

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Heike Hänsel,
Dr. Gregor Gysi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/25562 –**

Der Atomwaffenverbotsvertrag und die nukleare Abrüstung

Vorbemerkung der Fragesteller

Nach der Ratifizierung von 50 Ländern trat der Vertrag zum Verbot von Atomwaffen (AVV) am 22. Januar 2020 in Kraft. Der Vertrag war im Juli 2017 mit den Stimmen von 122 Staaten verabschiedet worden (AFP vom 25. Oktober 2020). 84 Länder sind ihm seither beigetreten, nicht alle diese Staaten haben bereits den Ratifizierungsprozess abgeschlossen. (<https://www.tagesschau.de/ausland/un-atomwaffenverbot-103.html>).

Der Vertrag stellt laut UN-Generalsekretär António Guterres eine „bedeutende Verpflichtung hin zu einer kompletten Elimination von Nuklearwaffen“ dar (<https://www.spiegel.de/politik/ausland/uno-atomwaffenverbotsvertrag-kann-in-kraft-treten-a-56ab89fa-1636-43ce-b15b-1f2c1a504faa>). Das völkerrechtlich bindende Dokument verbietet den Vertragsstaaten die Entwicklung, das Testen, die Produktion, Anfertigung, den Besitz, die Lagerung, Weitergabe, Stationierung und den Einsatz von Atomwaffen. Jegliche Unterstützung zu einer dieser verbotenen Aktivitäten ist untersagt (https://www.icanw.de/wp-content/uploads/2020/07/2019_vertragsheft.pdf).

Die Bundesregierung hatte an den Verhandlungen über ein Verbot von Atomwaffen 2017, ebenso wie die Nuklearwaffenstaaten und die meisten NATO-Staaten, nicht teilgenommen und unterstützt den Verbotsvertrag nicht (dpa vom 7. Juli 2017). Grund für die Ablehnung seien vor allem „Deutschlands Verpflichtungen als NATO-Bündnispartner, die die nukleare Teilhabe einschließt, aber auch deutsche Sicherheitsinteressen“ (Antwort zu Frage 1 auf Bundestagsdrucksache 18/10002). Der Atomwaffenverbotsvertrag drohe laut dem Bundesminister des Auswärtigen Heiko Maas zudem, „den Nichtverbreitungsvertrag als das zentrale Element nuklearer Ordnung zu schwächen und hinter die heute herrschenden Verifikationsstandards des NVV zurückzufallen“ (<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-fes-tiergarten-konferenz/2112704>).

Mit Javier Solana und Willy Claes haben zwei ehemalige NATO-Generalsekretäre und insgesamt 56 ehemaligen Regierungschefs und Außen- sowie Verteidigungsminister aus 20 NATO-Staaten in einem im September 2020 veröffentlichten Brief die NATO-Staaten dazu aufgerufen, dem Vertrag beizutreten, und darauf hingewiesen, dass ein Beitritt zum Verbot von Atomwaffen mit der Mitgliedschaft in der NATO vereinbar ist. Sie warnen darin vor einem neuen

nuklearen Wettrüsten und betonen die herausragende Bedeutung des Atomwaffenverbots als „wegweisendes globales Abkommen, das Atomwaffen auf die gleiche rechtliche Grundlage stellt wie chemische und biologische Massenvernichtungswaffen und einen Rahmen dafür schafft, sie nachweislich und irreversibel abzurüsten“. Der Atomwaffenverbotsvertrag stelle zudem „eine wichtige Stärkung des vor einem halben Jahrhundert angenommenen Nichtverbreitungsvertrags (NVV)“ dar (<https://www.icanw.de/wp-content/uploads/2020/09/NATO-Au%C3%9Fenminister-Brief-DE-2.pdf>).

Die Sicherungsmaßnahmen des Atomwaffenverbotsvertrags bauen auf den bisher geltenden Verpflichtungen aus dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV) bezüglich der Verifikationsstandards auf und würden die völkerrechtlich verbindlichen Verifikationsstandards für fast alle künftigen Vertragsstaaten erweitern. Artikel III (1) legt fest, dass, sobald der AVV in Kraft tritt, für den jeweiligen Vertragsstaat mindestens die jeweils zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags geltenden Verpflichtungen gegenüber der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) völkerrechtlich bindend werden. Für Staaten, die mit der IAEO ein umfassendes Sicherheitsabkommen („Comprehensive Safeguards“) in Verbindung mit dem Zusatzprotokoll abgeschlossen haben, wird dieser Verifikationsstandard erstmals durch einen multilateralen Vertrag als verbindlich festgeschrieben.

Für die Staaten, die schon ein umfassendes Sicherheitsabkommen mit der IAEO abgeschlossen haben, aber noch kein Zusatzprotokoll, würde das umfassende Sicherheitsabkommen mit der IAEO als völkerrechtlich verpflichtender Mindeststandard gelten. Bei einem Beitritt eines Nichtnuklearwaffenstaats zum AVV, der zu diesem Zeitpunkt noch kein umfassendes Sicherheitsabkommen mit der IAEO abgeschlossen hat, ist nach Artikel III (2) AVV zumindest ein solches mit der IAEO abzuschließen und in Kraft zu setzen. Wird ein nuklear bewaffneter Staat Vertragsstaat des AVV, hat dieser seine Atomwaffen in überprüfbarer Weise unumkehrbar abzuschaffen und zudem mit der IAEO nach Artikel 4 AVV ein Sicherheitsabkommen abzuschließen, „das ausreicht, um glaubhaft zu gewährleisten, dass gemeldetes Kernmaterial nicht von friedlichen nuklearen Tätigkeiten abgezweigt wird und dass es in dem Staat insgesamt weder nicht gemeldetes Kernmaterial noch nicht gemeldete nukleare Tätigkeiten gibt“.

1. Durch welche konkreten Regelungen des Atomwaffenverbotsvertrages (AVV) sieht die Bundesregierung den Nichtverbreitungsvertrag (NVV) als zentrales Element nuklearer Ordnung bedroht (Bundestagsdrucksache 19/1779, Antwort zu Frage 7)?

Der Nichtverbreitungsvertrag (NVV) bildet nach Auffassung der Bundesregierung aufgrund seiner nahezu universellen Mitgliedschaft und seiner ausbalancierten Vertragsziele (Abrüstung, Nichtverbreitung, friedliche Nutzung) den für globale Abrüstungsschritte notwendigen multilateralen Handlungsrahmen. Auf Grundlage des Art. VI des NVV, der die anerkannten Nuklearwaffenstaaten zur schrittweisen Abrüstung verpflichtet, konnten deren nukleare Arsenale in den vergangenen Jahrzehnten stetig reduziert werden.

Der Atomwaffenverbotsvertrag (AVV) verfolgt dem gegenüber den Ansatz, Nuklearwaffen kategorisch zu ächten. Die hierin angelegte Spannung zum NVV und zu den im NVV anerkannten Nuklearwaffenstaaten, auf deren Mitwirkung es bei einer an realen Fortschritten orientierten nuklearen Abrüstung ankommt, wird durch Art. 18 AVV verstärkt, aus dem sich die Nachrangigkeit anderer Verpflichtungen gegenüber den Verpflichtungen des AVV ergibt. Aus Sicht der Bundesregierung kann dies zu einer Fragmentierung und realen Schwächung internationaler Abrüstungsbemühungen im nuklearen Bereich führen.

2. Durch welche konkreten Regelungen fällt der AVV nach Kenntnis der Bundesregierung hinter die derzeit auf Grundlage des NVV angewandten Verifikationsstandards zurück (Antwort zu Frage 7 auf Bundestagsdrucksache 19/1779)?
3. Geht nach Kenntnis der Bundesregierung der AVV in Bezug auf die damit verbundenen Verifikationsstandards über die nach dem NVV geltenden völkerrechtlichen Verpflichtungen hinaus?
Wenn ja, in Bezug auf welche Regelungen?
4. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die bei einem Beitritt zum AVV aus Artikel III (1) dieses Vertrages erwachsenden völkerrechtlichen Verpflichtungen bezüglich der damit verbundenen Verifikationsstandards für
 - a) die 136 Nichtnuklearwaffenstaaten, die das Zusatzprotokoll unterzeichnet und in Kraft gesetzt haben (<https://www.iaea.org/sites/default/files/20/01/sg-ap-status.pdf>),
 - b) die 43 Nichtnuklearwaffenstaaten, die sogenannte umfassende Sicherungsabkommen („Comprehensive Safeguards Agreements“) mit der IAEO abgeschlossen haben, ohne das Zusatzprotokoll der IAEO in Kraft gesetzt zu haben,dahingehend, dass diese Regelungen hinter den derzeit auf Grundlage des NVV angewandten Verifikationsstandards zurückfallen?

Die Fragen 2 bis 4 werden zusammen beantwortet.

Gemäß Art. III, Ziffer 1 des NVV müssen Nichtnuklearwaffenstaaten mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) eine Vereinbarung über technische Sicherungsmaßnahmen („safeguards“) abschließen, die die ausschließlich friedliche Nutzung von Kerntechnologien sicherstellt. Maßgebliche Richtschnur für diese Vereinbarungen ist das „Safeguards-System“ der IAEO, auf das der NVV verweist und so der dynamischen Fortentwicklung dieses Überprüfungs- und Verifikationssystems Rechnung trägt.

In der 50-jährigen Vertragspraxis seit Inkrafttreten des NVV hat sich ein zunehmend robustes Safeguards-System unter IAEO-Ägide etabliert. Der heute maßgebliche „erweiterte Verifikationsstandard“ setzt sich zusammen aus einem „Comprehensive Safeguards Agreement“ der IAEO, das die Überprüfung deklarierter Nuklearmaterialien und -Aktivitäten ermöglicht, und einem Zusatzprotokoll, das weitere Zugangs- und Kontrollmöglichkeiten für die IAEO schafft. Die NVV-Überprüfungskonferenz hat 2010 festgestellt, dass das „Comprehensive Safeguards Agreement“ zusammen mit dem Zusatzprotokoll für die NVV-Staaten heute den „erweiterten Verifikationsstandard“ bilden, und hat alle NVV-Staaten ohne Zusatzprotokoll zu Abschluss und Inkraftsetzung eines Zusatzprotokolls ermutigt.

Diesen auf Grundlage des NVV und unter Ägide der IAEO heute angewandten Verifikationsstandard zur verbindlichen Norm zu erhärten, versäumt der AVV mit seiner Verpflichtung auf lediglich ein „Comprehensive Safeguards Agreement“ als Standard für alle Vertragsstaaten. Zwar verpflichtet der AVV die Vertragsstaaten grundsätzlich auch auf Fortgeltung darüber hinaus bestehender Sicherungsabkommen, doch unterläuft der AVV die Bemühungen der Staatengemeinschaft um Abschluss und Inkraftsetzung ausstehender Zusatzprotokolle und um Universalisierung des heute maßgeblichen Verifikationsstandards.

5. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die bei einem Beitritt zum AVV aus Artikel III (2) des Vertrages erwachsenden völkerrechtlichen Verpflichtungen bezüglich der damit verbundenen Verifikationsstandards für Nichtnuklearwaffenstaaten, die zum Zeitpunkt des Beitritts noch kein umfassendes Sicherheitsabkommen mit der IAEO abgeschlossen haben, dahingehend, dass diese Regelungen hinter den derzeit auf Grundlage des NVV angewandten Verifikationsstandard zurückfallen?

Nahezu alle Nichtnuklearwaffenstaaten verfügen über ein geltendes „Comprehensive Safeguards Agreement“. In vielen Fällen schränken Staaten, die keine Nuklearanlagen haben und begrenzte Nuklearaktivitäten durchführen, den Geltungsbereich dieses Abkommens allerdings durch eine ergänzende Vereinbarung mit der IAEO ein, dem sogenannten „Small Quantities Protocol“. Nach Einschätzung der Bundesregierung ist nicht klar geregelt, ob der AVV-Beitritt eines Staates mit einem durch ein „Small Quantities Protocol“ eingeschränkt geltenden „Comprehensive Safeguard Agreement“ den Staat durch Art. 3 (2) AVV zur vollumfänglichen Anwendung des „Comprehensive Safeguard Agreement“ verpflichtet.

6. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die bei einem Beitritt zum AVV nach Artikel IV des Vertrages erwachsenden völkerrechtlichen Verpflichtungen bezüglich der damit verbundenen Verifikationsstandards für nuklear bewaffnete Staaten, insbesondere im Vergleich zu den Verpflichtungen nach Artikel III (1) des NVV, Sicherungsmaßnahmen anzunehmen, und den derzeit mit fünf Nuklearwaffenstaaten geltenden freiwilligen Sicherheitsabkommen („voluntary offer agreements“), dahingehend, dass diese Regelungen hinter den derzeit auf Grundlage des NVV angewandten Verifikationsstandards zurückfallen?

Das Vorgehen bei der Bereitschaft eines Staates, seine Nuklearwaffen abzugeben, ist im AVV nach Einschätzung der Bundesregierung unzulänglich geregelt. Es ist lediglich vorgesehen, dass für die Aushandlung und Überprüfung der Vernichtung der nuklearen Arsenale eines Nuklearwaffenstaates eine noch zu schaffende oder zu benennende Behörde zuständig sein wird. In der Vertragspraxis des NVV haben alle anerkannten Nuklearwaffenstaaten „voluntary offer agreements“ und Zusatzprotokolle mit der IAEO abgeschlossen. Israel, Indien und Pakistan habe „item-specific safeguards agreements“ abgeschlossen.

7. Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, dass ab Inkrafttreten des AVV gemäß Artikel III (1) für einen beitretenden Staat zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages die geltenden Sicherheitsabkommen völkerrechtlich bindend werden und Staaten auch dann nicht mehr dahinter zurückfallen, wenn sie erst nach Inkrafttreten des AVV Vertragspartei würden, auch nicht, wenn sie den NVV kündigten?

Der Bundesregierung ist der Wortlaut des Art. 3 (1) des AVV bekannt. Auf die Ausführungen zu den Fragen 2 bis 4 wird verwiesen.

8. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Austrittsregelungen im AVV und im NVV bezüglich der Kündigungsfristen und zusätzlichen Voraussetzungen des Artikel 17 (3) Satz 2 AVV, und inwieweit fallen die Austrittsregelungen im AVV nach Kenntnis der Bundesregierung hinter denen im NVV zurück?

Die Austrittsregelungen des NVV und des AVV sind der Bundesregierung bekannt. Sie beziehen sich auf die unterschiedlichen Verpflichtungen, die sich aus dem jeweiligen Vertrag ergeben.

9. Welche Kenntnis hat die Bundesregierung über den Einfluss der verschiedenen im AVV festgeschriebenen Verbote, die sich neben dem Einsatz von Atomwaffen auch auf die Entwicklung, das Testen, die Produktion, Anfertigung, den Besitz, die Lagerung, Weitergabe, und Stationierung dieser Waffen beziehen und zudem verbieten, irgendjemanden bei diesen Aktivitäten in irgendeiner Form zu unterstützen (Artikel I e AVV), und inwieweit fallen die Austrittsregelungen im AVV nach Kenntnis der Bundesregierung hinter denen im NVV zurück?

Der AVV bindet wie jeder völkerrechtliche Vertrag nur die Vertragsparteien. Dem AVV ist kein Nuklearwaffenstaat und kein anderer Staat, der mit Nuklearwaffenstaaten im Rahmen kollektiver Verteidigung verbunden ist, beigetreten oder erwägt nach Kenntnis der Bundesregierung einen Beitritt.

10. Hat die Bundesregierung Kenntnisse, dass eine völkerrechtliche Ächtung von Atomwaffen, wie durch den AVV, der im Juni 2017 von 122 Staaten im Rahmen der Vereinten Nationen beschlossen wurde, den Druck auf die Atomwaffenstaaten erhöht, ihrerseits Abrüstungsbestrebungen zu verstärken? Wenn nein, warum nicht?

Nach Auffassung der Bundesregierung hat der Ächtungsansatz des AVV die Abrüstungsbereitschaft der Nuklearwaffenstaaten nicht erhöht, sondern tendenziell zur Verhärtung des Abrüstungsdialogs beigetragen. Auch vor dem Hintergrund dieser Polarisierung ist die Bundesregierung darum bemüht, die politische Aufmerksamkeit auf praktische und realisierbare Abrüstungsschritte zu richten, für die sich die Bundesregierung regelmäßig und nachdrücklich gegenüber allen Nuklearwaffenstaaten einsetzt.

So hat der Bundesminister des Auswärtigen, Heiko Maas, mit den Partnern der so genannten Stockholm-Initiative im Februar 2020 beim Außenministertreffen in Berlin 22 konkrete Vorschläge und Forderungen zur nuklearen Abrüstung vorgelegt, etwa die Verlängerung und Weiterentwicklung des New START-Vertrages (<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/npt-50/2310112>).

Diese Vorschläge hat die Bundesregierung auch bereits in die NVV-Überprüfungskonferenz eingebracht, die nach aktuellem Planungsstand im August 2021 stattfinden wird. Darüber hinaus hat die Bundesregierung während der deutschen Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat 2019/20 Fragen der nuklearen Abrüstung nach mehrjähriger Pause wieder auf der Agenda des Sicherheitsrates verankert.

11. Hat die Bundesregierung Kenntnisse dahingehend, dass die Verpflichtungen eines NATO-Mitgliedstaates von einem Beitritt zum AVV unberührt bleiben, vor dem Hintergrund, dass die beiden ehemaligen NATO-Generalsekretäre Javier Solana und Willy Claes und insgesamt 56 ehemaliger Regierungschefs und Außen- sowie Verteidigungsminister aus 20 NATO-Staaten die Position vertreten, dass ein Beitritt zum Verbot von Atomwaffen mit der Mitgliedschaft in der NATO vereinbar ist (<https://www.icanw.de/wp-content/uploads/2020/09/NATO-Au%C3%9Fenminister-Brief-DE-2.pdf>)?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass ein Beitritt zum AVV nicht mit den sich aus der Mitgliedschaft im Bündnis ergebenden Verpflichtungen vereinbar wäre.

12. Inwieweit ist das Festhalten an der nuklearen Teilhabe ausschlaggebend für die Ablehnung des AVV durch die Bundesregierung, vor dem Hintergrund, dass nach den in Frage 11 genannten Rechtsauffassungen ein Beitritt zum Verbot von Atomwaffen mit der Mitgliedschaft in der NATO – anders als mit der Nuklearen Teilhabe – vereinbar ist?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.

13. Durch welche konkreten Regelungen im AVV sieht die Bundesregierung nach ihrer Kenntnis „das Risiko einer Schwächung des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) und der mit ihm verbundenen Kontrollregime zur Verhinderung nuklearer Proliferation“ (<https://www.icanw.de/wp-content/uploads/2017/02/de-absage-banconf.pdf>)?

Auf die Antworten zu den Fragen 1 bis 4 wird verwiesen.

14. Enthalten die aktuellen, den Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr zur Verfügung stehenden, Taschenkarten und Ausbildungshilfen analog zur Taschenkarte von 2008 ein Verbot des Einsatzes sowohl von Antipersonenminen sowie bakteriologischen und chemischen Waffen als auch atomare Waffen im Fall von bewaffneten Konflikten (Antwort zu Frage 1 auf Bundestagsdrucksache 19/21181)?

Wenn nein, warum nicht, und seit wann ist dieses Verbot nicht mehr in den Taschenkarten enthalten?

Entsprechend den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik enthält die aktuelle im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) geltende Zentrale Dienstvorschrift A-2141/1 zum Humanitären Völkerrecht in bewaffneten Konflikten aus dem Jahr 2018 sowohl ein Verbot des Einsatzes von Antipersonenminen (Rn. 138, 444 f.) als auch von biologischen (Rn. 138, 474 ff., 1522) und chemischen Waffen (Rn. 138, 466 ff., 1522). Zu den atomaren Waffen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 1 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. in Bundestagsdrucksache Nr. 19/21181 vom 21. Juli 2020 verwiesen.

15. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragesteller, dass die Fähigkeit der USA, aus internationalen Gewässern von einem US-U-Boot eine US-Rakete mit einem einzigen US-Sprengkopf für einen begrenzten atomaren Ersteinsatz nutzen und dabei auch auswählen können, ob das Ziel dieses Einsatzes auf dem Territorium Russlands oder eines anderen Landes liegt, der vermeintlichen militärischen Notwendigkeit der sogenannten Nuklearen Teilhabe widerspricht, und wenn nein, warum nicht (Antworten zu den Fragen 5 und 12 auf Bundestagsdrucksache 19/21181)?

Ziel der nuklearen Abschreckung der NATO ist es, den Frieden zu erhalten und Aggression zu verhindern. Solange von Nuklearwaffen eine Bedrohung ausgeht, besteht die Notwendigkeit glaubhafter präventiver Abschreckung fort. Die strategischen Kräfte der NATO-Staaten, insbesondere die der Vereinigten Staaten, sind der oberste Garant für die Sicherheit der Verbündeten. Die unabhängigen strategischen Nuklearkräfte des Vereinigten Königreichs und Frankreichs tragen ebenfalls zur Sicherheit der Allianz bei. Das nukleare Abschreckungsdispositiv der NATO beruht auch auf in Europa dislozierten Kernwaffen der USA und auf Fähigkeiten und Infrastruktur, die von Verbündeten bereitgestellt werden. Dies ist ein grundlegender Pfeiler der Bündnissolidarität sowie der ungeteilten Sicherheit und Integrität des euroatlantischen Raums – gerade auch hinsichtlich der wachsenden Bedrohung durch ein verändertes Sicherheitsumfeld in Europa und der qualitativen und quantitativen Überlegenheit Russlands im Bereich der für Europas Sicherheit besonders relevanten nicht-strategischen Nuklearwaffen kürzerer und mittlerer Reichweite.

16. Trifft es zu, dass die Mitsprache- und Konsultationsrechte der Bundesregierung bei einer Beendigung der Bereitstellung entsprechender Kräfte und Trägersysteme für den Einsatz von Nuklearwaffen im Bündniskontext der Nuklearen Teilhabe (Antworten zu den Fragen 12 bis 14 auf Bundestagsdrucksache 19/21181) weiterhin und in gleichem Maße gelten?

Alle Entscheidungen bezüglich der nuklearen Teilhabe werden in enger Abstimmung mit den Bündnispartnern in den dafür zuständigen Gremien getroffen. Der deutsche substantielle Beitrag sichert dabei Einfluss im Bündnis. Im Übrigen wird auf die Antworten der Bundesregierung zu den Fragen 12 bis 14 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. in der Bundestagsdrucksache Nr. 19/21181 vom 21. Juli 2020 verwiesen.

17. Welche konkreten Argumente haben die NATO-Staaten Kanada und Griechenland vorgetragen, keine entsprechenden Kräfte und Trägersysteme im Rahmen der nuklearen Teilhabe mehr zur Verfügung zu stellen, und inwieweit wurden in diesem Kontext ihre Mitsprache- und Konsultationsrechte an den nuklearen Planungen des Bündnisses eingeschränkt bzw. ist ihr einst gesicherter Einfluss mangels substantiellen Beitrags im Bündnis verlustig gegangen (Antworten zu den Fragen 12 bis 14 auf Bundestagsdrucksache 19/21181)?

Zu internen politischen und militärischen Beratungen innerhalb der Allianz nimmt die Bundesregierung grundsätzlich nicht Stellung.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.