

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 19/6050



SWP Ludwigkirchplatz 3–4 10719 Berlin

Wolfgang Baasch
Vorsitzender des Europaausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Lydia Wachs

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Forschungsassistentin

Telefon +49 30 88007-152

Lydia.Wachs@swp-berlin.org

02. August 2021

Schriftliche Anhörung des Europaausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Schriftliche Stellungnahme

Zum Antrag der Fraktion der SPD „Für eine atomwaffenfreie Welt!“

Drucksache 19/2758

**unter Einbeziehung des Themas: Atomwaffensperrvertrag und aktuelle
Sicherheitslage im Ostseeraum**

Zusammenfassung und Empfehlungen

- Ein Beitritt Deutschlands zum Atomwaffenverbotsvertrag wäre aufgrund dessen Spannungsverhältnisses zum bestehenden Nichtverbreitungsregime sowie den mit einem Beitritt verbundenen hohen allianz- und sicherheitspolitischen Kosten nicht zielführend. Daher sollte der Antrag (Drucksache 19/2758) abgelehnt werden.
- Ein Festhalten an der nuklearen Abschreckung bedeutet dennoch nicht, dass nukleare Rüstungskontroll- und Abrüstungsschritte nicht wichtig, geschweige denn unmöglich sind. Deutschland sollte sich daher in Formaten wie der „Stockholm Initiative“ für Maßnahmen zur Reduzierung nuklearer Risiken einsetzen, die reale Fortschritte hin zu mehr Sicherheit darstellen.
- Vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Debatte um eine Reduzierung der Rolle von Nuklearwaffen in ihrer Sicherheitsstrategie sollte Deutschland aber auch im Rahmen der Ausarbeitung eines neuen strategischen Konzepts der Nato Konsultation zur Rolle von Nuklearwaffen in der Abschreckungs- und Verteidigungsarchitektur des Bündnisses vorantreiben.

Atomwaffenverbotsvertrag

Während nukleare Abrüstung ein Ziel ist, welches viele Staaten verfolgen, spaltet die Frage des „Wie“ seit einigen Jahren die Staatenwelt. Dies spiegelt sich nicht zuletzt im Vertrag über das Verbot von Kernwaffen (Atomwaffenverbotsvertrag, im Folgenden: AVV) wider. Verbotsbefürworter*innen halten ein umfassendes Verbot von Nuklearwaffen unter anderem aus humanitären Gesichtspunkten für längst überfällig und sehen es als sinnvolles Mittel an, eine atomwaffenfreie Welt zu erreichen. Das Atomwaffenverbot soll demzufolge eine „Lücke“ im bestehenden Nichtverbreitungsregime schließen.¹ Kritiker*innen hingegen verweisen neben rechtlichen Bedenken hinsichtlich des bestehenden Abrüstungs- und Nichtverbreitungsregimes darauf, dass Rüstungskontrolle nicht im luftleeren Raum stattfindet, sondern von sicherheitspolitischen Gegebenheiten abhängt.²

Der Vertrag, welcher nach kurzen Verhandlungen im Juli 2017 von 122 Staaten mit einer Gegenstimme (Niederlande) sowie einer Enthaltung (Singapur) angenommen wurde, ist am 22. Januar 2021 in Kraft getreten.³ Er enthält ein umfassendes Verbot unter anderem der Entwicklung, Erprobung, Herstellung, des Erwerbs, Besitzes, Transfers und Einsatzes sowie der Drohung eines Einsatzes von Atomwaffen und Kernsprengkörpern. Zudem verbietet er die Stationierung von Atomwaffen anderer Staaten auf eigenem Staatsgebiet sowie jegliche Unterstützung hinsichtlich der verbotenen Aktivitäten.⁴

Der AVV wurde mittlerweile von 86 Staaten unterzeichnet sowie von 55 Staaten ratifiziert (Stand Juli 2021).⁵ Zu diesen gehören weder die Staaten, die Nuklearwaffen besitzen, noch die Nato-Staaten. Hinsichtlich der Frage eines deutschen Beitritts zum Vertrag sind insbesondere rechtliche sowie sicherheits- und allianzpolitische Erwägungen von Bedeutung, die im Folgenden genauer analysiert werden.

¹ Vgl. Deutscher Bundestag: Wissenschaftlicher Dienst, *Zum rechtlichen Verhältnis zwischen Atomwaffenverbotsvertrag und Nichtverbreitungsvertrag. Ausarbeitung WD 2 - 3000 - 111/20*, 2021, S. 11,

<<https://www.bundestag.de/resource/blob/814856/28b27e2d04faabd4a4bc0bfd0579658c/WD-2-111-20-pdf-data.pdf>>.

² Vgl. Steven Hill, *NATO and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. Chatham House Research Report*, 2021, <<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-01/2021-01-29-nato-tpnw-hill.pdf>>; Heather Williams, »What the Nuclear Ban Treaty Means for America's Allies«, *War on the Rocks*, 2020, <<https://warontherocks.com/2020/11/what-the-nuclear-ban-treaty-means-for-americas-allies/>> (eingesehen am 24.7.2021).

³ Vgl. Siehe Vertragstext: »Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons«, 2017, <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2017/07/20170707%2003-42%20PM/Ch_XXVI_9.pdf>.

⁴ Vgl. Art. 1, ebd.

⁵ UNODA, »Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: Status of the treaty«, 2021, <<https://treaties.unoda.org/t/tpnw>> (eingesehen am 24.7.2021).

Das Verhältnis zwischen dem Atomwaffenverbotsvertrag und dem Atomwaffensperrvertrag

Aus rechtlicher Sicht wirft vor allem das Verhältnis zwischen dem AVV und dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen (Atomwaffensperrvertrag, im Folgenden: NVV) Fragen auf. Letzterer bildet seit über 50 Jahren den zentralen Eckpfeiler des nuklearen Abrüstungs- und Nichtverbreitungsregimes. Ge-gründet auf den drei Säulen der Nichtverbreitung, Abrüstung und friedlichen Nutzung von Kernenergie verpflichtet er die fünf Atomwaffenstaaten auf das Ziel vollständiger nuklearer Abrüstung. Im Gegenzug verzichten die Nichtatomwaffenstaaten auf den Erwerb von Atomwaffen. Dabei fördert die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) die Zusammenarbeit in der friedlichen Nutzung von Kernenergie und kontrolliert die Nutzung von Kernmaterial. Heute haben 191 Staaten den NVV ratifiziert.⁶

An zwei Stellen im AVV finden sich Verweise zum NVV. Neben der Präambel, die die grundlegende Bedeutung des NVV unterstreicht, geht Artikel 18 auf das Verhältnis des AVV zu anderen völkerrechtlichen Vereinbarungen ein. Dabei regelt dieser, dass Verpflichtungen aus bereits bestehenden Übereinkünften unberührt bleiben – jedoch nur sofern diese im Einklang mit dem AVV sind. Bezüglich des letzten Halbsatzes stellt sich daher die Frage, ob der AVV im Streitfall als rechtlich vorrangig gegenüber anderen bereits bestehenden Verträgen, etwa dem NVV, ausgelegt werden könnte. Dabei wird in der Literatur die Möglichkeit diskutiert, dass Staaten dies dahingehend ausnutzen könnten, weitergehende Verpflichtungen aus dem NVV zu umgehen, was eine Destabilisierung des Nichtverbreitungsregimes zur Folge hätte.⁷

Aus juristischer Perspektive wurde mittlerweile vielfach argumentiert, dass Artikel 18 einen Anwendungsvorrang des AVV nicht explizit festschreibt.⁸ Dennoch bleibt die Sorge bestehen, dass sich konkrete Konflikte erst in der Praxis zeigen könnten. Dabei wird befürchtet, dass sich der AVV schlimmstenfalls als Alternativrahmenwerk zum NVV herausbilden könnte, was zu einer verschärf-

⁶ Vgl. UNODA, »Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Status of the treaty«, 2021, <<https://treaties.unoda.org/t/npt>> (eingesehen am 24.7.2021).

⁷ Vgl. Oliver Meier, »Vereinte Nationen beschließen Atomwaffenverbot. Ein neuer Vertrag spaltet die Staatenwelt, bietet aber auch Chancen zur Abrüstung«, in: *SWP-Aktuell*, A 54 (2017), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/vereinte-nationen-beschliessen-atomwaffenverbot>> (eingesehen am 21.7.2021); Jonas Schneider, »Kernwaffenverbotsvertrag: Das Inkrafttreten ist kein Durchbruch. Die Bundesregierung sollte selbstbewusster begründen, warum sie den Vertrag ablehnt«, in: *SWP-Aktuell*, A 03 (2021), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/kernwaffenverbotsvertrag-das-inkrafttreten-ist-kein-durchbruch>> (eingesehen am 24.7.2021).

⁸ Siehe u.a. Deutscher Bundestag: Wissenschaftlicher Dienst [wie Fn. 1], S. 34ff; Stuart Casey-Maslen, *The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 2019, 255-257.

ten Fragmentierung und Aushöhlung des Abrüstungs- und Nichtverbreitungsregimes führen würde.⁹ Diese Sorge wird dadurch genährt, dass neben vielen Verbotsbefürworter*innen, die ihre volle Unterstützung für den NVV unterstrichen haben, vereinzelte Stimmen letzteren zunehmend in Frage stellen.¹⁰

Das Verifikationsregime

Das Potenzial einer Aushöhlung der bestehenden Abrüstungs- und Nichtverbreitungsarchitektur zeigt sich speziell in Bezug auf die Verifikationsbestimmungen des AVV.

Nichtkernwaffenstaaten werden dazu verpflichtet, ihre Sicherungsmaßnahmen, die sie mit der IAEA zur Kontrolle der friedlichen Nutzung von Kernmaterial eingegangen sind, beizubehalten. Falls ein Nichtkernwaffenstaat bisher keine solchen Vereinbarungen abgeschlossen hat, soll er zumindest ein umfassendes Sicherheitsabkommen mit der IAEA abschließen. Hierbei handelt es sich allerdings um einen veralteten Standard, der sich spätestens in den 1990er Jahren angesichts der Nuklearaktivitäten des Iraks als ineffektiv herausgestellt hat. Dementsprechend wurde das IAEA-Zusatzprotokoll verabschiedet, welches weitreichendere Kontrollen vorsieht und mittlerweile von 137 Staaten, inklusive Deutschlands, ratifiziert wurde (Stand Juli 2021).¹¹ Dass dieser höhere Standard nicht im AVV festgeschrieben wurde ist bedenklich, denn so können theoretisch Staaten die dem AVV beitreten und noch kein Zusatzabkommen mit der IAEA abgeschlossen haben, beim niedrigeren Verifikationsstandard bleiben.¹² Dies würde in der Konsequenz das umfangreiche Verifikationsregime, welches sich auf Basis des NVV entwickelt hat, untergraben.¹³

In Bezug auf Kernwaffenstaaten, die dem AVV beitreten, regelt Artikel 4, dass diese mit einer „competent international authority“ – die noch zu schaffen ist – Maßnahmen zur vollumfänglichen Abrüstung festlegen. Im Anschluss soll die IAEA die Verifikation übernehmen. Mit diesen kurzen Bestimmungen bleibt das seit Anfang des Atomzeitalters bestehende zentrale Problem ungelöst, nämlich wie eine Abrüstung hin zu „Global Zero“ und Stabilität bei „Global Zero“ aussehen soll. Ein schlichtes Verbot von Nuklearwaffen wird – insbesondere angesichts des Widerstands der Staaten, die Nuklearwaffen besitzen – dieses Problem nicht lösen können, denn es ignoriert, warum Staaten überhaupt auf Kernwaffen setzen.

⁹ Vgl. Hill [wie Fn. 2], S. 16.

¹⁰ Siehe z.B. Joellen Pretorius/Tom Sauer, »Ditch the NPT«, in: *Survival*, 63 (2021) 4, S. 103–124.

¹¹ IAEA, »Additional protocol for verification of nuclear safeguards«, 2021, <<https://www.iaea.org/topics/additional-protocol>> (eingesehen am 24.7.2021).

¹² Zu den Staaten, die das Zusatzprotokoll noch nicht abgeschlossen haben und von denen proliferationstechnisch eine Bedrohung ausgeht, gehören u.a. Venezuela (AVV Vertragsstaat), Brasilien (AVV Unterzeichnerstaat) sowie Saudi Arabien (noch kein AVV Vertragsstaat).

¹³ Siehe die Analyse dazu auch von Deutscher Bundestag: Wissenschaftlicher Dienst [wie Fn. 1], S. 14ff.

Schließlich wirft auch das Fehlen eines dezidierten Sanktionsregimes im AVV Fragen auf. Unklar bleibt somit, wie mit einem Staat umzugehen ist, der gegen die Vertragsbestimmungen verstößt. Dies scheint vor dem Hintergrund der sehr umfassenden prohibitiven Bestimmungen des AVV besonders kritisch. Sorgen bereiten in diesem Kontext daher auch zwei Fälle, die bereits einen möglichen Vertragsbruch darstellen könnten.¹⁴

Sicherheits- und allianzpolitische Aspekte

Für Deutschland sind neben diesen rechtlichen Aspekten insbesondere allianz- und sicherheitspolitische Erwägungen im Hinblick auf den AVV zu berücksichtigen, die im Antrag unerwähnt bleiben. Denn Rüstungskontrolle kann und sollte kein Selbstzweck sein, sondern im Kontext (sicherheits-)politischer Gegebenheiten betrachtet und verfolgt werden, um Sicherheit und Stabilität zu gewährleisten.

Auch wenn bisher kein Nato-Staat den AVV unterzeichnet oder ratifiziert hat, argumentieren Verbotsbefürworter*innen, dass eine Nato-Mitgliedschaft und Vertragsbeitritt durchaus kompatibel seien.¹⁵ Der Grad der Kompatibilität ist jedoch fraglich, wobei man zwischen rechtlicher und politischer Verträglichkeit unterscheiden muss. Der Gründungsvertrag der Nato schreibt dessen nukleare Rolle nicht fest. Nichtsdestotrotz hat diese seit den Anfängen des Bündnisses einen zentralen Stellenwert eingenommen, welche in politischen Erklärungen – zuletzt im Juni 2021 in Brüssel – immer wieder unterstrichen wurde.¹⁶ Ein Beitritt Deutschlands zum AVV würde bedeuten, dass es aus der nuklearen Teilhabe und Abschreckungspolitik im Rahmen der Nato austritt. Darüber hinaus müsste es jegliche Unterstützung von Aktivitäten der Nato unterlassen, die mit der nuklearen Mission des Bündnisses zusammenhängen. Dies würde nicht nur Deutschlands Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur unterminieren, welche fundamental auf der Schutzgarantie der USA und einem starken Bündnis basiert. Es würde auch den Zusammenhalt des Bündnisses und Deutschlands Rolle darin insgesamt schwächen, was negative Auswirkungen auf die europäische Sicherheit und Stabilität hätte. Diese wären vor allem an der Nordostflanke der Nato zu spüren.

In den vergangenen Jahren hat Russland neben nicht-militärischer Einflussnahme seine militärischen Fähigkeiten und Aktivitäten, inklusive nuklearen Signallings, im an die Nordostflanke der Nato grenzenden westlichen Militärbezirk stetig ausgebaut und intensiviert.¹⁷ Dabei wurden insbesondere seine „Anti-Ac-

¹⁴ Vgl. Williams [wie Fn. 2].

¹⁵ Vgl. Hill [wie Fn. 2], S. 17.

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Heinrich Brauß/András Rácz, *Russia's Strategic Interests and Actions in the Baltic Region*. DGAP Report, 24.7.2021, S. 7, <<https://dgap.org/en/research/publications/russias-strategic-interests-and-actions-baltic-region>> (eingesehen am 24.7.2021).

cess and Area-Denial“ (A2AD) Fähigkeiten im Ostseeraum, inklusive Kaliningrads, gestärkt, welche die Zugangs- und Bewegungsmöglichkeiten der Nato in der Region, etwa zur Unterstützung der baltischen Staaten, einschränken.¹⁸ Dazu hat Russland seine integrierte Luftverteidigung sowie elektronische Kriegsführungsfähigkeiten verbessert, aber auch nuklearfähige Raketen unterschiedlicher Reichweiten entwickelt und stationiert, die Russlands ohnehin schon großes Arsenal an substrategischen Nuklearwaffen stärken. Teil davon sind landgestützte nuklearfähige Kurzstreckenraketen des Typs Iskander, die regelmäßig auch in Kaliningrad stationiert werden,¹⁹ sowie Marschflugkörper des Typs Kalibr unter anderem auf Schiffen der baltischen Flotte. Russland hat zudem neue landgestützte nuklearfähige Marschflugkörper mittlerer Reichweite entwickelt und – Berichten zufolge – höchstwahrscheinlich auch im westlichen Militärbezirk stationiert, die eine Bedrohung für europäische Städte und Infrastrukturzentren darstellen und den Zerfall des INF-Vertrags auslösen.²⁰

Auch wenn Russland einen militärischen Konflikt mit der Nato im Baltikum derzeit nicht anstreben mag, so bilden seine Fähigkeiten und Aktivitäten doch eine zentrale Bedrohung speziell für die Region aber auch für die europäische Sicherheit insgesamt, und stellen nicht zuletzt einen Test für die Geschlossenheit sowie Abschreckungs- und Verteidigungskapazität des Bündnisses dar.²¹ Davon auszugehen, dass eine einseitige nukleare Abrüstung auf Seiten Deutschlands zu einer russischen Abrüstung und militärischen Mäßigung führte, fehlt jegliche Grundlage; und zu argumentieren, dass eine einseitige Abrüstung auf Seiten westlicher Staaten – die Staaten, die angesichts des AVV ungleich mehr unter Druck stehen – zu einer sichereren Welt beiträgt, ist gefährlich.

Vor diesem Hintergrund wären ein deutscher Beitritt zum AVV und eine Abkehr von der Abschreckungs- und Verteidigungspolitik der Nato, dessen zentrale Komponente die nukleare Rolle darstellt, mit sehr hohen sicherheits- und allianzpolitischen Kosten verbunden.

¹⁸ Siehe Karte russischer A2AD-Fähigkeiten im Ostseeraum: Missile Threat, »The Russia - NATO A2AD Environment«, 2017, <<https://missilethreat.csis.org/russia-nato-a2ad-environment/>> (eingesehen am 24.7.2021).

¹⁹ CSIS, »SS-26 Iskander. Missile Threat«, 19.12.2019, <<https://missilethreat.csis.org/missile/ss-26-2/#easy-footnote-bottom-24-481>> (eingesehen am 25.7.2021).

²⁰ Hans Kristensen/Matt Korda, »Nuclear Notebook: How many nuclear weapons does Russia have in 2021?«, 2021, <<https://thebulletin.org/premium/2021-03/nuclear-notebook-russian-nuclear-weapons-2021/>> (eingesehen am 25.7.2021).

²¹ Vgl. Clint Reach u.a., *Competing with Russia Militarily: Implications of Conventional and Nuclear Conflicts*, RAND Corporation, 22.6.2021, S. 4ff, <<https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE330.html>>; Major, Claudia, von Voss, Alicia, »Nordic-Baltic Security, Germany and NATO«, in: *SWP-Aktuell*, C 13 (2016), <<https://www.swp-berlin.org/en/publication/nordic-baltic-security-germany-and-nato>> (eingesehen am 24.7.2021).