

Nichtverbreitungsvertrag und Atomwaffenverbotsvertrag –

Ein Mehr oder Weniger an
Sicherungsmaßnahmen?



ICAN-Briefing

Nichtverbreitungsvertrag und Atomwaffenverbotsvertrag – Ein Mehr oder Weniger an Sicherungsmaßnahmen?

Johannes Mikeska

Juni 2021

1– So z.B. Außenminister Maas in seiner Rede „[Die Zukunft der nuklearen Ordnung - Herausforderungen für die Diplomatie](#)“ bei der Tiergarten-Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, 27.06.2018: „Der Verbotvertrag droht [...] hinter die heute herrschenden Verifikationsstandards des NVV (Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen) zurückzufallen.“

2– 186 Nichtnuklearwaffenstaaten sind NVV-Vertragsstaaten. Siehe [UNODA Treaty Database](#) (Stand 11.06.2021).

Von den Kritikern des Atomwaffenverbotsvertrags (AVV), zu denen auch die Bundesregierung gehört, wird geltend gemacht, dass dieser Vertrag unvereinbar mit dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV) sei. Es wird in diesem Zusammenhang auch behauptet, dass die Verifikationsstandards des Atomwaffenverbotsvertrags schwächer seien als die des Nichtverbreitungsvertrags – oder dies zumindest drohe.¹ Dieses gegen den AVV vorgebrachte Argument wird in diesem Briefing näher beleuchtet.

Fallen die Regelungen des Atomwaffenverbotsvertrags also hinter die derzeit geltenden Verifikationsstandards des Nichtverbreitungsvertrags zurück?

Um diese Frage zu beantworten, muss zunächst betrachtet werden, welche Verifikationsstandards der NVV überhaupt festschreibt. Unter Verifikation ist dabei generell die Überprüfung der Einhaltung von Verpflichtungen zu verstehen. Nach Art. III (1) NVV verpflichten sich die Vertragsparteien, die nicht über Nuklearwaffen verfügen (Nichtnuklearwaffenstaaten)², Sicherungsmaßnahmen anzunehmen. Unter Sicherungsmaßnahmen werden die technischen Mittel und Maßnahmen verstanden, welche zur Verifikation genutzt werden. Es geht demnach darum, wie intensiv und weitreichend die verpflichtenden Sicherungsmaßnahmen sind.

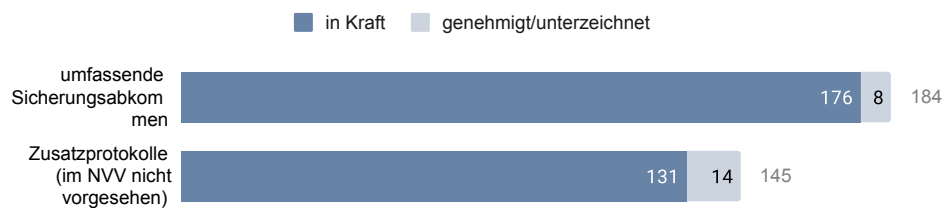
Der NVV selbst schreibt keine konkreten Sicherungsmaßnahmen fest. Die Sicherungsmaßnahmen für die jeweiligen Vertragsstaaten werden in einem mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) auszuhandelnden Sicherheitsabkommen festgelegt. Die nach dem NVV abzuschließenden Sicherheitsabkommen werden derzeit auf Basis von *INFCIRC/153 (Corrected)* abgeschlossen. In diesem Dokument werden auch die konkreten Sicherungsmaßnahmen aufgeführt,

³ [IAEA Status List](#) (Stand 01.06.2021).

die der IAEO zur Verfügung stehen. Auf Grundlage von *INFCIRC/153 (Corrected)* hat die IAEO mit fast allen Nichtnuklearwaffenstaaten, die Vertragspartei des NVV sind, sogenannte umfassende Sicherheitsabkommen (Comprehensive Safeguards Agreements) abgeschlossen. 176 umfassende Sicherheitsabkommen sind derzeit in Kraft.³

Die umfassenden Sicherheitsabkommen stehen für einen obligatorischen Mindeststandard, der nach dem NVV erreicht werden muss. Die darin jeweils festgeschriebenen technischen Mittel und Maßnahmen zur Verifikation entsprechen mindestens der Verpflichtung zu Sicherungsmaßnahmen aus Art. III (1) NVV. Diese Verpflichtung aus dem NVV ist jedoch mit Einschränkungen verbunden. Ein mit der IAEO auf Grundlage des NVV abzuschließendes Sicherheitsabkommen dient nämlich allein der Überprüfung friedlicher nuklearer Aktivitäten bzw. des dabei verwendeten nuklearen Materials. Die auf dieser Verpflichtung aufbauenden Sicherungsmaßnahmen sollen rechtzeitig die Diversion, d.h. den Abfluss, von signifikanten Mengen nuklearen Materials bei friedlichen nuklearen Aktivitäten feststellen oder eine solche Diversion durch das Risiko einer frühzeitigen Entdeckung verhindern. Gibt es aber nukleare Aktivitäten, die nicht ordnungsgemäß an die IAEO gemeldet werden – wie beispielsweise Anfang der 1990er Jahre im Irak –, sind die Möglichkeiten, diese Aktivitäten durch Sicherungsmaßnahmen nach Art. III (1) NVV aufzudecken, beschränkt.

Abb. 1: Sicherheitsabkommen der IAEO mit Nichtnuklearwaffenstaaten



Die weit überwiegende Mehrheit der Nichtnuklearwaffenstaaten haben der IAEO daher freiwillig – auf Grundlage eines Zusatzprotokolls nach *INFCIRC/540 (Corrected)* – zusätzliche und schärfere Möglichkeiten zur Verifikation eingeräumt. Dadurch können nicht-deklarierte nukleare Aktivitäten besser durch die IAEO entdeckt werden.

131 Sicherheitsabkommen auf Grundlage des Zusatzprotokolls sind derzeit in Kraft. Weitere 14 Abkommen wurden genehmigt oder unterzeichnet.⁴ Der Abschluss dieser Abkommen und damit auch deren erweiterte Kontrollmöglichkeiten beruhen jedoch nicht auf einer völkerrechtlichen Verpflichtung aus dem NVV.

⁴– Ibid.

⁵– Das sind nach Art. IX (3) 2 NVV die Staaten, die vor dem 1. Januar 1967 eine atomare Explosion herbeiführen konnten.

Die fünf Nuklearwaffenstaaten⁵ – China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA – unterliegen nach dem Nichtverbreitungsvertrag keinerlei Verpflichtung, Sicherheitsabkommen mit der IAEO abzuschließen. Dies gilt natürlich auch für die vier weiteren,

6– Seit der Ankündigung Nordkoreas, sich zum Januar 2003 aus dem NVV zurückzuziehen, gibt es unterschiedliche Ansichten über den Status Nordkoreas im NVV. Dies führt auch zu Unklarheiten bezüglich des Status des bereits abgeschlossenen Sicherheitsabkommens zwischen Nordkorea und der IAEA. Dieses wird jedenfalls nicht implementiert.

atomar bewaffneten Staaten die nicht bzw. nach eigener Interpretation nicht mehr Vertragsstaaten des NVV sind (Indien, Pakistan, Israel und Nordkorea).⁶ Doch selbst im Falle des Vertragsbeitritts einer dieser vier Staaten, wäre eine daraus resultierende Verpflichtung nur die aus Art. 3 (1) NVV, die letztlich durch Abschluss eines umfassenden Sicherheitsabkommens erfüllt wird. Der NVV hält darüber hinaus aber keine Regelungen bereit, mit deren Hilfe eine Umkehr der nach 1967 stattgefundenen Weiterverbreitung, d.h. eine nukleare Abrüstung, kontrolliert werden könnte.

Für die atomar bewaffneten Staaten sieht der NVV also überhaupt keine Verifikation vor – und schreibt damit auch keine (Verifikations-) Standards fest. Zwar haben auch diese Staaten – mit Ausnahme von Nordkorea – freiwillige Sicherheitsabkommen mit der IAEA in Kraft, durch die gewisse Einblicke in nukleare Aktivitäten gewährt werden. Allerdings umfassen diese freiwilligen Sicherheitsabkommen die friedlichen nuklearen Aktivitäten in diesen Staaten nur partiell und der IAEA stehen nur eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung. Sie reichen insofern nicht ansatzweise an die Sicherungsmaßnahmen heran, denen sich die Nichtnuklearwaffenstaaten nach dem NVV bzw. darüber hinaus auch freiwillig unterworfen haben.

Insgesamt sind die derzeit nach dem NVV geltenden völkerrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf die mit ihnen verbundenen Verifikationsstandards in mancherlei Hinsicht also noch lückenhaft.

- Die Pflicht der Nichtnuklearwaffenstaaten nach dem NVV, Sicherungsmaßnahmen anzunehmen, konkretisiert sich allein im Abschluss von umfassenden Sicherheitsabkommen.
- Die fünf Nuklearwaffenstaaten, als Vertragsstaaten des NVV, haben bisher keinerlei völkerrechtliche Pflicht aus dem Vertrag, sich Sicherungsmaßnahmen zu unterwerfen. Ebenso wenig gibt es solche Pflichten für die weiteren vier nuklear bewaffneten Staaten, die nicht Vertragsstaaten des NVV sind.
- De facto besteht der höchste derzeit geltende Verifikationsstandard aus einem umfassenden Sicherheitsabkommen, das aufgrund einer Verpflichtung nach Art. III (1) NVV abgeschlossen wurde, in Verbindung mit einem freiwillig abgeschlossenen Zusatzprotokoll. Dieser Standard wird von immerhin 131 Vertragsstaaten des NVV erreicht.

Demgegenüber gehen die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die sich aus dem Atomwaffenverbotsvertrag ergeben, weiter. Nach Art. III (1) AVV werden für die Vertragsstaaten alle Sicherheitsabkommen mit der IAEA völkerrechtlich verbindlich, die jeweils zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags am 22. Januar 2021 in Kraft waren. Dies bedeutet, dass die umfassenden Sicherungsmaßnahmen in Verbindung mit einem Zusatzprotokoll für die überwiegende Mehrheit aller Staaten im Falle eines Beitritts zum AVV völkerrechtlich verpflichtend. Die Regelungen des AVV stellen zudem sicher, dass diese

Staaten zwischenzeitlich nicht mehr hinter diesen bereits erreichten Standard zurückfallen. Von den Staaten, die zwar ein umfassendes Sicherungsabkommen mit der IAEO in Kraft gesetzt haben, aber noch kein Zusatzprotokoll, wird mindestens die Beibehaltung der in *INFCIRC/153 (Corrected)* niedergelegten Sicherungsmaßnahmen gefordert.

Der AVV hat momentan 54 Vertragsstaaten (Stand Juni 2021). 35 der Vertragsstaaten haben bereits ein umfassendes Sicherungsabkommen und Zusatzprotokoll in Kraft. Im Vergleich zu den Verpflichtungen aus dem NVV ist für diese Vertragsstaaten damit ein höherer Verifikationsstandard völkerrechtlich verpflichtend.⁷ Für 18 AVV-Vertragsstaaten hat sich hinsichtlich der Verpflichtungen zu Sicherungsmaßnahmen keine Änderung ergeben. Für sie wurde der Standard des NVV durch einen Beitritt zum AVV allerdings nochmals bekräftigt.

7– Für diese und die im Folgenden verwendeten Zahlen wurde eine eigene Auswertung erstellt, die [hier abrufbar](#) ist.

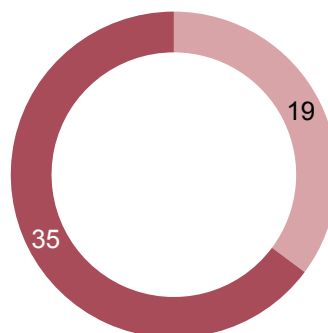
Bei einem AVV-Vertragsstaat wurde ein umfassendes Sicherungsabkommen zwar schon vor dem Beitritt zum AVV unterzeichnet, aber bislang noch nicht in Kraft gesetzt. Der AVV verpflichtet in diesem Fall dazu, ein solches Abkommen spätestens 18 Monate nach dem Inkrafttreten des AVV für den betreffenden Vertragsstaat in Kraft zu setzen.

- Verglichen mit den Verpflichtungen aus dem NVV wurde der völkerrechtlich verbindliche Verifikationsstandard für 35 AVV-Vertragsstaaten erhöht.

Abb. 2: verpflichtende Sicherungsabkommen

für die derzeitigen 54 AVV-Vertragsstaaten

● umfassendes Sicherungsabkommen ● umfassendes Sicherungsabkommen + Zusatzprotokoll



Sollte ein Staat Vertragspartei des AVV werden und zu diesem Zeitpunkt noch kein umfassendes Sicherungsabkommen nach *INFCIRC/153 (Corrected)* mit der IAEO abgeschlossen haben, ist nach Art. III (2) AVV zumindest ein solches abzuschließen und in Kraft zu setzen. Nach derzeitigem Stand würde dies nur zwei Staaten betreffen (Somalia und Südsudan).

Wird ein Staat, der noch nach dem 7. Juli 2017 über Atomwaffen ver-

8– Die Formulierungen des Art. 4 (1) und (3) AVV finden sich praktisch gleichlautend in Resolution 2231 (2015) des UN-Sicherheitsrats zur iranischen Nuklearfrage oder dem Abschlussdokument der NVV-Überprüfungskonferenz 2010.

fügte, Vertragsstaat des AVV, so hat dieser die Pflicht – sofern noch nicht geschehen – seine Atomwaffen in überprüfbarer Weise und unumkehrbar abzuschaffen. Zudem muss er mit der IAEO nach Artikel 4 AVV ein Sicherheitsabkommen abschließen, das ausreicht, um glaubhaft zu gewährleisten, dass 1.) gemeldetes Spaltmaterial nicht von friedlichen nuklearen Tätigkeiten abgezweigt wird und 2.) es in dem Staat insgesamt weder nicht gemeldetes Spaltmaterial noch nicht gemeldete nukleare Tätigkeiten gibt.⁸

Welche Sicherheitsmaßnahmen im Einzelnen mit dieser Pflicht korrespondieren, wird nicht ausdrücklich im AVV erwähnt. Dies lässt der AVV bewusst offen. Es ergibt sich daraus jedoch, dass mindestens ein Niveau erreicht werden muss, das dem eines umfassenden Sicherheitsabkommens in Verbindung mit Sicherheitsmaßnahmen nach dem Zusatzprotokoll entspricht, aber auch darüber hinausgehen kann. Die im AVV festgelegte Verpflichtung für die vormals nuklear bewaffneten Staaten, im Falle eines Beitritts zum AVV Sicherheitsmaßnahmen anzunehmen, geht damit weit über die existierenden, freiwilligen Sicherheitsabkommen dieser Staaten mit der IAEO hinaus. Bislang gibt es keine verpflichtenden Sicherheitsabkommen für diese Staaten, weil die Verpflichtungen aus dem NVV nicht auf sie anwendbar sind oder sie nicht bzw. nicht mehr (im Fall von Nordkorea) Vertragspartei des NVV sind.

Im Ergebnis werden durch den AVV in unterschiedlicher Weise völkerrechtliche Verpflichtungen festgeschrieben, nach denen sich Vertragsstaaten des AVV zusätzlichen Sicherheitsmaßnahmen zur Überprüfung der Einhaltung der Nuklearwaffenfreiheit zu unterwerfen haben. Diese Pflichten ergänzen und erweitern die schon bestehenden Pflichten aus dem NVV.

- Der AVV sieht für alle Vertragsstaaten Sicherheitsmaßnahmen vor.
- Ausgehend vom derzeitigen Stand der Sicherheitsmaßnahmen sieht der AVV in insgesamt 141 Fällen höhere Verifikationsstandards vor:
 - Für 131 Staaten würde dabei der bisher erreichte Standard aus umfassendem Sicherheitsabkommen und Zusatzprotokoll rechtsverbindlich.
 - Für die 9 Atommächte bietet der AVV einen völkerrechtlichen Rahmen für eine vollständige nukleare Abrüstung und sieht dann ebenfalls weitgehende Sicherheitsmaßnahmen vor.
 - In einem Fall (Südsudan als Staat ohne Atomwaffen und gleichzeitig Nichtvertragsstaat des NVV) würde eine Pflicht zum Abschluss eines umfassenden Sicherheitsabkommens bestehen.

- In 56 Fällen würde der Verifikationsstandard des NVV de facto nochmals bekräftigt, ohne den bisherigen Standard zu erhöhen oder zu verringern:
 - Dies betrifft die 47 Staaten, die das vom NVV geforderte Sicherungsabkommen in Kraft gesetzt haben.
 - Für 9 Staaten sieht der AVV die Verpflichtung zum Abschluss und Inkraftsetzen eines umfassenden Sicherungsabkommens vor.
- Die bisherigen Verifikationsstandards des NVV werden durch den AVV in keinem einzigen Fall verringert.

Abb. 3: verpflichtende Sicherungsabkommen im Vergleich

Anzahl und Art der Verpflichtungen bei NVV (derzeit) und AVV (im Falle universeller Geltung)

