

Kraftvoller Start in die Verhandlungen



Briefing: Kraftvoller Start in die Verhandlungen

Felix Werdermann
07.04.2017

Lange wurde die Idee belächelt, jetzt ist ihre Verwirklichung zum Greifen nah: ein internationales Verbot von Atomwaffen. Die Verhandlungen auf UN-Ebene haben begonnen, möglicherweise gelingt noch in diesem Jahr die Einigung auf einen Vertragstext. Dieses Briefing gibt einen Überblick über die erste Verhandlungsrunde¹ in der vergangenen Woche.

Die Verhandlungen: Zwischen Revolution und Boykott

Delegierte von rund 130 Staaten sind am UN-Sitz in New York zusammengekommen, um über „ein rechtsverbindliches Instrument zum Verbot nuklearer Waffen“ zu beraten. Die erste Verhandlungsrunde dauerte fünf Tage, vom 27. bis 31. März 2017. Die nächste Konferenz ist für Mitte Juni angesetzt. Präsidentin der Verhandlungen ist Elayne Whyte Gómez aus Costa Rica.

[1] ICAN Deutschland: Berichte über die erste Verhandlungsrunde des Verbotsvertrags, 27.-31.03.17

[2] ICAN Deutschland: VN-Mehrheit setzt Verhandlungen zum Atomwaffenverbot durch, Pressemitteilung von 28.10.2016

[3] Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Verhandlungen über einen Atomwaffenverbotsvertrag aktiv unterstützen, Antrag 18/11609 an den Bundestag, 22.03.2017

[4] ICAN Deutschland: NGOs fordern deutsche Teilnahme an Atomverhandlungen, Pressemitteilung von 21.03.2017

[5] Meier O, Müller H, Neuneck G: Atomwaffen? Nein danke!, Gastbeitrag bei Zeit online, 12.01.2017

Dass überhaupt über ein Atomwaffenverbot geredet wird, ist bereits eine kleine Revolution²: Eine überwältigende Mehrheit der Staaten will der nuklearen Aufrüstung nicht mehr tatenlos zusehen und hat sich im vergangenen Jahr zu offiziellen Verbotsverhandlungen entschlossen – gegen den erklärten Willen der mächtigen Atomwaffenstaaten.

Erwartungsgemäß blieben die Atommächte den Gesprächen in der vergangenen Woche fern. Auf Druck der USA boykottierten die meisten NATO-Staaten und weitere Staaten, die unter dem nuklearen „Schirm“ der USA stehen, ebenfalls die Verhandlungen. Dass auch die deutsche Bundesregierung nicht bereit ist, auf UN-Ebene über ein Atomwaffenverbot zu diskutieren, hatte innenpolitisch zu deutlicher Kritik geführt. Die Opposition im Bundestag³ sowie ein Bündnis⁴ aus Friedens- Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen hatte von Außenminister Sigmar Gabriel (SPD) eine Teilnahme an den Verhandlungen gefordert. Auch Friedensforscher haben öffentlich der Bundesregierung geraten⁵, an den Verhandlungen teilzunehmen.

Am ersten Verhandlungstag protestierte die US-Regierung sogar gegen die UN-Gespräche, zusammen mit einigen Verbündeten. Vor dem Konferenzsaal gab die US-amerikanische UN-Botschafterin Nikki Haley ein Pressestatement ab. Dass sich die US-Regierung dazu genötigt fühlte, zeigt, dass bereits die Verhandlungen eine Wirkung entfalten und die Atomwaffenstaaten mit ihrer Abschreckungsdoktrin unter Druck geraten.

In der Öffentlichkeit wird gelegentlich in Frage gestellt, was ein Verbot bringt, wenn bloß atomwaffenfreie Staaten darüber verhandeln und am Ende unterschreiben. Doch wirkt ein Verbotsvertrag auch dann, wenn die Nuklearwaffenstaaten fehlen. Durch eine Ächtung werden nicht nur die Waffen selbst, sondern auch ihr geopolitischer Missbrauch stigmatisiert. Die Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft macht somit deutlich, dass die Androhung ultimativer Gewalt kein akzeptables Mittel für die Sicherung der eigenen weltordnungspolitischen Stellung ist. Dies wird den Status der Atommächte nachhaltig ändern. Mit einer solch breiten Unterstützung entfaltet eine internationale Norm auch über die teilnehmenden Vertragsstaaten hinaus völkerrechtlich und politische eine große Wirkung. Sie wird den Druck auf nukleare Abrüstung erhöhen.

Ein Verbot wird darüber hinaus nicht nur die Atomwaffen ihre vermeintliche Legitimität entziehen, sondern auch praktische Folgen haben. So kann es beispielsweise sein, dass US-Atombomben aus anderen Ländern abgezogen werden müssen, wenn diese den Vertrag unterschreiben und dann auf ihrem Boden keine Atombomben mehr gelagert werden dürfen. Auch wird die Finanzierung der Herstellung von Atomwaffen durch eine internationale Ächtung erschwert.

Das Fernbleiben der Nuklearwaffenstaaten vereinfacht die Verhandlungen sogar in gewisser Weise; auf jedem Fall kann das Ergebnis schneller erreicht werden. Ohnehin können sie den UN-Prozess nicht aufhalten.

Erste Ergebnisse: Ein umfassendes Verbot

In der ersten Verhandlungsrunde wurde deutlich, dass sich die Staaten in vielen Fragen weitgehend einig sind. So gibt es zu der grundlegenden Ausrichtung des Vertrags kaum Meinungsunterschiede. Es besteht weitestgehend Einvernehmen darüber, dass Lagerung, Einsatz, Besitz, Erwerb, Entwicklung, Produktion und Weitergabe von Atomwaffen verboten sein sollten.

Die Niederlande – der einzige an den Verhandlungen teilnehmende Staat, der Atomwaffen eine positive Rolle einräumt – forderte zwar, der Verbotsvertrag müsse mit den Verpflichtungen der NATO als Nuklearallianz kompatibel sein. Das wäre aus Sicht von ICAN jedoch eindeutig inakzeptabel für einen Atomwaffenverbotsvertrag. Die Delegation Algeriens machte deutlich, dass das Vertragswerk jegliche Rolle von Atomwaffen in nationalen, regionalen oder internationalen Sicherheitsdoktrinen klar ablehnen sollte.

Auch in folgenden Punkten herrscht nahezu Einigkeit:

- Die meisten Staaten wollen in der Präambel die humanitären Beweggründe verankern, die dem Vertrag den Weg gebahnt haben. Praktisch alle Delegationen sprachen sich dafür aus, dass die Präambel das

übergeordnete Ziel einer vollständigen Vernichtung von Atomwaffen festschreibt.

- Beinahe alle Staaten befürworteten den Vorschlag, dass der Vertrag nicht erst von bestimmten, festgelegten Ländern ratifiziert werden muss, bevor er in Kraft tritt und damit auch erst für die anderen Länder gilt. Allerdings könnte es eine Mindestanzahl an Unterzeichnern geben.
- Die meisten Staaten waren sich einig, dass sich die Vertragsparteien jährlich treffen und alle fünf Jahre eine Überprüfungskonferenz abhalten sollten.

Die Herausforderung: Abrüstung konkret

Gegenwärtig wird das Verbot fast ausschließlich von Staaten verhandelt, die Atomwaffen für ihre eigene Sicherheitsstrategie ablehnen und keine Atomwaffen besitzen oder lagern. Es ist davon auszugehen, dass der Vertrag zunächst nur von diesen Ländern unterzeichnet wird. Damit stellt sich die Frage, wie die atomar bewaffneten Staaten eingebunden und zur Abrüstung bewegt werden können. Schließlich ist das Ziel des Vertrags, zur Abschaffung von Atomwaffen hinzuzuführen.

Mit Blick auf die Frage, ob und wie auch Atomwaffenstaaten dem Vertragswerk beitreten können, wurden zwei Ansätze diskutiert: Entweder müssen die Atomwaffenstaaten zunächst abrüsten und können erst dann dem Vertrag beitreten. Oder sie dürfen sich schon vorher dem Vertrag anschließen, sofern sie sich vertraglich zur Abrüstung verpflichtet haben. Für jede der zwei Positionen gibt es Unterstützer. Unklar ist auch, ob der Vertrag bereits Bestimmungen zur Vernichtung der Bestände enthält oder diese im Rahmen von späteren Verhandlungen mit den Atomwaffenstaaten geklärt werden sollten.

Allerdings ist fraglich⁶, ob es zielführend ist, in der jetzigen Staatenkonstellation – ohne Beteiligung der Atomwaffenstaaten – über Zeitrahmen und Überprüfungsmechanismen zur nuklearen Abrüstung zu entscheiden. Bei späteren Gesprächen hätten sowohl die abrüstungswilligen Atomwaffenstaaten als auch die nuklearwaffenfreien Staaten ein Mitspracherecht in der Frage, wie die Vernichtung erfolgt.

Offene Fragen: Es bleibt spannend

Darüber hinaus blieben folgende Fragen in der ersten Verhandlungsrunde folgende Punkte ungeklärt:

- Wie soll das Verbot überprüft werden? Argentinien und die Schweiz haben angedeutet, dass der Vertrag in ihren Augen nur eine geringe Bedeutung habe, wenn es keine eindeutigen Bestimmungen zur Verifikation gäbe. Bei der breiten Mehrheit der Staaten scheint jedoch Einigkeit zu bestehen, dass die existierenden Überprüfungsmechanismen des Atomwaffensperrvertrags und der Atomwaffenfreien Zonen für den Vertrag ausreichend seien.
- Soll die Androhung eines Atomwaffeneinsatzes ebenfalls verboten werden? Österreich und Mexiko verwiesen darauf, dass bereits eine

[6] Acheson R: Die Bombe umfassend verbieten – aber wie?, 28.3.2017

generelle Norm gegen die Androhung von Gewalt durch die UN-Charta etabliert ist. Daher sei ein ausdrückliches Verbot im neuen Vertrag unnötig. Andere Staaten wollen dieses Verbot allerdings im Vertrag festhalten.

- Wie kann den Opfern von Atomwaffen geholfen werden? Mehrere Staaten, darunter die Fidschi-Inseln, forderten institutionelle Mechanismen, um die Opfer von Atomwaffentests und Atomwaffeneinsätzen zu unterstützen. Mexiko und andere Staaten begrüßen zwar die Idee, äußerten aber Bedenken zu der Frage, wie diese Unterstützung konkret aussehen könne.
- Soll es ein Transitverbot geben? Viele Staaten, insbesondere aus der Karibik, wollen Bestimmungen zur Transit- und Umschlagskontrolle in den Vertrag aufnehmen. Österreich dagegen argumentiert, dass es zu kompliziert sei, marinen und Luftraum territorial abzugrenzen.
- Wie kann die Finanzierung von Atomwaffen verhindert werden? Die Forderung nach einem expliziten Verbot der Finanzierung von atomwaffenbezogenen Aktivitäten wird zwar weitgehend geteilt, allerdings haben einige Staaten Fragen zur Umsetzung aufgeworfen. Dabei gaben sie zu bedenken, dass dies Konsequenzen für die Regulierung von Investitionen mit öffentlichen Mitteln hätte.

Blick in die Zukunft: Ein baldiges Verbot ist möglich

Die erste Verhandlungsrunde verlief durchaus erfolgreich⁷. Auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft wurde sehr positiv bewertet – sowohl von Friedensorganisationen wie ICAN als auch von Konferenzpräsidentin Elayne Whyte Gómez.

Am Ende der ersten Verhandlungsrunde präsentierte Gómez einen Entwurf für den Zeitplan der ersten Verhandlungswoche im Juni. Außerdem will sie Ende Mai oder Anfang Juni einen Vertragsentwurf an die teilnehmenden Staaten schicken.

[7] ICAN Deutschland: Erste Verhandlungsrunde zu Atomwaffenverbot beendet, Pressemitteilung vom 01.04.17

[8] Deutscher Bundestag: Rede von Ute Finckh-Krämer, MdB, Video vom 23.03.2017

[9] ICAN Deutschland: News aus New York, Blog

[10] ICAN: Nuclear Ban Treaty Negotiations, Live Blog:

Sonstige Quellen: UN, ICAN, Reaching Critical Will, Arms Control Association

Die zweite Verhandlungsrunde ist für die Zeit vom 15. Juni bis zum 7. Juli 2017 angesetzt. Möglicherweise wird am Ende ein fertiger Vertrag auf dem Tisch liegen. Dass die Gespräche im Juli abgeschlossen werden, ist aus Sicht von Gómez ein „erreichbares Ziel“. Andernfalls soll es eine dritte Verhandlungsrunde geben.

Die Bundesregierung könnte in der zweiten Verhandlungsrunde problemlos einsteigen, wenn der politische Wille da wäre. Die SPD-Abrüstungspolitikerin Ute Finckh-Krämer sagte im Bundestag⁸: „Ich persönlich kann mir vorstellen, dass nach der ersten Verhandlungswoche (...) die Frage, wie man mit der zweiten und dritten Verhandlungsrunde umgeht, hier neu diskutiert wird.“ Wenn der Druck aus der Gesellschaft groß genug wird, könnte diese Frage auch zum Thema im Bundestagswahlkampf werden.

Detaillierte Informationen zu den einzelnen Verhandlungstagen finden sich im Blog von ICAN, sowohl auf Deutsch⁹ als auch auf Englisch¹⁰.