

Inkrafttreten des Nuklearwaffenverbotsvertrages

Thomas Hajnoczi

Nr. 1/2021

Darum geht's

Am 22. Jänner tritt der Nuklearwaffenverbotsvertrag – englisch *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, abgekürzt TPNW – in Kraft. 75 Jahre nach den Atombombenabwürfen über Hiroshima und Nagasaki, die hunderttausenden Zivilisten unermessliches und bis heute nachwirkendes Leid verursacht haben, gibt es nun ein klares völkerrechtliches Verbot dieser Massenvernichtungswaffe. Verbote von Biowaffen und Chemiewaffen sind schon vor Jahrzehnten durch die entsprechenden Konventionen verhängt worden.

Österreichs
Außenminister
Kurz unter-
zeichnet den
TPNW am
20.09.2017.
Quelle: Ornitz



Die Faktenlage

Bereits die erste Resolution der ersten Tagung der UN-Generalversammlung forderte 1946 die Zerstörung aller Nuklearwaffen. Dieses zentrale Anliegen hat seither viele Initiativen motiviert, darunter den 1970 in Kraft getretenen Nichtweiterverbreitungsvertrag. Dieser grundlegende Vertrag stellt einen Deal zwischen den Nichtnuklearwaffenstaaten, die sich verpflichten, keine Nuklearwaffen zu erwerben oder zu entwickeln, und den Nuklearwaffenstaaten, die sich zur nuklearen Abrüstung verpflichten, dar. 50 Jahre später haben die Nuklearwaffenstaaten das Ziel der nuklearen Abrüstung bei weitem noch nicht erreicht, ja, sie haben nicht einmal damit begonnen, einen Plan auszuarbeiten, wie sie

dabei vorgehen wollen. 2020 befanden sich nach Angabe der American Federation of Scientists etwas 13.410 Nuklearwaffensprengköpfe in den Arsenalen der neun nuklear bewaffneten Staaten, von denen fünf Vertragspartei des Nichtweiterverbreitungsvertrags sind. Statt abzurüsten betreiben sie milliardenschwere Modernisierungsprogramme und stützen ihre künftige Sicherheitspolitik auf die Beibehaltung ihrer nuklearen Bewaffnung, obwohl sie sich nach wie vor zur im Jahr 2000 abgegebenen unzweideutigen Verpflichtung zur vollkommenen Eliminierung ihrer Nuklearwaffen bekennen.

Bei Biologie- und Chemiewaffen löste die Verbotsnorm den Zerstörungsprozess aus. Ein rechtliches Verbot ist zur Beseitigung einer ganzen Waffenklasse erforderlich. Darüber hinaus wird es auch benötigt, um künftige Wiederbeschaffungsversuche zu untersagen, denn das Wissen zum Bau von Nuklearwaffen bleibt ja bestehen. Daher ist es unbestritten, dass eine Welt ohne Nuklearwaffen nicht ohne eine rechtliche Verbotsnorm erreicht werden kann.

Seit der Annahme des – noch immer nicht in Kraft getretenen – Umfassenden Atomteststoppvertrages 1996 durch die UN-Generalversammlung wurden keine multilateralen nuklearen Abrüstungsverhandlungen mehr geführt. Das zuständige Organ, die Konferenz für Abrüstung in Genf, war aufgrund des Konsensprinzips seit damals nicht einmal in der Lage, sich auf eine Tagesordnung zu einigen. Daher startete Österreich gemeinsam mit Mexiko und Norwegen in der UN-Generalversammlung eine Initiative, um multilaterale nukleare Abrüstungsverhandlungen weiterzuführen. Als Ergebnis

wurden zweimal Arbeitsgruppen zur Erarbeitung eines Programmes für solche Verhandlungen eingesetzt. Der Bericht der Arbeitsgruppe aus dem Jahre 2016 enthält u.a. die Aufforderung, Verhandlungen über ein Verbot von Nuklearwaffen im Rahmen der UN-Generalversammlung zu beginnen. Die von Österreich daraufhin gemeinsam mit anderen Ländern in der UN-Generalversammlung vorgelegte Resolution erhielt eine klare Mehrheit, weshalb 2017 Verhandlungen zur Ausarbeitung der Nuklearwaffenverbotskonvention in New York stattfanden.

Obwohl sie zu den Verhandlungen eingeladen waren, nahmen die Nuklearwaffenstaaten und jene Länder, die unter ihrem „nuklearen Schirm“ stehen, mit Ausnahme der Niederlande, nicht an den Verhandlungen teil. Botschafter von Nuklearwaffenstaaten und einiger ihrer Alliierten hielten zu Verhandlungsbeginn sogar einen Protestevent vor der Generalversammlungshalle ab, bei dem die US-Botschafterin Nick Haley erklärte, als Mutter könne sie nicht für ein Nuklearwaffenverbot sein. Dieser Verhandlungsboykott widersprach den jährlichen US-Statements, dass eine rechtliche Verbotsnorm zur Erreichung einer nuklearwaffenfreien Welt nötig sei. Durch ihr Fernbleiben beschleunigten die Nuklearwaffenstaaten den Verhandlungsfortschritt, denn nun hatten sämtliche Verhandlungsteilnehmer ein Interesse an konstruktiven und ergebnisorientierten Verhandlungen und am Zustandekommen eines guten Vertragstexts. Am 7. Juli 2017 wurde von 122 Staaten bei Gegenstimme der Niederlande und Enthaltung von Singapur der Vertragstext angenommen.

Stationierung von fremden Nuklearwaffen sowie diese verbotenen Tätigkeiten zu unterstützen, dazu zu ermutigen und veranlassen. Staaten, die noch Nuklearwaffen besitzen oder auf ihrem Territorium stationiert haben, können auch beitreten unter der Bedingung, dass sie sich zur Zerstörung oder Entfernung mit einem zeitgebundenen Plan rechtlich verpflichten. Durch den Vertrag werden zudem die Sicherheitsabkommen der IAEA gestärkt, denn er verlangt solche von allen Vertragsparteien, verbietet, diese bei Bestehen auf ein niedrigeres Niveau abzusenken, und verlangt, dass erstmals auch die Nuklearwaffenstaaten Sicherheitsabkommen für alle nukleare Aktivitäten eingehen. Weiters werden Berichtslegung und innerstaatliche Umsetzungsmaßnahmen wie z.B. strafrechtliche Bestimmungen gefordert. Auch Bestimmungen über Opferhilfe und Umweltsanierung, internationale Zusammenarbeit und Hilfe, regelmäßige Vertragsstaatenentreffen genauso wie die üblichen rechtlichen Fragen finden sich im Vertragstext.

Bei den Verhandlungen wurde größte Sorgfalt darauf gelegt, dass der TPNW im vollen Einklang mit dem Nichtweiterverbreitungsvertrag steht. In der Präambel bekräftigt er die entscheidende Rolle des Nichtweiterverbreitungsvertrags und bezeichnet diesen als den Eckpfeiler des nuklearen Abrüstungs- und Nichtverbreitungsregimes. Der TPNW ist für die volle Verwirklichung der nuklearen Abrüstungsbestimmung im Nichtweiterverbreitungsvertrag nötig und steht in keinerlei Gegensatz zum Nichtweiterverbreitungsvertrag, sondern stärkt diesen.



Standing Ovationen bei der Unterzeichnung am 7. Juli 2017. Foto: Schlesener

Der TPNW wurde im September 2017 bei den Vereinten Nationen in New York zur Unterzeichnung aufgelegt, die bis Jänner 2021 durch 86 Staaten erfolgt ist. Die für das Inkrafttreten nötige Anzahl von 50 Ratifikationen wurde im Oktober 2020 erreicht, sodass das Inkrafttreten 90 Tage später, nämlich am 22. Jänner 2021, erfolgt.

Der Vertrag verbietet Entwicklung, Erprobung, Produktion, Transfer, Besitz, Lagerung, Gebrauch und Drohung mit dem Gebrauch von Nuklearwaffen. Er untersagt auch die

Von besonderer Relevanz ist:

- Der TPNW ist ein Ergebnis der zunehmenden Fokussierung auf die katastrophalen humanitären Konsequenzen

und die inakzeptablen Risiken von Nuklearwaffen. Dazu haben die drei Konferenzen über die humanitären Auswirkungen in den Jahren 2013 und 2014 in Oslo, Nayarit, Mexiko und Wien beigetragen. Dort wurde von führenden Experten der neueste Stand der Wissenschaft dazu vorgestellt. Begriffe wie „nuklearer Winter“, der zu Millionen Toten selbst auf von einer nuklearen Konfrontation verschont gebliebenen Kontinenten führt, und die Gefahren eines Hacking von Nuklearwaffensystemen sind inzwischen auch der breiten Öffentlichkeit bekannt. Selbst die besten medizinischen und humanitären Hilfskapazitäten würden bei weitem nicht ausreichen, um den Opfern einer Nuklearwaffenexplosion wirkungs- volle Hilfe zu bieten.

- Die Risiken von Nuklearwaffen sind trotz aller Versuche der Nuklearwaffenstaaten, diese möglichst gering zu halten, beträchtlich. Solange es Nuklearwaffen gibt, können diese jederzeit aufgrund eines Irrtums, Missverständnisses oder technischen Gebrechens und nicht nur eines Einsatzbefehls detonieren. Schon mehrmals wäre eine Nuklearwaffenexplosion beinahe ausgelöst worden und konnte nur mit Glück in letzter Sekunde verhindert werden. Dass es bisher noch nicht dazu gekommen ist, vermindert die Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer solchen Katastrophe keineswegs. Wie bei Roulette, wo man mitunter eine Serie von fünfmal schwarz hintereinander erleben kann, weiß man, dass die Kugel irgendwann einmal auf rot landen wird.
- Die einzige Garantie, dass es nie dazu kommt und die katastrophalen humanitären Auswirkungen sicher nicht eintreten, bietet ein Nuklearwaffenverbot mit anschließender Zerstörung aller Nuklearwaffen. Daher hat Österreich am Ende der Konferenz über die humanitären Konsequenzen von Nuklearwaffen im Dezember 2014 in Wien im „Austrian Pledge“ (später umbenannt in „Humanitarian Pledge“) zu einem Verbot von Nuklearwaffen aufgerufen, um die rechtliche Lücke zu schließen. Dieser Erklärung schlossen sich in der Folge über 130 Staaten an. Der damalige

Außenminister Kurz hat vor der UN-Generalversammlung bereits 2015 eine Erklärung zu den humanitären Konsequenzen von Nuklearwaffen im Namen von sogar 159 Ländern abgegeben.

- Die Konferenzen über die humanitären Konsequenzen von Nuklearwaffen fanden ebenso wie die Vertragsverhandlungen unter starker Beteiligung der Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen statt. Dieses für die Diplomatie des 21. Jahrhunderts typische Multistakeholdermodell bei Fragen von grundlegender Bedeutung für die Zukunft der Menschheit hatte sich zuvor schon im Umweltbereich bewährt. In Anerkennung des Beitrags der Zivilgesellschaft erhielt ICAN (International Coalition against Nuclear Weapons) 2017 den Friedensnobelpreis verliehen. Die Bedeutung der Rolle der Zivilgesellschaft unterstreichen die Meinungsumfragen in Nuklearwaffenstaaten, die eine Mehrheit für ein Verbot und die Vernichtung von Nuklearwaffen zeigen.

So sehe ich das:

- Die Etablierung eines breiteren Sicherheitsbegriffes in den letzten Jahren war mitprägend für die Prämissen des TPNW. Nationale und humanitäre Sicherheit kontrastieren nicht, sondern nationale Sicherheit ist die Sicherheit der in einem bestimmten Land lebenden Menschen. Diese würden im Falle des Einsatzes von Nuklearwaffen durch ihren Heimatstaat in besonderer Weise leiden. Erstens durch einen zu erwartenden nuklearen Gegenschlag des angegriffenen Landes und zweitens durch die globalen Auswirkungen einer Detonation von Nuklearwaffen.
- Die Nuklearwaffenstaaten argumentieren damit, dass sie ihre Nuklearwaffen ohnehin nicht einsetzen wollen, aber ihre Existenz für die Aufrechterhaltung der Sicherheit durch nukleare Abschreckung unersetzlich sei. Ob die „mutual assured destruction“ – mit „MAD“ abgekürzt – in der bipolaren Welt des Kalten Krieges einst eine Wirkung bei der Konfliktverhinderung gespielt hat oder nicht, lässt sich nicht beweisen. Fest steht, dass sie in der heutigen multipolaren Welt

mit der Möglichkeit des Hackens von Nuklearwaffensystemen und Überschallflugraketen mit bis zu 20facher Schallgeschwindigkeit nicht mehr funktionieren kann. Da das Konzept der nuklearen Abschreckung im Ernstfall mit der Glaubhaftigkeit des tatsächlichen Einsatzes steht und fällt, wäre es ohne Bereitschaft zur Auslöschung von wohl Millionen von Menschen durch Nuklearwaffen wirkungslos. Schon Präsident Reagan meinte, wenn man die Nuklearwaffen nur zur nuklearen Abschreckung behalte, wäre es besser, sie zu beseitigen.

- Der TPNW wird von jenen Ländern abgelehnt, die die fortdauernde Existenz dieser Massenvernichtungswaffengattung im Widerspruch zur Verpflichtung aus dem Nichtweiterverbreitungsvertrag befürworten. Wenn man eine Welt ohne Nuklearwaffen nicht anstrebt, dann muss man logischerweise auch gegen ein Nuklearwaffenverbot eintreten. Diese Haltung steht in deutlichem Kontrast dazu, dass dieselben Staaten voll hinter dem Verbot der anderen Massenvernichtungswaffen stehen.
- Mit der Ausarbeitung des TPNW hat die breite Staatenmehrheit, die tatsächlich eine nuklearwaffenfreie Welt wünscht, angesichts des jahrzehntelangen Stillstandes bei den Abrüstungsbemühungen nicht mehr länger auf die Nuklearwaffenstaaten gewartet, sondern ist selbst aktiv geworden. Die Nuklearwaffenstaaten zeigen sich betroffen, dass ihnen das Monopol über die Abrüstungsdiplomatie und -verträge zu Nuklearwaffen verloren gegangen ist.
- Da die Nichtnuklearwaffenstaaten die Nuklearwaffen anderer nicht zerstören können, ist der TPNW als reiner Verbotsvertrag angelegt worden. Kritik, dass er keine einzige Nuklearwaffe beseitigt und auch keine detaillierten Verifikationsbestimmungen enthält, geht daher am Vertragszweck vorbei. Der TPNW schafft die rechtliche Basis für eine echte nukleare Abrüstung, ohne deren genaue Details wie die konkreten Verifikationsmaßnahmen vorwegzunehmen. Das drückte schon der Titel der Vertragsverhandlungen aus, wo es heißt:

„mit dem Ziel ihrer vollständigen Vernichtung“. Das bedeutet, dass der TPNW nur einen – allerdings wesentlichen – Schritt hin zu einer nuklearwaffenfreien Welt setzt, dem noch weitere folgen müssen.

- Da der Einsatz von Nuklearwaffen vorsätzlich große Leiden verursacht, zwischen Kombattanten und Zivilpersonen nicht unterscheidet, ja sogar überwiegend Zivilpersonen zu Schaden kommen lässt und unverhältnismäßig wirkt, wird er zumeist als dem Kriegsvölkerrecht widersprechend angesehen. Der TPNW hat nun die nötige rechtliche Klarheit gebracht und den logischen Schritt gesetzt, dass nicht nur der Einsatz, sondern die Nuklearwaffen an sich verboten werden.
- Auch wenn die Nuklearwaffenstaaten und Staaten, die unter deren nuklearem Schirm bleiben wollen, in den nächsten Jahren dem Vertrag kaum beitreten werden, zeigt der TPNW bereits beträchtliche politische Wirkung. Das demonstrieren die Nuklearwaffenstaaten selbst, indem sie mit großem Engagement gegen den Vertrag Propaganda zu machen versuchen – sie hätten ihn auch ignorieren können. Der Druck auf die Nuklearwaffenstaaten, endlich abzurüsten, hat sich erhöht, eine klare Staatenmehrheit arbeitet nun geeint mit dem Ziel der Eliminierung der Nuklearwaffen zusammen. Auch wirtschaftliche Implikationen liegen bereits vor. Immer mehr große Investitionsfonds, etwa der norwegische Ölfonds, streichen Unternehmen der Nuklearwaffenindustrie aus ihrem Portefeuille.
- Mit dem Inkrafttreten ist der TPNW zweifelsfrei Teil der internationalen Abrüstungsarchitektur und leistet seinen Beitrag im Zusammenspiel mit den anderen Abrüstungsverträgen.
- Österreich wird seine Führungsrolle auch beim 1. Vertragsstaatentreffen in Wien in einem Jahr fortsetzen. Denn wie Außenminister Schallenberg vor der UN-Generalversammlung sagte: „Nuklearwaffen können keine Sicherheit bringen, vielmehr stellen sie eine Bedrohung unserer Sicherheit dar.“