentwurf wurde zwar mit großer Mehrheit angenommen (123 Stimmen dafür, 38 dagegen, 16 Enthaltungen).⁵⁴ Jedoch sprachen sich weder Staaten mit Atomwaffen noch NATO-Staaten dafür aus. Der Entwurf würdigte die bisherigen Bemühungen, ermutigte alle Mitgliedsstaaten zur Teilnahme und setzte zwei Verhandlungsrunden für 2017 fest, die erste vom 27.3. bis 31.3., die zweite vom 15.6. bis 7.7., denen ein Vorbereitungstreffen vorausgehen sollte. Im Dezember 2016 kam es zur bestätigenden Resolution (113 Stimmen dafür, 35 dagegen, 13 Enthaltungen) während einer Plenarsitzung der Generalversammlung.⁵⁵ Erneut sprachen sich weder Staaten mit Atomwaffen noch NATO-Staaten dafür aus.

4. Stellungnahme

a) Motivation der Befürworter

Das Feld der Befürworter ist vor allem aus Staaten zusammengesetzt, die über vergleichsweise wenig politischen Einfluss verfügen, bzw. solcher, die nicht in die atomaren Sicherheitsdoktrinen eingebunden sind und die selbst keine der Verpflichtungen eines Verbotsvertrags betreffen. Deren entschlossener Einsatz kann einerseits als opportune Ausnutzung ihrer vorteilhaften politischen Situation für eine atomwaffenfreie Welt gedeutet werden. Mit ihrer Hilfe kommt zivilgesellschaftliche Kritik an der Verbreitung von Atomwaffen vermehrt zum Ausdruck und die Kernwaffenstaaten und ihre Verbündeten werden zu weiterer Abrüstung gedrängt. Andererseits könnte ebenjener Einsatz auch innenpolitisch motiviert sein. Denn diese Staaten können die Unbeliebtheit der Atomwaffen in der eigenen Bevölkerung für ihre Zwecke nutzen, indem sie sich als Förderer

⁵² Erster Ausschuss, Taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations, 14.10.2016, A/C.1/71/L.41, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/L.41> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁵³ Vgl. Erster Ausschuss, 22. Sitzung, 27.10.2016, Beiträge der USA und Russlands, A/C.1/71/PV22, S. 12 ff., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.22> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁵⁴ *Ebd.*, S. 36.

⁵⁵ Taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations, 11.1.2017, UNGA Res. 71/258, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/RES/71/258> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

einer besseren, pazifistischeren Welt darstellen, die sich gegen jene Staaten wenden, die an Atomwaffen festhalten. Derweil hätte ein solcher Vertrag für sie keine nennenswerten Konsequenzen. Daran zeigt sich eine gewisse Doppelmoral, profitieren jene Länder doch trotzdem von der gegenwärtigen Abschreckungspolitik. Jedenfalls trieben die Befürworter eines neuen Verbotsvertrags einen Keil in die Staatengemeinschaft und weckten Hoffnungen nach weiterer Abrüstung, die sie nicht im Alleingang erfüllen können.

b) Überprüfung der im ersten Ausschuss geäußerten Argumente

Oft wurde vorgetragen, die Verhandlungen zu einem neuen Vertrag trügen zur Verwirklichung von Art. VI NPT bei. Aufgrund dieses Artikels sind die Kernwaffenstaaten rechtlich dazu verpflichtet, ernsthafte Abrüstungsverhandlungen zu führen und abzuschließen.⁵⁶ Gleichwohl ist zweifelhaft, inwiefern sich die Erarbeitung eines Vertrags, bei dem keine Atommächte und nur die Niederlande unter den NATO-Staaten teilgenommen haben, unter Art. VI NPT subsumieren lässt. Denn dieser verlangt u. a. nach Verhandlungen über *wirksame* Maßnahmen zur nuklearen Abrüstung. Ohne Beteiligung der relevanten Staaten können diese aber kurz- bis mittelfristig nicht effektiv sein. Weiterhin kann die These, dass der Verzicht auf den Erwerb neuer Atomwaffen durch Nicht-Kernwaffenstaaten die Wirksamkeit der nuklearen Abschreckung widerlege, nicht überzeugen. Denn gerade der Erwerb ist Nicht-Kernwaffenstaaten nach Art. II NPT verboten.

Ferner wurde angeführt, Verhandlungen über einen neuen Verbotsvertrag könnten aufgrund der Beteiligung zahlreicher Staaten kaum als unglaublich abgetan werden. Doch die Beteiligung ist nur auf den ersten Blick groß, stehen die Staaten, die den Vertrag ablehnen, doch für mehr als 60 % der Weltbevölkerung. Kritiker des Vorhabens äußerten vielfach, dass die Bedingungen für weitere Abrüstungen nicht gegeben seien. Die hohen Erwartungen auf weitere atomare Abrüstung, die *Obama* 2009 mit seiner Rede in Prag bestärkte,⁵⁷ wurden größtenteils enttäuscht. Doch bereits im Anschluss an jene Rede kam mit den Reaktionen zu ihr zutage, dass es tatsächlich die politische Lage bzw. mangelndes Vertrauen unter den Beteiligten war, welche weitere Abrüstungen nur schwerlich zuließen: So nahm etwa Russland an, es handele sich

⁵⁶ So auch *IGH*, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion v. 8.7.1996, ICJ-Reports 1996, 264, Rn. 99.

⁵⁷ *The White House Office of the Press Secretary*, Remarks By President Barack Obama In Prague As Delivered, 5.4.2009, abrufbar unter: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

um ein Manöver, das dazu führen sollte, dass die USA in einer atomwaffenfreien Welt erneut einen militärischen Vorteil erlangen könnten.⁵⁸ Auch, wenn die Kernwaffenstaaten für mangelnde Fortschritte auf dem Gebiet der atomaren Abrüstung selbst verantwortlich sind, zeigt dies doch, dass ein Staat allein nicht in der Lage ist, die globalen politischen Spannungen grundlegend zu verändern.

c) *Ablauf der Beratungen*

Schon die erste Phase der Tagung zeichnete das Bild einer polarisierten Weltgemeinschaft. Die Fronten hatten sich verhärtet, verschoben hatten sie sich jedoch nicht. Denn die Grundpositionen der einzelnen Staaten waren seit dem ersten Zusammentreffen der Arbeitsgruppe unverändert geblieben.⁵⁹ Während die Erklärungen der Gegner eines umfassenden Verbotsvertrags von Bekundungen geprägt waren, wonach bestehende Regime kleinschrittig zu stärken seien, nannten die Befürworter insbesondere das langsame Tempo der Abrüstung als Grund für einen neuen Verbotsvertrag. Dabei verwiesen sie vielfach auf die humanitären Konsequenzen des Einsatzes von Atomwaffen. Auch im weiteren Verlauf der Verhandlungen kam es kaum zu einem wirklichen Austausch über Vor- und Nachteile eines neuen Verbotsvertrags. Die Staaten äußerten vielmehr ihre seit dem Zusammentreffen der Arbeitsgruppe bestehenden Ansichten und behielten diese im Verlauf der Verhandlungen bei oder verschärfen diese rhetorisch noch. Die Möglichkeit, auf die Vorträge anderer Staaten, bzw. Staatengruppen zu antworten, wurde nicht für Auseinandersetzungen über den Verbotsvertrag genutzt. Für einen trennscharfen Austausch über das Für und Wider eines Resolutionsentwurfs ist im Rahmen der Sitzungen des ersten Ausschusses jedoch allgemein zu wenig Zeit. Die Äußerungen Russlands und der USA einerseits, Österreichs und Irlands andererseits, unterstellten der anderen Seite mangelnde Kenntnis und Inkompetenz auf dem Gebiet. Obwohl von allen Parteien die Wichtigkeit von Verhandlungen und von Art. VI des NPT betont wurde, trugen ihre voreingenommenen Erklärungen nicht zu einer konstruktiven Diskussion bei. Positiv hervorzuheben sind jedoch die Erklärungen Schwedens und Kanadas, die

⁵⁸ *Perkovich*, The Nuclear Ban Treaty: What Would Follow?, Carnegie Endowment for International Peace, 31.5.2017, abrufbar unter: <https://carnegieendowment.org/2017/05/31/nuclear-ban-treaty-what-would-follow-pub-70136> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021); vgl. auch die ablehnenden Ansichten Israels und Frankreichs.

⁵⁹ Vgl. hierfür den ersten Bericht der *Arbeitsgruppe*, Proposals to take forward multilateral nuclear disarmament negotiations for the achievement and maintenance of a world without nuclear weapons, 9.10.2013, S. 8, abrufbar unter: <https://www.undocs.org/A/68/514> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

sachlich auf die Forderungen der Gegenseite eingingen und den eigenen Standpunkt nachvollziehbar erläuterten.

II. Verhandlungen zum Vertrag in der Generalversammlung

1. Vorbereitungstreffen am 16.2.2017

Beim ersten Treffen zu den Vertragsverhandlungen im engeren Sinne, dem Vorbereitungstreffen am 16.2.2017, wurde die Botschafterin Costa Ricas bei der UN, *Elayne Whyte Gómez*, zur Präsidentin der Konferenz gewählt.⁶⁰ Danach wurden der Zeitplan und der Entwurf zu den Verfahrensregeln angenommen. Eigens wurde festgelegt, dass NGOs noch vor späteren informellen Beratungsgesprächen an der öffentlichen Hauptsitzung (ohne Stimmrecht) beteiligt werden sollten.⁶¹

Anschließend äußerte *Whyte Gómez*, dass sie eine inklusive, konstruktive Diskussion anstrebe, um eine verbindliche Atomwaffenkonvention zu gestalten, die den NPT stärken solle. Vertreter der teilnehmenden Staaten betonten während der Sitzung die Wichtigkeit des zu erarbeitenden Vertrags.⁶² Daher müsse die Konferenz für alle Staaten und die Zivilgesellschaft offenstehen. Unter den Staaten mit Atomwaffen oder nuklearer Teilhabe beteiligten sich von hier an jedoch allein die Niederlande.

2. Erste Verhandlungsrunde vom 27.3.2017 bis 31.3.2017

Die erste Verhandlungsrunde war geprägt von einer Reihe allgemeiner Erklärungen darüber, was die Teilnehmer sich von dem Vertrag erhoffen würden. Am 27.3.2017 eröffnete *Whyte Gómez* die erste Sitzung mit der Ankündigung, der Friede werde über die Atomwaffen triumphieren. Hierauf sicherte ihr der Hohe UN-Vertreter für Abrüstungsfragen die volle Unterstützung der UN zu. Gleichwohl äußerte er später an anderer, informeller Stelle, dass Fortschritte auf dem Gebiet der Abrüstung nur auf eine Weise

⁶⁰ United Nations Conference to Negotiate Ban on Nuclear Weapons Holds First Organizational Meeting, Adopts Agenda for 2017 Substantive Session, 16.2.2017, UN doc. DC/3685, abrufbar unter: <https://www.un.org/press/en/2017/dc3685.doc.htm> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁶¹ Participation of non-governmental organizations in the conference, 22.2.2017, A/CONF.229/2017/4, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/CONF.229/2017/4> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁶² Die einzelnen Erklärungen zum Treffen am 16.2.2017 und anlässlich der ersten Sitzungsrunde waren trotz Nachfrage bei der UN im Original nicht verfügbar.

erreicht werden könnten, die alle Staaten miteinbezöge.⁶³ Der Vize-Außenminister des Heiligen Stuhls äußerte, dass Frieden nicht auf der Drohung mit gegenseitiger Zerstörung beruhen dürfe und forderte die internationale Gemeinschaft auf, über diese Praktik hinauszuwachsen. Der stellvertretende Generalsekretär der japanischen Konföderation der Organisation der Opfer von Atom- und Wasserstoffbomben, selbst *Hibakusha*,⁶⁴ betonte, dass niemand es verdiene, erneut durch diese Hölle auf Erden gehen zu müssen.⁶⁵ Große Übereinstimmung herrschte darüber, dass der Vertrag ein eindeutiges Verbot von Nuklearwaffen enthalten sollte, ohne dabei detaillierte Überprüfungsmechanismen zu umfassen.

Bei dieser ersten, fünftägigen Sitzung wurden keine ausführlichen Verhandlungen geführt; vielmehr dienten die Erklärungen der Präsidentin *Whyte Gómez* als Grundlage für einen von ihr verfassten ersten Entwurf des Vertragstextes.

Zeitgleich äußerte die Vertreterin der USA außerhalb der Räumlichkeit der Generalversammlung bei einer Pressekonferenz, dass man sich fragen müsse, ob die hinter dem Vertrag stehenden Länder die Natur globaler Bedrohungen verstünden und stellte infrage, ob diesen die Sicherheit ihrer Bürger wirklich wichtig sei.⁶⁶ Ähnlich begründete der Vertreter Großbritanniens, warum sein Land nicht an den Verhandlungen teilnehme: Man gehe nicht davon aus, dass diese Verhandlungen zu einem effektiven Fortschritt auf dem Gebiet führen würden.⁶⁷ Ein Repräsentant Frankreichs sagte, die Bedingungen für einen solchen Vertrag seien derzeit nicht gegeben.⁶⁸

3. Zweite Verhandlungsrunde vom 15.6.2017 bis 7.7.2017

Die zweite Verhandlungsrunde begann am 15.6.2017. Der Vertragsentwurf war bereits am 22.5.2017 veröffentlicht worden. Daher wurden keine allgemeingehaltenen Erklärungen mehr erfragt, sondern Kommentare zum

⁶³ *Casey-Maslen*, *The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: A Commentary*, 2019, S. 48.

⁶⁴ Opfer der Atombombenabwürfe von 1945.

⁶⁵ *Future of Life Institute*, *Testimony by Fujimori Toshiki, Hiroshima Survivor*, Future of Life Institute v. 29.3.2017, abrufbar unter: <https://futureoflife.org/2017/03/29/testimony-fujimori-toshiki-hiroshima-survivor/> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁶⁶ *Sengupta/Gladstone*, *United States and Allies Protest U.N. Talks to Ban Nuclear Weapons*, *New York Times* v. 27.3.2017, abrufbar unter: <https://nyti.ms/31YA6Do> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁶⁷ *Ebd.*

⁶⁸ *Nichols*, *U.S., Britain, France, others skip nuclear weapons ban treaty talks*, *Reuters* v. 27.3.2017, abrufbar unter: <https://reut.rs/3abg5xZ> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

Entwurf erbeten. Ein Vorschlag seitens des Irans, dass alle Entscheidungen im Konsens getroffen werden müssten, wurde nicht akzeptiert; vielmehr einigte man sich darauf, dass für alle künftigen Entscheidungen eine Zweidrittelmehrheit genügen würde.⁶⁹ In den folgenden Tagen wurden die Kommentare der teilnehmenden Staaten von den Delegierten auf nationale Präferenzen und Inkonsistenzen bzw. Probleme im Vertragsentwurf hin untersucht.⁷⁰

Beachtliche Zeit wurde der Präambel gewidmet. Einige Staaten, zuerst Südafrika, forderten, angelehnt an den NPT und den CTBT, die Änderung des Titels von „Konvention“ zu „Vertrag“; Österreich führte hierzu an, dies würde der Unterscheidung des aktuell zu verhandelnden Instruments mit einem umfassenden Übereinkommen zur Vernichtung von Atomwaffen, analog bspw. zur Bio- oder Chemiewaffenkonvention, dienen.⁷¹ Den zweiten Entwurf veröffentlichte *Whyte Gómez* am 27.6.2017 nunmehr als Entwurf zum Atomwaffenverbotsvertrag (Draft Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons).⁷² Im Anschluss an eine weitere Runde von Stellungnahmen zu diesem übererarbeiteten Entwurf im Plenum richtete *Whyte Gómez* informelle Arbeitsgruppen zu den einzelnen Artikeln des Vertragstextes ein, um diese schneller zur Verabschiedungsreife bringen zu können. Während sie selbst die Schirmherrschaft über die Gruppe für Art. 1 innehatte, unterstützten sie weitere Staatenvertreter als Schirmherren bei den anderen Artikeln des Vertragstextes.⁷³ Die Diskussionsrunden zu den Art. 2 – 5, 6 – 8 und 9 – 21 berichteten Präsidentin *Whyte Gómez* über ihre Ergebnisse.⁷⁴

Ein dritter Vertragsentwurf folgte am 3.7.2017.⁷⁵ Obwohl dies der finale Entwurf sein sollte, kam es zu weiteren Überarbeitungen. So fehlten etwa Bestimmungen

⁶⁹ Rules of procedure of the United Nations conference to negotiate a legally binding instrument to prohibit nuclear weapons, leading towards their total elimination, 13.6.2017, A/CONF.229/2017/5, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/CONF.229/2017/5> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁷⁰ *Casey-Maslen* (Fn. 63), S. 50.

⁷¹ Plenarsitzung vom 15.6.2017.

⁷² Draft Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, 27.6.2017, A/CONF.229/2017/CRP.1/Rev.1, abrufbar unter: <https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2017/06/A-CONF.229-2017-CRP.1-Rev.1.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.12.2021).

⁷³ Vgl. *Casey-Maslen* (Fn. 63), S. 50 f.

⁷⁴ Papers by the facilitators, abrufbar unter: <https://www.un.org/disarmament/tpnw/c-onference-documents.html> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁷⁵ Draft Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, 3.7.2017, A/CONF.229/2017/L.3, abrufbar unter: <https://www.undocs.org/en/a/conf.229/2017/L.3> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

über die Verantwortung von Vertragsstaaten, die Atomwaffen genutzt oder getestet hatten, auch im überarbeiteten Vertragstext vom 5.7.2017. Hierauf machten im Plenum mehrere Staaten aufmerksam. In der Folge enthielt der finale Entwurf solche Bestimmungen zur Verantwortlichkeit jener Staaten.⁷⁶

Am 7.7.2017 legte *Whyte Gómez* der Konferenz diesen zur Abstimmung vor. Von den 129 Staaten, die sich zur Abstimmung gemeldet hatten, stimmten 122 für die Annahme, die Niederlande stimmten dagegen, Singapur enthielt sich der Stimme. Vertragsmitglieder geworden sind bisher jedoch nur 59 Staaten, darunter keine Kernwaffen- oder NATO-Staaten.⁷⁷

4. Stellungnahme

Der Vertrag wurde in kurzer Zeit fast allein unter Einbeziehung seiner Befürworter erarbeitet, was die Entstehung eines Vertrags begünstigte, dem in ganz überwiegendem Maße die Vorstellungen der Nicht-Kernwaffenstaaten zugrunde liegen. Dies wurde nach der Erarbeitung im ersten Ausschuss von den Kritikern gerügt.⁷⁸ Zwar wird hierauf häufig entgegnet, dass die Konferenz allen Staaten offen gestanden habe und für einen entsprechend einseitigen Vertrag daher die Staaten, die sich nicht beteiligt haben, selbst verantwortlich seien.⁷⁹ Es ist auch nachvollziehbar, dass die Befürworter des Vertrags diesen lieber ohne die Kernwaffenstaaten und deren Verbündete erarbeiteten als gar nicht. Dennoch kann das Argument, dass die Staaten, die sich nicht beteiligt haben, selbst verantwortlich seien, nicht überzeugen. Denn die Gegner des Vorhabens hatten von Beginn der Debatte an klargemacht, dass sie einen neuen Vertrag für falsch hielten. Am Makel, dass über diese grundlegende Meinungsverschiedenheit hinweggegangen wurde, vermag ein späterer Verweis auf die offene Natur der Konferenz nichts zu ändern. Weiterhin begünstigte die Abkehr vom Konsensprinzip einen Vertrag, der vor allem mehrheitsfähig und

⁷⁶ Substantive revisions to A/CONF.229/2017/L.X, A/CONF.229/2017/CRP.3, 6.7.2017, abrufbar unter: <https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2017/07/A-CONF.229-2017-CRP.3.pdf> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁷⁷ ICAN, Signature and ratification status, abrufbar unter: https://www.icanw.org/signature_and_ratification_status (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁷⁸ Erster Ausschuss, 10. Sitzung, 11.10.2017, Beitrag Australiens als Vertreter von 29 Staaten, A/C.1/72/PV.10, S. 20 ff., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/72/PV.10> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁷⁹ *Nystuen/Egeland/Graff Hugo*, The TPNW: Setting the record straight, Norwegian Academy of International Law, 10.2018, S. 34, abrufbar unter: <http://intl.no/wp-content/uploads/2018/10/TPNW-Setting-the-record-straight-Oct-2018-WEB.pdf> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

symbolischer Natur sein würde. Der Vertrag ist oftmals ungenau; viele Regelungen sollten erst bei späteren Treffen der Mitgliedsstaaten getroffen werden. Da das Hauptziel der Stigmatisierung erreicht wurde, wurden Details nicht als deren Verhandlung wert betrachtet.

Zwar verhalfen NGOs schon vorher, etwa der Ottawa-Konvention über das Verbot von Antipersonenminen,⁸⁰ oder dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, zum Erfolg.⁸¹ Gleichwohl könnte die beispiellos erhöhte Einbeziehung der Zivilgesellschaft, in Form der Statements der NGOs über den gesamten Vertragsgebungsprozess hinweg, einen Präzedenzfall für deren zunehmende Beteiligung darstellen.

C. Die Verpflichtungen

I. Die Präambel

Die Präambel beschreibt die Motivation der Vertragsschließenden, die Gründe für die Annahme des Vertrags, die gefährlichen Folgen eines Atomwaffeneinsatzes und würdigt die Rolle der Zivilgesellschaft. Ausführlich wird der Vertrag in den Kontext bereits bestehender internationaler Grundsätze und Verpflichtungen und rechtlicher, humanitärer und politischer Prinzipien eingeordnet, an denen sich die Mitgliedsstaaten orientieren wollen. Durch die explizite Anerkennung der Leiden der „*Hibakusha*“, des überproportionalen Einflusses von Atomwaffen auf indigene Völker und die Gesundheit von Frauen und Mädchen im Allgemeinen und der Notwendigkeit, die Beteiligung von Frauen an der nuklearen Abrüstung zu stärken, wird deutlich, dass der TPNW sich auf der Höhe der Zeit befindet.

II. Die Quintessenz des TPNW – Art. 1 TPNW

Der erste Artikel des Vertrags bildet zugleich dessen Kernstück. Er verbietet den Mitgliedsstaaten, jemals Atomwaffen oder andere Kernsprengkörper zu entwickeln, zu testen, zu produzieren, zu erwerben, zu besitzen oder zu lagern, bzw. deren Stationierung, Installation oder Einsatz durch andere Staaten zu erlauben, und zwar auf ihren eigenen Territorien als auch an Orten unter ihrer Jurisdiktion oder Kontrolle. Weiterhin verboten wird ihr Transfer, die Kontrolle über sie, die Ermutigung anderer Akteure zu nach diesem Vertrag verbotenen

⁸⁰ *Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen*, *Minenbekämpfung*, abrufbar unter: <https://frieden-sichern.dgvn.de/abruestung/minenbekaempfung> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁸¹ *Irmischer*, *Das Römische Statut für einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof*, KJ 1998, 473 (473 f.).

Handlungen und auch nur die Suche nach Unterstützung bei diesen; mithin jeglicher Umgang mit ihnen. Explizit verboten wird zudem die Drohung mit der Anwendung von Atomwaffen oder anderen Kernsprengkörpern. Im Sinne eines möglichst universellen Vertragswerks und um Zeit zu sparen, verzichtete man, entgegen vereinzelt anderslautenden Vorschlägen,⁸² auf Definitionen der einzelnen Tatbestandsmerkmale.⁸³ Zwar wird in Abs. 10 der Präambel festgestellt, dass der Einsatz von Atomwaffen gegen das in bewaffneten Konflikten anzuwendende Völkerrecht verstoße, insbesondere gegen Prinzipien und Regeln des internationalen humanitären Rechts. Dies wurde während der zweiten Verhandlungsrunde insbesondere von den Niederlanden und Schweden kritisiert, da diese Sichtweise über das geltende Völkerrecht hinausgehe.⁸⁴ Tatsächlich existierte vor Art. 1 Abs. 1 lit. d TPNW kein umfassendes völkerrechtliches Verbot zur Benutzung von Atomwaffen.⁸⁵ Die Vertragsstaaten dürfen nunmehr unter keinen Umständen, auch nicht im bewaffneten Konflikt oder zur Selbstverteidigung, Atomwaffen einsetzen. Fraglich erscheint, welche Aktivitäten im Einzelnen als Unterstützung, bzw. Ermutigung gelten würden.

In erster Linie stellen die weitreichenden Forderungen in Art. 1 TPNW – auch hinsichtlich des später ausführlich zu betrachtenden Verhältnisses zur NATO-Mitgliedschaft – eine extreme Hürde dar, die den Beitritt vieler Staaten verhindert. Somit kommen jedoch auch andere, akzeptablere Bestimmungen nicht zur Anwendung.

III. Verpflichtende Erklärungen der Mitgliedsstaaten – Art. 2 TPNW

Art. 2 TPNW verpflichtet die Mitgliedsstaaten, 30 Tage nach Inkrafttreten des Vertrags einmalig gegenüber dem UN-Generalsekretär zu deklarieren, ob sie jemals Atomwaffen oder andere Kernsprengkörper besessen, bzw. kontrolliert haben, oder sich solche unter der Kontrolle oder im Besitz anderer Staaten auf ihrem Territorium oder jedem anderen Ort unter ihrer Jurisdiktion oder Kontrolle befinden.

⁸² Vgl. die Kommentare des Irans in der Plenarsitzung vom 16.6.2017.

⁸³ *Casey-Maslen* (Fn. 63), S. 133 f.

⁸⁴ Compilation of amendments received from States on the revised draft submitted by the President dated 30 June 2017, A/CONF.229/2017/CRP.1/Rev.1, abrufbar unter: <http://intlaw.no/wp-content/uploads/2018/10/TPNW-Setting-the-record-straight-Oct-2018-WEB.pdf> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁸⁵ *IGH*, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion v. 8.7.1996, ICJ-Reports 1996, 263, Rn. 96.

Dies beurteilten einige Staaten als unangemessen, besäßen die an der Verhandlung beteiligten Staaten doch keine Atomwaffen.⁸⁶ Jene Staaten seien ohnehin an die Bestimmung des NPT gebunden, solche auch in Zukunft nicht zu besitzen, weswegen auf die Bestimmung verzichtet werden solle. Gleichwohl würden die Bestimmungen des Art. 2 TPNW relevant werden, sollte ein Staat, der Atomwaffen besitzt oder beherbergt, dem Vertrag beitreten.

IV. Der Beitritt zum TPNW

Die Art. 3 und 4 TPNW regeln die Beitrittsprozedere für vier verschiedene Kategorien von potenziellen Mitgliedsstaaten.

1. Kein Atomwaffenbesitz nach dem 7.7.2017 – Art. 3 TPNW

Art. 3 Abs. 1 TPNW regelt das Prozedere für Staaten, die nach dem 7.7.2017 keine Atomwaffen oder andere Kernsprengkörper besessen oder kontrolliert haben, wie sich aus dem Verweis auf die Abs. 1 und 2 von Art. 4 TPNW ergibt. Diese sind verpflichtet, ihre bestehenden Vereinbarungen über Schutzmaßnahmen mit der IAEA beizubehalten oder, sollte es solche noch nicht geben, ein umfassendes Abkommen mit dieser abzuschließen; das Prozedere für diesen Fall bestimmt Abs. 2.

2. Regelungen des Art. 4 TPNW

a) Atomwaffenbesitz nach dem 7.7.2017, aber nicht bei Beitritt

Staaten, die nach der Annahme des Vertrags am 7.7.2017 noch Atomwaffen besaßen, diese jedoch zerstört haben, bevor sie Vertragspartei geworden sind, müssen mit einer zuständigen internationalen Behörde kooperieren, welche die unumkehrbare Vernichtung derer Atomwaffenprogramme überprüft. Zudem müssen sie sodann Schutzprogramme mit der IAEA verhandeln. Die Betonung, dass diese Schutzprogramme einen glaubwürdigen Nachweis über die Zerstörung ihrer Atomwaffen darstellen müssen, legt nahe, dass es eines Zusatzprotokolls oder eines anderen vertieften Übereinkommens bedarf.⁸⁷ Dass Staaten, die Kernenergie zur Entwicklung von Atomwaffen verwendet haben, genauer kontrolliert werden sollen, ist wohlwogen, dürfte für sie die Hemmschwelle zur erneuten Produktion doch wesentlich geringer sein.

⁸⁶ Compilation of amendments received from States on the preamble, Received as of 29 June, S. 36, in: *Casey-Maslen* (Fn. 63), S. 177.

⁸⁷ Müller, Der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag und der neue Kernwaffenverbotsvertrag – harmonisch, kompatibel, unverträglich?, S&F 2/2018, 61 (64 f.).

b) Fortwährender Atomwaffenbesitz

Staaten, die nach wie vor Atomwaffen oder andere Kernsprengkörper besitzen oder kontrollieren, sind verpflichtet, ihre Atomwaffen unverzüglich aus dem Betriebszustand zu entfernen und sie so bald wie möglich zu zerstören, jedoch nicht später als nach einer beim ersten Treffen der Mitgliedsstaaten zu bestimmenden Frist. Aus der Einräumung einer Frist zur Entfernung der Atomwaffen ergibt sich, dass dem TPNW das Verständnis zugrunde liegt, dass der Besitz jener Waffen gerade nicht *per se* völkerrechtswidrig ist.⁸⁸ Es bedarf zudem eines Plans zur überprüfbaren und unumkehrbaren Vernichtung der Atomwaffen. Dieser Plan muss den anderen Mitgliedsstaaten oder der zuständigen internationalen Behörde übermittelt werden; mit jener muss er verhandelt werden. Auch hier ist ein Abkommen mit der IAEA abzuschließen, auf Basis dessen die IAEA durch Kontrollen die Zerstörung der Atomwaffen sicherstellen kann. Die Möglichkeit der Zerstörung von Atomwaffen nach Beitritt zum TPNW wurde erst auf Anregung Südafrikas während der zweiten Verhandlungsrunde hinzugefügt.⁸⁹

c) Atomwaffen nur beherbergt

Staaten, die lediglich fremde Atomwaffen beherbergen, sind verpflichtet, deren zeitnahe Beseitigung so früh wie möglich sicherzustellen, jedoch nicht später als nach der zu bestimmenden Frist.⁹⁰ Staaten jener Kategorie wiederum sind nach Art. 3 TPNW verpflichtet, ein umfassendes Abkommen mit der IAEA abzuschließen oder beizubehalten.

d) Auswahl einer kompetenten internationalen Behörde

Abschließend verpflichtet Abs. 6 die Mitgliedsstaaten, eine oder mehrere kompetente internationale Behörden auszuwählen, die die unumkehrbare Vernichtung verhandeln und überprüfen sollen. Auf eine Behörde haben sich die Mitgliedsstaaten bislang nicht verständigt. Es ist anzunehmen, dass diese dann auch die im Vertrag nicht näher beschriebenen Methoden zur Vernichtung der Atomwaffen regelt. Nicht geregelt ist jedoch, wann oder wie die Mitgliedsstaaten diese Behörde auswählen. Ferner wurden keinerlei Bestimmungen getroffen, wie

⁸⁸ Ford, Briefing on Nuclear Ban Treaty by NSC Senior Director Christopher Ford, Carnegie Endowment for International Peace, 22.8.2017, abrufbar unter: <https://carnegieendowment.org/2017/08/22/briefing-on-nuclear-ban-treaty-by-nsc-senior-director-christopher-ford-event-5675> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁸⁹ Plenarsitzung v. 17.6.2017.

⁹⁰ Hierunter würden derzeit lediglich Deutschland, Italien, Belgien, die Niederlande und die Türkei als Empfangsstaaten US-amerikanischer Atomwaffen fallen.

diese arbeiten wird. Dies wäre jedoch im Hinblick darauf, dass es derzeit kein genügendes Regime zur Überprüfung der Abrüstung gibt, höchst relevant gewesen.

Für diese Aufgabe naheliegend erschiene zwar die IAEA. Gleichwohl ist das Ziel des TPNW, anders als jenes des NPT, die unumkehrbare Vernichtung von Kernwaffen.⁹¹ Die Aufgabe jener Behörde wäre also die Überprüfung der Abwicklung von Atomprogrammen, nicht der friedlichen Nutzung von Kernenergie. Die IAEA müsste der Übernahme dieser Aufgabe auch zustimmen, was nicht unproblematisch erscheint. Denn diese war bei den Vertragsverhandlungen nicht beteiligt und ihr Gouverneursrat besteht zu großen Teilen aus Repräsentanten von Atomwaffenstaaten oder solcher unter nuklearem Schutzschirm der USA. Mithin ist der Vertrag hier zu ungenau.

V. Pflichten der Mitgliedsstaaten zur Unterstützung

1. Art. 6 TPNW

Art. 6 TPNW statuiert eine Verpflichtung für alle Vertragsstaaten, den Opfern des Einsatzes von Atomwaffen auf dem Gebiet ihrer Hoheitsgewalt angemessene Unterstützung zu bieten und die kontaminierte Umwelt auf dem Gebiet ihrer Hoheitsgewalt oder Kontrolle zu sanieren. Während der zweiten Verhandlungsrunde wurde der Text dahingehend geschärft, dass nicht nur solche Staaten hierzu verpflichtet wären, die diese *selbst verwendet* haben oder *in einer Position hierzu sind*. Mithin ist jeder Staat, auf dessen Territorium oder sonstigen Gebieten unter seiner Kontrolle Überlebende von Atombombentests leben, verpflichtet, diese angemessen zu unterstützen. Ob arme, gleichwohl stark betroffene Staaten hierzu in der Lage sind, ist zweifelhaft. Weiterhin haben jene Staaten, die Atomtests durchgeführt haben, dies fast ausschließlich auf Gebieten außerhalb ihres eigenen Territoriums getan, die heute oftmals nicht mehr unter ihrer Hoheitsgewalt oder Kontrolle stehen. Hieraus folgt das befremdende Ergebnis, dass deren Verhalten größtenteils nicht in den Anwendungsbereich des Artikels fallen und keine Verantwortlichkeit nach diesem Artikel begründen würde. Diese Staaten sind zudem alle nicht Mitglied des Vertrags. Die allgemein gehaltenen Forderungen wurden sehr hastig gegen Ende der Verhandlungen

⁹¹ Vgl. Art. 4 Abs. 2 TPNW.

eingefügt.⁹² Somit wurde eine Gelegenheit vertan, konkrete Bestimmungen festzuschreiben.⁹³

2. Art. 7 TPNW

Art. 7 TPNW statuiert die Pflicht aller Mitgliedsstaaten, mit anderen Mitgliedsstaaten zu kooperieren, um die Umsetzung des Vertrags zu unterstützen. Solche Mitgliedsstaaten, die in der Position hierzu sind, sind verpflichtet, andere Mitgliedsstaaten technisch, materiell und finanziell zur Umsetzung des Vertrags und zudem Opfer, die von dem Einsatz oder Test von Atomwaffen betroffen sind, zu unterstützen. Jeder Mitgliedsstaat, der Atomwaffen genutzt oder getestet hat, hat, ungeachtet anderer völkerrechtlicher Verpflichtungen, eine Verantwortung, eine *angemessene Unterstützung* der betroffenen Staaten zu gewährleisten. Diese könne mithilfe der Vereinten Nation, bestimmter internationaler, regionaler oder nationaler Organisationen, Institutionen und NGOs bereitgestellt werden.

Offen bleibt, was unter angemessener Unterstützung zu verstehen sein soll. Es ist zudem sehr unwahrscheinlich, dass die Staaten, welche Atomwaffen eingesetzt oder getestet haben, dem Vertrag in absehbarer Zeit beitreten werden. Fraglich ist auch die Natur der Verantwortlichkeit. Denn die Formulierung, dass entsprechende Staaten eine Verantwortung zur Unterstützung haben, lässt offen, ob es sich um eine rechtverbindliche oder nur um eine moralische Verantwortung handelt. Auch hier blieb die Gelegenheit ungenutzt, generelle Standards für Umweltschutz und Sicherheitsabläufe festzusetzen.

VI. Streitbeilegung – Art. 11 TPNW

Art. 11 TPNW legt das Prozedere zur Beilegung von Streitigkeiten über Anwendung und Interpretation des Vertrags fest. So sollen Vertragsparteien Streitigkeiten unter sich lösen oder hilfsweise mit anderen friedlichen Mitteln nach Wahl der Parteien und im Einklang mit Art. 33 UN-Charta. Weiterhin könne zwar ein Treffen der Mitgliedsstaaten zur Lösung beitragen. In Anbetracht dessen, dass auch der NPT über keine Bestimmungen hierzu verfügt, wäre ein Streitbeilegungsverfahren, das den Mitgliedsstaaten Entscheidungsbefugnisse

⁹² *Casey-Maslen* (Fn. 63), S. 51.

⁹³ Vgl. *Valentino/Sagan*, The nuclear weapons ban treaty: Opportunities lost, Bulletin of the Atomic Sciences, 16.7.2017, abrufbar unter: <https://thebulletin.org/2017/07/the-nuclear-weapons-ban-treaty-opportunities-lost/> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

einräumt, wünschenswert gewesen. Gleichwohl fehlen vertiefte Streitbeilegungsmechanismen auch in anderen Abrüstungsverträgen.⁹⁴

VII. Sonstige Bestimmungen

Art. 8 TPNW bestimmt, dass die Vertragsstaaten regelmäßig zusammenkommen sollen, um die wirksame Durchführung des Vertrags zu gewährleisten. Ferner sollen sich die Vertragsstaaten ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrags treffen. Dieses erste Treffen soll vom 22.3.2022 bis 24.3.2022 stattfinden,⁹⁵ gefolgt von weiteren Terminen alle zwei Jahre, unbeschadet der Möglichkeit zur Einberufung außerordentlicher Treffen. Zusätzlich soll zunächst fünf Jahre nach Inkrafttreten eine Überprüfungskonferenz einberufen werden, sodann alle sechs Jahre. Zudem wird bestimmt, dass auch andere Akteure, die nicht Vertragsparteien sind, als Beobachter eingeladen werden.⁹⁶

Art. 9 TPNW enthält Regelungen über die Kostentragung. Die Art. 12 – 15 des TPNW geben die üblichen Verfahren in Bezug auf den Beitritt und das Inkrafttreten wieder.

Art. 10 TPNW regelt das Prozedere für Änderungen und Ergänzungen des Vertrags. Die Möglichkeit hierzu trägt zwar zur Tauglichkeit des TPNW als „Grundlage für später“ bei. Problematisch erscheint jedoch, dass hierfür eine Zweidrittelmehrheit aller Mitgliedsstaaten erforderlich ist und das Verbot von Vorbehalten in Art. 16 TPNW sich dem Wortlaut nach nur auf die Artikel des Vertrags bezieht. Die Möglichkeit des Rücktritts vom Vertrag nach Art. 17 TPNW, der wohl allein bei einem drohenden Atomschlag rechtmäßig wäre, soll zwölf Monate nach Zugang der Erklärung beim Depositär wirksam werden. Fraglich ist, ob dies, dem Wortlaut gemäß, tatsächlich nicht eintreten soll, wenn die Partei am Ende der zwölf Monate Teil (irgend-)eines bewaffneten Konflikts ist. Dies könnte unbillig sein, sollte sie in der Zwischenzeit schuldlos in einen weiteren bewaffneten Konflikt involviert worden sein.

⁹⁴ Vgl. etwa die Bio- oder Chemiewaffenkonvention.

⁹⁵ ICAN, New Dates for the first Meeting of States parties of the TPNW, 8.2021, abrufbar unter: https://www.icanw.org/new_dates_first_meeting_of_states_parties_tpnw_vienna (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁹⁶ Vgl. hierfür etwa die entsprechende Absicht im Koalitionsvertrag zwischen SPD/Bündnis90/Die Grünen/FDP (Fn. 8).

VIII. Stellungnahme

1. Verhältnis zum NPT

Vielfach unterbreiten Befürworter wie Kritiker des TPNW ihre Ansichten unter Bezugnahme zum NPT. Diese Auffassungen werden im Folgenden einer Prüfung unterzogen.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Bezugnahme beider Verträge zueinander, wie sie in der Debatte oftmals zu undifferenziert vorgenommen wird, nicht unproblematisch ist. Denn es handelt sich um Verträge, deren Anwendungsbereiche sich teilweise ergänzen, deren Grenzen zueinander fließend sind.⁹⁷ So greift zwar auch der TPNW auf Sicherheitsabkommen der Vertragsstaaten mit der IAEA zurück. Jedoch will er insbesondere die Unterscheidung von Atomwaffenstaaten und Nicht-Atomwaffenstaaten des NPT auflösen, indem er mit absoluten Verboten die umfassende Vernichtung von Atomwaffen anstrebt. Derweil verfolgt der pragmatischere NPT vor allem die Nichtverbreitung mit Hilfe der IAEA und fordert lediglich eine schrittweise Abrüstung über verpflichtende Verhandlungen.

a) Das Narrativ der rechtlichen Lücke

Oft findet sich die Aussage, dass der TPNW bestehende Lücken geschlossen habe. So sei nach dem NPT der Besitz von Atomwaffen weiterhin erlaubt gewesen.⁹⁸ Ungeachtet regionaler Verbotsverträge⁹⁹ engt der TPNW die erlaubten Arten des Umgangs mit Atombomben tatsächlich weiter ein. Denn Art. 1 NPT verbietet nur den Kernwaffenstaaten die Verbreitung von Atomwaffen. Art. 1 Abs. 1 lit. b TPNW hingegen verbietet dies allen Vertragsstaaten. Der Erwerb von Atomwaffen war nach Art. 2 des NPT nur den Nicht-Kernwaffenstaaten verboten, nach Art. 1 Abs. 1 lit. c TPNW gilt dies auch für Kernwaffenstaaten. Ferner ist wegen des Verbots der Unterstützung von Kernwaffenstaaten nach Art. 1 Abs. 1 lit. e TPNW fortan auch jegliche sonstige Unterstützung von Aktivitäten, die in Verbindung mit Kernwaffen stehen, untersagt. Insofern beinhaltet der TPNW weitergehende Verbote.

⁹⁷ Mian/Patton/Glaser, Addressing Verification in the Nuclear Ban Treaty, Arms Control Today, 6.2017, S. 10, abrufbar unter: <https://www.armscontrol.org/act/2017-06/features/addressing-verification-nuclear-ban-treaty> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁹⁸ Vgl. nur Erster Ausschuss, 2. Sitzung, 3.10.2016, die Erklärung der NAM, A/C.1/71/PV.2, S. 1 ff., abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.2>, (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

⁹⁹ Vgl. etwa den Vertrag von Bangkok, Vertrag von Pelindaba.

b) Der Überprüfungsstandard

Unter den Kritiken am Vertrag findet sich auch der Einwand, das bisherige Überprüfungs-niveau zur atomaren Abrüstung könnte durch den TPNW abgesenkt werden.

So fürchtet etwa die deutsche Bundesregierung, der TPNW könnte den NPT und das mit ihm verbundene Kontrollregime wegen geringerer rechtlicher Anforderungen unterwandern.¹⁰⁰ Insbesondere ist sie der Ansicht, die Verifikationsmechanismen des TPNW würden hinter die Standards der IAEA und der NPT-Vertragsstaaten zurückfallen.

Dem steht die dokumentierte Absicht der Verfasser des TPNW gegenüber, dass jeglicher Konflikt mit dem NPT vermieden und so ein vollkommen konsistenter Vertrag geschaffen werden sollte.¹⁰¹ Die Bestimmungen des NPT sollten nicht infrage gestellt, sondern ergänzt und zu vermehrter Wirksamkeit gebracht werden.¹⁰²

Abhilfe leistet zunächst ein Blick in den Vertragstext: Bereits im 18. Absatz der Präambel wird bekräftigt, dass die vollständige und wirksame Umsetzung des NPT, als Eckpfeiler der atomaren Abrüstung und des Nichtverbreitungsregimes, eine entscheidende Rolle bei der Förderung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit spiele.

Ferner stellt Art. 18 TPNW in diese Richtung gehend fest, dass der TPNW keine anderen Verpflichtungen seiner Mitgliedsstaaten beeinträchtigen solle, solange diese mit dem TPNW zu vereinbaren seien. Art. 18 TPNW stellt nur ebendiese Wirkung fest: dass sich ein Staat hinsichtlich seiner Pflichten aus dem TPNW nicht auf weniger restriktive Verpflichtungen aus anderen Verträgen berufen kann. Nichts anderes ergibt sich aus der Wiener Vertragsrechtskonvention.¹⁰³ Mithin hat Art. 18 TPNW rein deklaratorische Bedeutung.

¹⁰⁰ Vgl. *Auswärtiges Amt*, Jahresabrüstungsbericht 2017, S. 31, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/271790/8fccd71252a309496e16991c6bd3f62e/170531-jab-2017-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹⁰¹ So *Erästö*, *The NPT and the TPNW: Compatible or conflicting nuclear weapon treaties?*, Stockholm International Peace Research Institute, 6.3.2019, abrufbar unter: <https://www.sipri.org/commentary/blog/2019/npt-and-tpnw-compatible-or-conflicting-nuclear-weapons-treaties> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹⁰² *Mohr*, *Der Atomwaffenverbotsvertrag und seine völkerrechtliche Wirkung*, HuV I, 2018, S. 125 (134).

¹⁰³ Vgl. Art. 30 WVK.

Könnte das Niveau bisheriger Vereinbarungen durch Implementierung des TPNW dennoch unterwandert werden?

Diese Frage lässt sich anhand der Bestimmungen der Art. 3 und 4 des TPNW beantworten.

Auf der Basis einer Reihe von Sicherungsmaßnahmen überprüft die IAEA, dass die Staaten ihre internationalen rechtlichen Verpflichtungen einhalten, nukleares Material und nukleare Technologie nur zu friedlichen Zwecken zu nutzen. Die Staaten erklären sich durch den Abschluss entsprechender Vereinbarungen hiermit einverstanden. Jedes Mitglied des NPT, das kein Kernwaffenstaat ist, ist verpflichtet, solche Abkommen mit der IAEA abzuschließen.

Während der Vertragsverhandlungen zum TPNW kam es zu Meinungsverschiedenheiten darüber, ob das Zusatzprotokoll mit der IAEA von 1997, das nach Ansicht einiger Staaten unerlässlich für die wirksame Umsetzung der Bestimmungen aus Art. 1 TPNW sei, mit Beitritt zum TPNW implementiert werden müsse.¹⁰⁴ Dieses erlaubt den Inspektoren der IAEA erweiterten Zugriff auf die mit der Kernkraft verbundenen Prozesse.¹⁰⁵ Im Ergebnis fand sich für diese Forderung auf der Konferenz nicht die notwendige Unterstützung.¹⁰⁶ Gleichwohl wurde für Nicht-Kernwaffenstaaten das „*INFCIRC/153 (Corrected)*“¹⁰⁷ Abkommen festgeschrieben. Dieses wurde bereits 1971 vom Gouverneursrat der IAEA als Standard etabliert. Das Abkommen stellt bis heute in seiner korrigierten Version die Grundlage für Schutzabkommen mit allen Nicht-Kernwaffenstaaten dar. Somit entspricht Art. 3 TPNW genau dem Standard, welcher nach Art. 3 Abs. 1 NPT für Nicht-Kernwaffenstaaten gilt. Hervorzuheben ist, dass der TPNW damit präziser ist als der NPT, da in diesem nicht auf ein spezifisches Abkommen mit der IAEA verwiesen wird. Zum Teil wird jedoch kritisiert, dass das IAEA-Zusatzprotokoll nicht zum Mindeststandard erhoben wurde.¹⁰⁷ Hierdurch werde das Zusatzprotokoll und

¹⁰⁴ Paper submitted by Chile, Sweden and Uganda: Need for a verification mechanism at this stage for a treaty prohibiting nuclear weapons, 10.5.2017, A/CONF.229/2017/WP.6, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/CONF.229/2017/WP.6> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹⁰⁵ IAEA, IAEA Safeguards Overview: Comprehensive Safeguards Agreements and Additional Protocols, abrufbar unter: <https://www.iaea.org/publications/factsheets/iaea-safeguards-overview> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹⁰⁶ Vgl. hierfür Art. 3 Abs. 1 TPNW: „without prejudice to any additional relevant instruments“.

¹⁰⁷ Lewis, Safeguards Challenges In The Nuclear Weapons Ban, Arms Control Wonk, 10.7.2017, abrufbar unter: <https://www.armscontrolwonk.com/archive/1203571/safeguards-challenges-in-the-nuclear-weapons-ban/> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

allgemein die Entwicklung hin zu höheren Überprüfungsstandards untergraben, obwohl dieses bereits das Standardniveau der Überprüfungsabkommen wäre.¹⁰⁸ Dem wird jedoch überzeugend entgegengehalten, dass das Zusatzprotokoll noch kein universell akzeptierter Standard sei, da Versuche, es über dessen freiwillige Annahme hinaus für alle Staaten verpflichtend zu machen, durchweg gescheitert seien.¹⁰⁹ Mithin verpflichtet weder der NPT noch das Völkergewohnheitsrecht zu dessen Implementierung. Zwar ist es denkbar, dass Staaten, die das Zusatzprotokoll nicht in Kraft gesetzt haben, nunmehr auf den jungen TPNW verweisen könnten, der dieses gerade nicht als Mindeststandard festschreibt. Dies könnte die Entwicklung hin zu höheren Kontrollstandards bremsen. Jedoch wird zu Recht angemerkt, dass es über das Mandat der Konferenz hinausgegangen wäre, hätte man die Annahme des Protokolls zur Voraussetzung zum Vertragsbeitritt gemacht.¹¹⁰ Somit hebt der TPNW den Mindestkontrollstandard zwar nicht an und gibt die, für manche ernüchternde, gegenwärtige Rechtslage wieder. Indessen senkt er den Kontrollstandard auch nicht und hindert Staaten genauso wenig daran, das Zusatzprotokoll anzunehmen. Zudem müssen Vertragsstaaten wegen Art. 3 Abs. 1 TPNW ihre derzeitigen Schutzabkommen mit der IAEA beibehalten, was einen Fortschritt darstellt, da somit eine Kündigung des Zusatzprotokolls ausgeschlossen ist.¹¹¹

Weiterhin lässt sich auf die Befürchtungen, der TPNW könne das Schutzniveau senken, erwidern, dass unter dessen Mitgliedsstaaten lediglich zehn das Zusatzprotokoll nicht unterzeichnet haben; diese sind jedoch fast ausschließlich Kleinststaaten, die auch nicht mit Proliferation in Verbindung gebracht werden.¹¹² Problematisch unter diesen ist allein Venezuela, das Mitglied des NPT und des TPNW ist, ohne das Zusatzprotokoll unterzeichnet zu haben. Brasilien hat den TPNW nur unterzeichnet.

¹⁰⁸ *Schneider*, Kernwaffenverbotsvertrag: Das Inkrafttreten ist kein Durchbruch, SWP-Aktuell, 3.1.2021, S. 4, abrufbar unter: https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2021A03_Kernwaffenverbotsvertrag.pdf (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹⁰⁹ Nystuen/Egeland/Graff Hugo (Fn. 79), S. 11.

¹¹⁰ *Giorgou*, Safeguards Provisions in the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, Arms Control Law, 11.4.2018, abrufbar unter: <https://armscontrollaw.com/2018/04/11/safeguards-provisions-in-the-treaty-on-the-prohibition-of-nuclear-weapons/> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹¹¹ *Erästö* (Fn. 101).

¹¹² Algerien, Argentinien, Brasilien, Ägypten, Iran, Saudi-Arabien, Syrien und Venezuela, vgl. hierfür: *Lewis* (Fn. 107).

Indessen haben vier der fünf Staaten,¹¹³ die trotz NPT-Mitgliedschaft bisher gar keine Abkommen mit der IAEA geschlossen haben, den TPNW unterzeichnet. Für diese besteht somit nun ein erhöhter Druck, Abkommen mit der IAEA zu schließen. Diese stellen jedoch keine ernsthafte Bedrohung für das Nichtverbreitungsregime dar. Ein zu geringer Kontrollstandard wird auch für den zweiten Absatz kritisiert.¹¹⁴ Die Anwendung des zweiten Absatzes, der das Prozedere für Staaten bestimmt, die nicht Mitglied des NPT sind und kein Abkommen mit der IAEA geschlossen haben, ist jedoch allein denkbar für den Südsudan, der nicht mit Proliferation in Verbindung gebracht wird. Daher ist die geäußerte Besorgnis wenig fundiert. Denn der einzige Nachteil der Bestimmungen ist die Festschreibung des bestehenden Standards der mit der IAEA abzuschließenden Abkommen, welcher eventuell die Weiterentwicklung des Schutzniveaustandards bremsen könnte.

c) *Das Risiko des „Auspielens“*

Vielfach wird zudem vertreten, es bestehe die Gefahr, dass Staaten beide Abkommen für ihre Zwecke nutzen könnten, indem sie auf die jeweils niedrigeren Standards verweisen würden.¹¹⁵ Im Zusammenhang mit dieser Problematik wird zudem vertreten, dass Staaten nun womöglich aus dem teilweise strengeren NPT austreten könnten, um nur noch dem TPNW anzugehören.¹¹⁶ Einerseits legt Art. 18 TPNW fest, dass dessen Umsetzung keine Verpflichtungen aus anderen Verträgen beeinträchtigen soll, ein Verweis auf niedrigere Standards im TPNW wäre daher nicht begründet. Andererseits können weniger strenge Verpflichtungen aus anderen Verträgen genauso wenig dem TPNW entgegeng gehalten werden. Kein Vertragsstaat des TPNW ist seit Beitritt vom NPT zurückgetreten. Ein solcher ist auch nicht ohne Weiteres rechtmäßig, normiert dieser doch hohe Anforderung an einen solchen.¹¹⁷

¹¹³ Kapverden, Guinea-Bissau, São Tomé und Príncipe, Timor-Leste; es ist strittig, ob Nordkorea noch Mitglied des NPT ist.

¹¹⁴ *Nötzold*, Der Atomwaffenverbotsvertrag, in: FS Neuss, 2018, S. 353 (363).

¹¹⁵ *Ambos/Lippold*, Völkerrecht und nukleare Abrüstung – eine gesplante internationale Gemeinschaft?, JZ 2020, 913 (920).

¹¹⁶ *Schneider* (Fn. 108).

¹¹⁷ Vgl. Art. X NPT: „Jede Vertragspartei ist in Ausübung ihrer staatlichen Souveränität berechtigt, von diesem Vertrag zurückzutreten, wenn sie entscheidet, dass durch aussergewöhnliche, mit dem Inhalt dieses Vertrags zusammenhängende Ereignisse eine Gefährdung der höchsten Interessen ihres Landes eingetreten ist“.

2. Vereinbarkeit mit der NATO-Mitgliedschaft

Die Niederlande begründeten ihre Stimme gegen den TPNW u. a. damit, dass er nicht mit deren NATO-Mitgliedschaft vereinbar sei.¹¹⁸ Im Folgenden wird die Vereinbarkeit beider Verträge miteinander untersucht.

Die NATO verpflichtete sich im Rahmen ihres Strategischen Konzepts 2010 zum Ziel einer atomwaffenfreien Welt.¹¹⁹ Gleichzeitig wurde erneut bestätigt, dass die NATO eine nukleare Allianz bleiben würde, solange es auf der Welt Atomwaffen gebe. Weiterhin werde Abschreckung als Kernelement der Gesamtstrategie angesehen. Diese Erklärungen sind zwar keine rechtlich verbindlichen Abkommen, sondern politische Erklärungen und somit „soft law“.¹²⁰ Demnach stünde dem Beitritt zum TPNW – rein juristisch betrachtet – zumindest nicht das in Art. 8 des NATO-Vertrags festgeschriebenen Gebot, keine den Bestimmungen dieses *Vertrags* widersprechende Verpflichtungen einzugehen, entgegen.

Gleichwohl stünde dem Beitritt von NATO-Staaten, die selbst Kernwaffen besitzen, praktisch bereits Art. 1 Abs. 1 lit. a TPNW im Weg. Weiterhin läuft der Beitritt von Staaten, die im Rahmen der nuklearen Teilhabe US-Atomwaffen auf ihrem Territorium lagern, Art. 1 Abs. 1 lit. g TPNW zuwider. Ferner wäre auch das Verbot in Art. 1 Abs. 1 lit. c TPNW, Kernwaffen oder die Verfügungsgewalt darüber unmittelbar oder mittelbar anzunehmen, nicht mit der nuklearen Teilhabe vereinbar. Würden Staaten mit nuklearer Teilhabe dem Vertrag dennoch beitreten, müssten diese gemäß Art. 4 Abs. 4 TPNW dafür Sorge tragen, dass diese Waffen so bald wie möglich, spätestens aber zu einem von dem ersten Treffen der Vertragsstaaten festzulegendem Termin, zügig aus ihrem Territorium entfernt würden. Insofern lässt die Regelung einen potenziell langen Zeitraum für die Entfernung zu, der einen Beitritt begünstigen könnte. Denn jener Termin müsste zumindest mit Stimmenmehrheit auf einer Überprüfungskonferenz festgelegt werden und könnte den Staaten mit nuklearer

¹¹⁸ Explanation of vote of the Netherlands on text of Nuclear Ban Treaty, 7.7.2017, abrufbar unter: <https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2017/07/Netherlands-EoV-Nuclear-Ban-Treaty.pdf> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹¹⁹ NATO, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, 2010, abrufbar unter: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹²⁰ Vgl. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Atomwaffenverbotsvertrag und NATO, 9.8.2021, S. 8 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/863456/507ef99ee28bab03a37337ef7a52d528/WD-2-014-21-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

Teilhabe womöglich große Zeitfenster lassen. Aber auch in diesem Fall und für NATO-Mitgliedsstaaten, die keine US-Atomwaffen beherbergen, wäre eine Mitgliedschaft im TPNW problematisch. Denn Art. 1 Abs. 1 lit. e TPNW verbietet jegliche Art von Unterstützung, Ermutigung und Anleitung zur Teilnahme anderer Akteure an jeglicher Aktivität, die einem Mitgliedsstaat untersagt ist. Derweil verpflichtet Art. 3 des NATO-Vertrags die Mitgliedsstaaten zu gegenseitiger Unterstützung bei der Erhaltung und bei der Fortentwicklung der gemeinsamen Widerstandskraft gegen bewaffnete Angriffe. Gemäß der Beistandsklausel nach Art. 5 des NATO-Vertrags wird ein Angriff gegen eine Partei „als Angriff gegen sie alle angesehen werden“. Zwar wird beiden Artikeln mitunter keine Verpflichtung zur nuklearen Teilhabe, bzw. zum nuklearen militärischen Beistand zugesprochen.¹²¹ Zudem erscheint es nicht nach jeglicher Betrachtungsweise vollkommen ausgeschlossen, dass ein NATO-Mitgliedsstaat weitreichende Vorkehrungen treffen und sich rechtlich, organisatorisch und technisch so stark anpassen könnte, um nach dessen Beitritt keine gemäß dem TPNW verbotene Unterstützungshandlung gegenüber einem anderen NATO-Partner mehr zu leisten.¹²² Die Folgen für die Beziehungen zu den anderen NATO-Staaten nach einem solchen Bruch mit dem Prinzip der nuklearen Abschreckung wären für diesen Mitgliedsstaat jedoch so tiefgreifend, dass ein Beitritt zum TPNW die Mitgliedschaft aushöhlen würde und als solcher daher kaum vorstellbar ist.

Solange die NATO eine atomare Allianz ist, wäre der Beitritt eines NATO-Staates zum TPNW daher unvereinbar mit dessen Verpflichtungen gegenüber der NATO; den Niederlanden ist insofern beizupflichten.

3. Herausbildung von neuem Völkergewohnheitsrecht?

Befürworter des TPNW verweisen darauf, dass nunmehr eine internationale Norm existiere, die Atomwaffen als illegal bezeichnet, weswegen Atommächte sich nun rechtfertigen müssten.¹²³ Dies trifft indes auf jede in einem internationalen Vertrag stehende Norm zu. Gleichwohl ist die infrage stehende Norm aber nicht von einer allgemeinen Praxis getragen, haben sich die Staaten mit der Mehrheit der Weltbevölkerung doch bewusst gegen den Beitritt

¹²¹ Für Art. 3 NATO-Vertrag vgl. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags* (Fn. 120), S. 9 f.; bzgl. Art. 5 NATO-Vertrag: v. *Arnauld*, *Völkerrecht*, 4. Aufl. 2019, Rn. 1079.

¹²² *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestage* (Fn. 120), S. 12.

¹²³ *ICAN*, *Atomwaffen Ächten*, 12.2017, S. 2 ff., abrufbar unter: https://www.icanw.de/wp-content/uploads/2018/01/2017-01_Atomwaffen-aechten_web.pdf (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

entschieden. Aber könnte der Vertrag zumindest gewohnheitsrechtlich in das Völkerrecht Einzug finden?

Zu der Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht bedarf es sowohl einer allgemeinen, einheitlichen, dauernden Übung als auch einer entsprechenden Rechtsüberzeugung.¹²⁴ Für erstere genügt zwar die Beteiligung einer repräsentativen Zahl an Völkerrechtssubjekten, gleichwohl muss diese die besonders betroffenen Staaten mit einschließen.¹²⁵ Nach Ansicht des *BVerfG* hindert bereits der Boykott der Vertragsverhandlungen seitens der Atommächte und einiger NATO-Staaten die Annahme einer einheitlichen Staatenpraxis.¹²⁶ Auch die Rechtsüberzeugung, also die Überzeugung, zu einem Verhalten rechtlich verpflichtet zu sein, kann nicht bejaht werden. Denn nicht nur Frankreich, Großbritannien und die USA erklärten unmittelbar nach der Annahme des Vertrags gemeinsam, dass sie Behauptungen, wonach der TPNW Völkergewohnheitsrecht wiedergebe oder zu dessen Entstehung beitrage, nicht akzeptieren würden.¹²⁷ Auch Indien äußerte sich entsprechend.¹²⁸ Weiterhin erklärte die NATO dies kurz vor Inkrafttreten genauso.¹²⁹ Sollte man die Existenz einer völkergewohnheitsrechtlichen Verbotsnorm dennoch bejahen, könnte sie diesen Staaten als „Persistent Objector“ mangels Bindungswirkung zumindest nicht entgegeng gehalten werden.¹³⁰ Dass sich einige relevante Staaten jedoch hierzu geäußert haben, deutet gleichwohl auf eine gewisse Relevanz des TPNW hin, weswegen man eine völkergewohnheitsrechtliche Verbotsnorm als im Entstehen befindlich einstufen könnte. Zudem kommt die Verfestigung einzelner Aspekte aus dem Vertrag zu Völkergewohnheitsrecht in Betracht. So ist eine allmähliche Herausformung durch entsprechendes Handeln zumindest

¹²⁴ So *Peters*, Völkerrecht AT, 5. Aufl. 2020, S. 123, Rn. 3 f.

¹²⁵ *Ebd.*, S. 125, Rn. 7.

¹²⁶ Vgl. *BVerfG*, Beschl. v. 15.3.2018 – 2 BvR 1371/13, Rn. 52.

¹²⁷ Statement from UK, US, France on ban treaty, 7.7.2017, in: *Casey-Maslen* (Fn. 63), S. 52.

¹²⁸ *Ministry of External Affairs, Government of India*, Response by the Official Spokesperson to a media query regarding India's view on the Treaty to ban nuclear weapons, 18.7.2017, abrufbar unter: https://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/28628/Response_by_the_Official_Spokesperson_to_a_media_query_regarding_Indias_view_on_the_Treaty_to_ban_nuclear_weapons (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹²⁹ *NATO*, North Atlantic Council Statement as the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons Enters Into Force, 15.12.2020, Rn. 1, abrufbar unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_180087.htm?selectedLocale=en (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

¹³⁰ *Vitzthum/Proelß*, Völkerrecht, 8. Aufl. 2019, Rn. 133.

bestimmter Staaten, etwa solcher, die Atomwaffen nur beherbergen, nicht auszuschließen.

4. Der Disput um den richtigen Weg zu „global Zero“

Alle Mitgliedsstaaten der UN stimmen offiziell darin überein, dass die vollständige Vernichtung von Atomwaffen das ultimative Ziel ist. Gleichwohl bestehen große Differenzen zwischen den Staaten darüber, wie dieses erreicht werden soll.

So ist es zwar nicht von der Hand zu weisen, dass bei der Entwicklung hin zur Vernichtung eines bestimmten Waffentyps oftmals die Verbotsnorm am Anfang stand. Gleichwohl ist die Ausgangslage bei den Atomwaffen eine andere.

Einerseits stellen Atomwaffen, anders als die Waffen der bisherigen Konventionen, gerade keinen Waffentypus dar, der fortwährend eingesetzt wird. Andererseits führten die Chemie-, bzw. die Biowaffenkonvention nicht dazu, dass gar keine Bio- oder Chemiewaffen, sondern dass ein bestimmter Untertypus dieser Waffen nicht mehr verwendet wurde. Dies führte nicht zu einer Veränderung der Machtverhältnisse, die für die Sicherheitsdoktrinen von Einfluss gewesen wäre. Das ist im Falle eines Atomwaffenverbots nicht denkbar, stellen diese Waffen doch eine singuläre Kategorie dar.¹³¹ Denn ohne sie wäre die Welt anfälliger für bewaffnete Konflikte. An die Stelle der Atomwaffen träten weniger verheerende Waffen. Ohne die drohende atomare Gegenreaktion könnte ein Staat sodann den Eindruck gewinnen, dass sich ein bewaffneter Konflikt nunmehr lohnen würde. Ohne verlässliche Kontrollmechanismen bestünde zudem die Gefahr, dass ein Akteur Atomwaffen nunmehr heimlich einsatzbereit hielte. Dieses Risiko ist nach jahrzehntelanger Forschung an Atomwaffen ebenso sehr anzuerkennen wie der nur selten als solcher festgestellte Erfolg der atomaren Abschreckung über die letzten 75 Jahre. Wenn auch andere Faktoren hierfür eine Rolle spielten, markieren doch die verheerenden Atombombenabwürfe auf Hiroshima und Nagasaki das Ende der direkten militärischen Auseinandersetzungen zwischen Großmächten. Gerade wegen der Schrecklichkeit jener Ereignisse funktioniert die nukleare Abschreckung.

Es ist es populär, Atomwaffen wegen ihres immensen Zerstörungspotenzials zu diskreditieren. Solange es im Völkerrecht aber keine effektive Zentralgewalt gibt, wäre ein Verbot jedoch gefährlich – gesetzt den Fall, es würde überhaupt befolgt werden. Hierfür müsste weitaus früher angesetzt werden. So bedürfte es einer

¹³¹ Vgl. hierzu schon die Bedenken Russlands in Fn. 47.

internationalen Interdependenz und einer Gerichtsbarkeit, die wohl zumindest etwa auf dem Niveau der EU bestehen müsste, damit eine Politik der nuklearen Abschreckung deplatziert und obsolet wäre.

Daher ist das geteilte Ziel einer atomwaffenfreien Welt nur auf dem Wege einzelner, vertrauensbildender Maßnahmen zu erreichen. Hierbei sind insbesondere die praktischen Schritte, die von der EU und den Vertretern des „*Progressive Approach*“ angeführt wurden, hervorzuheben. So sind u. a. regionale Abmachungen und ein „*Cut-off*“-Vertrag über spaltbares Material zu fördern. In diesem Sinne merkte schon Ungarn im ersten Ausschuss an, dass es auf dem Gebiet der atomaren Abrüstung keine Schnellspur gebe.¹³²

Das Prinzip hinter der *MAD-Doktrin* (*mutually assured destruction*) spiegelt sich mithin bis heute zu Recht in den Sicherheitsdoktrinen wider, ungeachtet dessen, dass eine Welt, die keine Abschreckungspolitik bräuchte, zu bevorzugen wäre. Im Hinblick auf die schrecklichen Leiden der Überlebenden der Atomschläge in Japan und auf die unabsehbaren Auswirkungen eines Atomschlags lohnen sich bewaffnete Konflikte mit Atommächten für keine Seite. Die verheerendsten Waffen der Menschheitsgeschichte dienen – paradoxerweise – somit vielfach der Friedenssicherung.

D. Abschließendes Fazit

Der TPNW ist der vorläufige Schlusspunkt einer grundsätzlich zu begrüßenden Bewegung, die sich für vermehrte Aufmerksamkeit für die Folgen von Atomwaffen eingesetzt hat.

Die beispiellos hohe Einbeziehung der Zivilgesellschaft könnte die Praxis der Beteiligung von NGOs bei der Vertragsgebung verfestigen. Entgegen entsprechenden Befürchtungen ist der TPNW nicht geeignet, das Niveau des bisherigen Abrüstungs- und Nichtverbreitungsregimes zu senken. Vielmehr ergänzt er bestehende Verträge. Dabei wäre jedoch häufig eine höhere Detailgenauigkeit wünschenswert gewesen. Der Mangel daran veranschaulicht indessen, dass es sich um einen Vertrag handelt, hinter dem nur jener Teil der Staatengemeinschaft steht, welchem das Tempo der atomaren Abrüstung der Kernwaffenstaaten als zu langsam erscheint. Weil Atomwaffenstaaten dem Vertrag kurz- bis mittelfristig voraussichtlich nicht beitreten werden, sah man für konkrete Regelungen keinen Bedarf.

¹³² Erster Ausschuss, 6. Sitzung, 7.10.2016, Erklärung Ungarns, A/C.1/71/PV.6, S. 19, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/C.1/71/PV.6> (zuletzt abgerufen am 31.12.2021).

So muss dieser – nur auf den ersten Blick universale – Vertrag auch verstanden werden: als Gegenreaktion derer, denen es opportun scheint, mit Rückhalt der Zivilgesellschaft auf symbolische Art die schleppende atomare Abrüstung anzuprangern. Hiermit wird einerseits durch die Stigmatisierung von Atomwaffen zusätzlicher Druck auf die relevanten Staaten aufgebaut, die den TPNW allesamt nicht als Teil des richtigen Weges betrachten. Andererseits wird somit aber auch die Spaltung der Staatenwelt in zwei Lager zementiert und ein weiteres Instrument neben den NPT gestellt, das den Abrüstungsprozess sogar verlangsamen könnte, sollte jene Spaltung den produktiven Diskurs auf dem Gebiet hemmen. Die Zeit wird zeigen, ob die künftig abzuhaltenden Konferenzen zum TPNW ein konstruktives Forum sein werden, das zivilgesellschaftlichen Gruppierungen vermehrt eine Bühne bieten und zu Fortschritten auf dem Gebiet führen kann, oder ob sie nur die Machtlosigkeit ihrer Teilnehmer zur Schau stellen werden. Wenn Verträge politisch umstrittene Fragen mit einem Verbot rechtsverbindlich regeln wollen, politisieren sie die Debatte.¹³³ Dies macht es für alle schwieriger, aufeinander zuzugehen. Ohne konkrete Verhandlungen über einzelne Schritte unter Einbeziehung der Atommächte wird es jedoch keinen Fortschritt geben. Vorausgehen müsste zudem eine grundlegende Debatte über die Rolle von Atomwaffen in den Sicherheitsdoktrinen. Denn diese stellt den entscheidenden Streitpunkt in der Staatengemeinschaft dar.

Insofern bestehen begründete Zweifel daran, ob die Existenz des TPNW tatsächlich hilfreicher für die weitere atomare Abrüstung sein wird als eine gänzliche Konzentration auf den NPT.

¹³³ *Ambos/Lippold* (Fn. 115), S. 920.