



KFG Working Paper Series • No. 3 • June 2016

---

Angela Kane

**Abrüstungsverträge in der UNO: Chancen und Erwartungen**

Berlin Potsdam Research Group „The International Rule of Law – Rise or Decline?“

## KFG Working Paper Series

Edited by the Kolleg-Forschergruppe “The International Rule of Law – Rise or Decline?”

All KFG Working Papers are available on the KFG website at [www.kfg-intlaw.de](http://www.kfg-intlaw.de).

Copyright remains with the authors.

Kane, Angela, Abrüstungsverträge in der UNO: Chancen und Erwartungen, KFG Working Paper Series, No. 3, Berlin Potsdam Research Group “The International Rule of Law – Rise or Decline?”, Berlin, June 2016.

ISSN 2509-3770 (Internet)

ISSN 2509-3762 (Print)

This publication has been funded by the German Research Foundation (DFG)

Printed by Humboldt-Universität zu Berlin



Berlin Potsdam Research Group  
International Law – Rise or Decline?

Unter den Linden 9  
10099 Berlin, Germany

[info@kfg-intlaw.de](mailto:info@kfg-intlaw.de)  
+49 (0)30 2093-3322  
[www.kfg-intlaw.de](http://www.kfg-intlaw.de)

**DFG** Deutsche  
Forschungsgemeinschaft

Online available at: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-420505>

## Abrüstungsverträge in der UNO: Chancen und Erwartungen

Angela Kane<sup>1</sup>

Die heutige Weltordnung ist bedroht. Das lesen wir jeden Tag in der Zeitung, sehen es im Fernsehen, im Internet. Die UNO wurde gegründet, um „zukünftige Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren“, aber auch um Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können. So steht es in der Präambel der Charta.<sup>2</sup>

In einer globalisierten und vernetzten Welt, in der Menschen, Handel und Ideen immer schneller und immer häufiger Grenzen überschreiten, ist ein internationales rechtliches Gefüge aus Normen, Standards und Vereinbarungen unerlässlich. Im Laufe der vergangenen 70 Jahre ist ein umfangreiches internationales Regelwerk entstanden. Allein bei der UNO sind mehr als 500 Verträge hinterlegt worden, die zahlreiche Themenbereiche abdecken: Menschenrechte, Abrüstung, Umwelt, Flüchtlinge, Seerecht, wie auch eine Vielfalt von bürgerlichen und politischen Rechten. Dazu kommen viele andere Verträge, die bei Regierungen oder anderen Organisationen hinterlegt sind.

Wie sieht es damit heute aus, 70 Jahre später? Sind wir Zeugen einer Entwicklung, die das internationale Gefüge, auf dem der internationale Rechtsstaat basiert, aushöhlt? Entsteht diese Entwicklung durch einen schwachen gesellschaftlichen Zusammenhalt, durch verantwortungslose Regierungen und auch durch wachsenden Extremismus?

Wie steht es heute um das Thema Abrüstung in den Vereinten Nationen? Wir sollten nicht vergessen, dass im Januar 1946 die allererste Resolution<sup>3</sup> der Generalversammlung diesem Thema gewidmet war: in dieser Resolution identifizierten die Staaten das Ziel der vollständigen nuklearen Abrüstung und der Reduzierung aller Waffen, die der Massenvernichtung dienen. Damit hatten die Vereinten Nationen ihr erstes umfassendes Abrüstungsziel gesetzt.

Die Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg brachten jedoch genau das Gegenteil: es wurde aufgerüstet. Neue Nuklearmächte kamen hinzu, der Kalte Krieg resultierte in einer ständig wachsenden Rüstungsspirale, und auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges gab es rund 70.000 Atomsprengköpfe in der Welt, die meisten davon in den Arsenalen Amerikas und der Sowjetunion.

---

<sup>1</sup> ehem. Unter-General-Sekretärin der Vereinten Nationen.

<sup>2</sup> United Nations Regional Information Centre for Western Europe, *Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs*, 9. Juni 1973 (auf Deutsch), abrufbar unter <https://www.unric.org/html/german/pdf/charta.pdf>.

<sup>3</sup> General Assembly resolution 1(1), *Establishment of a Commission to Deal with the Problems Raised by the Discovery of Atomic Energy*, (24 Januar 1946), abrufbar unter <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/52/IMG/NR003252.pdf?OpenElement>.

Und dennoch: gerade in den Zeiten des Kalten Krieges gab es bedeutende Fortschritte in der Abrüstung. Der Antarktis-Vertrag<sup>4</sup> trat bereits 1961 in Kraft. Er erkannte diese Region als gemeinsames Erbe der Menschheit an. Wir sollten nicht vergessen, dass in den 50er und 60er Jahren unzählige Atomtests stattfanden und daher die große Besorgnis bestand, dass auch die Antarktis zu Testversuchen genutzt werden könnte.

Die Kuba-Krise brachte dann 1961 die Gefahren einer nuklearen Konfrontation in das Bewusstsein aller Bürger und gab einen bedeutenden Anstoß für den Beginn der Verhandlungen zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, dem sog. Atomwaffensperrvertrag.<sup>5</sup> Dieser wurde 1968 zur Unterzeichnung aufgelegt und trat 1970 in Kraft, nachdem er die nötigen Ratifizierungen erhalten hatte. Überhaupt waren die 30 Jahre zwischen der Kuba-Krise und dem Fall des Eisernen Vorhangs für die Abrüstung eine erfolgreiche Periode: nicht nur der Atomwaffensperrvertrag, sondern auch das teilweise Verbot von Nukleartests, der Meeresboden-Vertrag, das Verbot biologischer Waffen, das Verbot des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, das Verbot der militärischen oder sonstigen feindseligen Nutzung umweltverändernder Techniken und auch ein Vertrag über die friedliche Nutzung des Weltraums<sup>6</sup> wurden erfolgreich ausgehandelt.

In New York fand 1978 die erste Sondergeneralversammlung (SGV) zur Abrüstung<sup>7</sup> statt; eine Million Menschen demonstrierten im Central Park gegen Nuklearwaffen. Diese Unterstützung sowie auch ein starkes Abschlussdokument<sup>8</sup> ermutigten zur zweiten und dritten Sondergeneralversammlung 1982 und 1988; beide endeten jedoch ohne Schlussdokument und ohne Fortschritte. Die Beratungen über die mögliche Abhaltung einer vierten SGV dümpeln seit 2003 vor sich hin, ohne zu einem Ergebnis zu kommen, und es gibt nur wenige, die noch daran glauben, dass sie in den nächsten Jahren stattfinden wird.

Wie entwickelte sich die Situation in den letzten 20 Jahren? Es ist als Erfolg zu verbuchen, dass die Anzahl der Nuklearwaffen stark rückläufig war: von 70,000 während des Kalten Krieges bis jetzt – geschätzt – 17,000, wobei die USA und Russland den Hauptanteil der Reduzierungen trugen. Aber – lassen Sie es mich ruhig sagen – das sind immer noch 17,000 zu viel. Die Erwartungen, die der US-Präsident Obama 2009 in Prag<sup>9</sup> und auch hier in Berlin 2013<sup>10</sup> geweckt hatte, haben sich nicht verwirklicht. Eine Strategie, die seine Initiativen zur nuklearen Abrüstung umsetzen könnte, gab es

---

<sup>4</sup> *Antarctic Treaty*, opened for signature on 1 December 1959, United Nations Office for Disarmament Affairs Treaties Database Home, abrufbar unter <http://disarmament.un.org/treaties/t/antarctic/text>.

<sup>5</sup> *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, (opened for signature 1 July 1968, entered into force 5 March 1970), abrufbar unter <http://disarmament.un.org/treaties/t/npt/text>.

<sup>6</sup> *Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water*, (opened for signature 5 August 1963, entered into force 10 October 1963), United Nations Office for Disarmament Affairs, Treaties Database Home, abrufbar unter [http://disarmament.un.org/treaties/t/test\\_ban/text](http://disarmament.un.org/treaties/t/test_ban/text).

<sup>7</sup> Generalversammlung, Resolutionen und Beschlüsse der Generalversammlung Dreiunddreissigste Tagung, Erster Ausschuss, Seite XII – XV, Vereinten Nationen Deutscher Übersetzungsdienst, abrufbar unter <http://www.un.org/depts/german/gv/gv-bd-early/a-33-45-bd1.pdf>.

<sup>8</sup> General Assembly, *Final Document of the Tenth Special Session of the General Assembly, S-10/2* (30 June 1978), abrufbar unter [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=a/res/S-10/2](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/S-10/2).

<sup>9</sup> The White House, Office of the Press Secretary, *Remarks by President Barack Obama in Prague as Delivered*, 5 April 2009, abrufbar unter <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>.

<sup>10</sup> The White House, Office of the Press Secretary, *Remarks by President Barack Obama at the Brandenburg Gate – Berlin, Germany*, 19 June 2013, abrufbar unter <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/19/remarks-president-obama-brandenburg-gate-berlin-germany>.

nicht. Konkrete Schritte wurden nicht ergriffen, und so wurden in den letzten Jahren Chancen verpasst, die Diskussion, vor allem mit Russland, mit Energie und Einsatz voranzutreiben.

Einer der letzten drei Verträge, die von der internationalen Gemeinschaft verhandelt wurden, war die Chemiewaffenkonvention,<sup>11</sup> die 1997 in Kraft trat. Der Kernwaffenteststopp-Vertrag (Comprehensive Test-Ban Treaty)<sup>12</sup> wurde 1996 zur Unterzeichnung aufgelegt: er ist bis heute - zwanzig Jahre später - nicht in Kraft getreten. Dazu kommt der internationale Waffenhandelsvertrag,<sup>13</sup> der nach langen und zähen Verhandlungsjahren 2013 abgeschlossen wurde und bereits 2014 in Kraft trat: ein Erfolg, der vor allem auch durch die Mitglieder der Europäischen Union zustande kam, die geschlossen den Vertrag unterzeichneten und dann auch bald ratifizierten.

Doch lassen Sie mich jetzt auf den Titel meines Vortrages zurückkommen: „Abrüstungsverträge in der UNO: Erwartungen und Chancen“. Wie sind einerseits die Erwartungen der internationalen Staatengemeinschaft und wie sind andererseits die Chancen, diese Erwartungen umzusetzen?

Während meiner Zeit als Hohe Repräsentantin für Abrüstung habe ich mitverfolgen können, wie sehr die Kluft zwischen den Nuklearmächten und den Nicht-Nuklearstaaten gewachsen ist. Das Klima zwischen beiden Blöcken ist ausgesprochen schlecht; die Nicht-Nuklearstaaten haben kein Vertrauen, dass die im Atomwaffensperrvertrag vereinbarten Regelungen, und vor allem die in Artikel VI,<sup>14</sup> umgesetzt werden, in der sich *„jede Vertragspartei verpflichtet, in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständiger Abrüstung und strenger und wirksamer internationaler Kontrolle“*.

Seit Inkrafttreten des Atomwaffensperrvertrages sind 46 Jahre vergangen; bei der nächsten Überprüfungskonferenz im Jahre 2020 ist der Vertrag ein halbes Jahrhundert alt. In dieser Zeit sind von den Nuklearmächten jedoch keine Verhandlungen geführt worden, um Artikel VI umzusetzen: es gibt nicht einmal Ansätze dazu. Stattdessen bleibt nukleare Abschreckung weiterhin in der Verteidigungsdoktrin der NATO-Staaten; die nuklearen Waffen und deren Trägersysteme in den USA werden in den nächsten 25-30 Jahren modernisiert. Diese Modernisierung soll schätzungsweise 348 Milliarden Dollar bis 2024 kosten; die Gesamtkosten über 30 Jahre sollen sich auf mehr als eine Billion Dollar belaufen<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, (opened for signature 13 January 1993, entered into force 29 April 1997), Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, abrufbar unter [https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/CWC/CWC\\_en.pdf](https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/CWC/CWC_en.pdf).

<sup>12</sup> Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, (opened for signature 19 November 1996), Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization, abrufbar unter [https://www.ctbto.org/fileadmin/content/treaty/treaty\\_text.pdf](https://www.ctbto.org/fileadmin/content/treaty/treaty_text.pdf).

<sup>13</sup> *The Arms Trade Treaty*, (opened for signature 3 June 2013, entered into force 24 December 2014), United Nations Office for Disarmament Affairs, abrufbar unter <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/English7.pdf>.

<sup>14</sup> *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, Article VI, (opened for signature 1 July 1968, entered into force 5 March 1970), [https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/WMD/Nuclear/pdf/NPTEnglish\\_Text.pdf](https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/WMD/Nuclear/pdf/NPTEnglish_Text.pdf).

<sup>15</sup> “U.S. Ramping Up Major Renewal in Nuclear Arms”, by William J. Broad and David E. Sanger, New York Times, 21 September 2014

Wie kann man daher erstaunt sein, wenn die Nicht-Nuklearstaaten die Absichten der Nuklearstaaten in Zweifel ziehen? Der Atomwaffensperrvertrag wurde 1995 auf unbestimmte Zeit verlängert, aber das heißt natürlich nicht, dass damit den „P-5“ eine *carte blanche* gegeben wurde, ihre Atomwaffen zu behalten: die Forderung in Artikel VI zur totalen nuklearen Abrüstung bleibt weiterhin.

Was ich in den Reden der Nicht-Nuklearstaaten immer wieder höre ist die Feststellung: „wir haben uns an den Vertrag gehalten und keine Atomwaffen entwickelt, aber es scheint, dass die Verpflichtungen nur auf unserer Seite existieren, und nicht auf der Seite der Nuklearstaaten“.

Die Überprüfungskonferenz des Atomwaffensperrvertrages von 2010 fand nur Monate nach der Rede von US-Präsident Obama in Prag statt und der Optimismus war groß und die Erwartungen hoch gespannt. Dies spiegelt sich auch im Schlussdokument der Überprüfungskonferenz<sup>16</sup> wider, das wie üblich im Konsens verabschiedet wurde und 64 weitreichende Aktionspunkte beinhaltete. Von diesen 64 Punkten lagen 22 im Bereich der atomaren Abrüstung und somit in der Verantwortung der nuklearen P-5. Nun muss ich hinzufügen, dass dieses Dokument natürlich politisch verhandelt und formuliert wurde, sodass Aktionsverben wie „ermutigen“, „erleichtern“, und „Bemühungen unterstützen“, auch Teil des Aktionsprogramm waren, was es schwierig macht, etwaige Fortschritte zu messen und zu quantifizieren.

Bei der nächsten Überprüfungskonferenz 2015 war es jedoch einfach, festzustellen, dass von den 22 Punkten im Nuklearbereich 11 überhaupt keine Umsetzung fanden, sechs sehr wenig und nur fünf mit dem Prädikat „Vorwärtsbewegung“ ausgezeichnet wurden. Die Nuklearstaaten waren nicht bereit, einen Zeitplan oder wenigstens Transparenz in ihre Bemühungen – soweit es die überhaupt gab – zu bringen, während die Nicht-Nuklearstaaten eine Reihe von Initiativen ergriffen, um Artikel VI und den Aktionsplan von 2010 umzusetzen.

Die Überprüfungskonferenz 2015 endete, wie wir alle wissen, ohne Schlussdokument. Sie scheiterte vorwiegend an der Nichteinhaltung der Verpflichtung, eine Konferenz über eine Zone frei von Massenvernichtungswaffen im Nahen Osten abzuhalten – eine Verpflichtung, die bereits aus dem Jahr 1995 stammt und die – nach Auslegung der arabischen Staaten – Bestandteil der unbegrenzten Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages war und die – wie im Schlussdokument von 2010 vereinbart – von Russland, Großbritannien und den USA im Jahre 2012 einberaumt werden sollte.

Aber um es offen zu sagen: zufrieden war keine der beiden Seiten mit dem Entwurf des Schlussdokumentes. Wie immer wurden politische Kompromisse geschlossen, die Erwartungen heruntergeschraubt, Abstriche gemacht, um zum Konsens zu kommen.

Die größte Enttäuschung war die Tatsache, dass eine der stärksten Initiativen seit der vorigen Überprüfungskonferenz keinen „offiziellen“ Status erhielt. Es ging hier um die Besorgnis über die katastrophalen humanitären Folgen von Atomwaffen: eine Besorgnis, die im Schlussdokument von 2010 verankert war. Seit 2013 hatten drei Regierungskonferenzen zu dem Thema stattgefunden (in Norwegen, Mexiko und Österreich).

---

<sup>16</sup> 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Final Document, NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), 18 June 2010, abrufbar unter [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50 \(VOL.I\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50 (VOL.I)).

Die Schlussfolgerungen dieser Konferenzen war die eindeutige Feststellung, dass im Falle einer Atomwaffendetonation (i) keine angemessene Hilfeleistung möglich ist; (ii) dass ein neuer diplomatischer Prozess erforderlich ist, um ein rechtlich bindendes Instrument zu verhandeln, das eine internationale Norm zur Ächtung von Atomwaffen etabliert; und (iii), dass als einzige Massenvernichtungswaffe die Atomwaffen noch keinem expliziten Verbot unterliegen.

Die „humanitäre Initiative“ wurde daher bei der letzten Generalversammlung mit vier Resolutionen eingebracht. Zwischen jeweils 132 und 144 der insgesamt 193 Mitgliedsstaaten stimmten für den Start der Verhandlungen über ein Atomwaffenverbot<sup>17</sup>, für die Anerkennung der katastrophalen humanitären Konsequenzen von Kernwaffen<sup>18</sup> sowie für die ethische Verpflichtung, auf ihre Abschaffung hinzuwirken<sup>19</sup>. 138 Mitgliedsstaaten votierten für die Einrichtung eines Unterorgans der Generalversammlung<sup>20</sup> (die sogenannte Open-Ended Working Group, OEWG), das bis September 2016 Empfehlungen ausarbeiten soll, wie man die „völkerrechtliche Lücke“ in Bezug auf Atomwaffen schließen kann.

Es ist jedoch ungewiss, was mit diesen Empfehlungen in der nächsten Generalversammlung passieren wird. Die P-5 nehmen an der Arbeitsgruppe in Genf nicht teil, und auch Staaten, die der NATO angehören und Teil der Nuklearen Planungsgruppe sind, haben sich bei der Abstimmung über die Einrichtung enthalten – ebenso wie auch die Bundesregierung. Auch hat Deutschland gegen eine Resolution gestimmt, die eine ethische Verpflichtung zur Abschaffung von Atomwaffen beschreibt, und hat auch gegen die von Österreich eingebrachte Resolution gestimmt, die eine Ächtung von Atomwaffen fordert – eine Resolution, die auf Basis einer „humanitären Selbstverpflichtung“ (Humanitarian Pledge)<sup>21</sup> beruht, die nicht weniger als 121 Staaten unterzeichnet haben, zwei Drittel der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen.

Ich nenne die Zahlen, weil sie zeigen, wie stark der Druck auf die Nuklearstaaten geworden ist. Aber obwohl auch in Deutschland Umfragen zeigen, dass die Bürger Atomwaffen entschieden ablehnen, wird weiterhin eine Politik unterstützt, die auf der Fortsetzung des Kernwaffenmonopols beruht und die in Verhandlungsformaten geführt wird, in denen die P-5 ein Vetorecht haben und somit jegliche Veränderung unterbinden können.

Bevor ich das Thema der Nuklearwaffen verlasse, möchte ich einen Fall erwähnen, der noch in diesem Jahr entschieden werden soll: die Marshall-Inseln<sup>22</sup> haben vor drei Jahren eine Klage beim Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag eingebracht. Diese Klage war gegen die neun Nuklear-Besitzer-Staaten gerichtet, wobei lediglich Indien, Pakistan und Großbritannien sich bereit erklärt haben, die obligatorische Jurisdiktion des IGH anzuerkennen. Die sechs weiteren Nuklearstaaten USA, Russland, Frankreich, China, Israel und Nordkorea haben erklärt, dass es nicht nötig sei, auf das Antragsverfahren der Marshall-Inseln einzugehen.

<sup>17</sup> A/RES/70/40, *United action with renewed determination towards the total elimination of nuclear weapons*.

<sup>18</sup> A/RES/70/47, *Humanitarian Consequences of Nuclear Weapons*.

<sup>19</sup> A/RES/70/50, *Ethical imperatives for a nuclear-weapons-free world*.

<sup>20</sup> A/RES/70/33, *Taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations*.

<sup>21</sup> General Assembly resolution 70/48, *Humanitarian pledge for the prohibition and elimination of nuclear weapons*, A/RES/70/48, 11 December 2015, abrufbar unter [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/48](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/48).

<sup>22</sup> The Lawyers Committee on Nuclear Policy Inc., „The Marshall Islands’ Nuclear Zero Cases in the International Court of Justice,“ 24 April 2014, abrufbar unter <http://lcnp.org/RMI/>.

Worum geht es bei dieser Klage? Hintergrund sind sicherlich die vielen atomaren Tests der USA – 67 an der Zahl – denen die Bewohner der Marshall-Inseln von 1946 bis 1958 ausgesetzt waren, aber die Klage selbst bezieht sich auf die Nichterfüllung von Artikel VI des Atomwaffensperrvertrages und/oder der Normen des üblichen internationalen Rechts. Der Mitakteur und ehemalige Außenminister der Marshall-Inseln, Tony de Brum, zitierte in einer Anhörung letzten Monat<sup>23</sup> die Entscheidung des IGH von 1996:

“In its 1996 Advisory Opinion, this Court observed that nuclear weapons ‘*have the potential to destroy all civilization and the entire ecosystem of the planet*’. The Marshall Islands has come before this Court because of its belief in, and reliance upon, the rule of law.”

Die Entscheidungen zu dieser Klage sollen in vier bis sechs Monaten getroffen werden.

Auch hieran erkennt man, wie sehr sich die Diskussion über den Atomwaffen-Besitz zugespitzt hat. *It is no longer business as usual*, und obwohl die Nuklear-Staaten glauben, sie könnten den *Status quo* unbeirrt beibehalten, so bin ich der Meinung, dass in den kommenden Jahren eine entscheidende Wendung kommen muss. Schon jetzt wird spekuliert, dass die Zahl der Atomwaffen-Besitzer wachsen könnte. Ein Austritt aus dem Atomwaffensperrvertrag war zwar vertraglich verankert (Nord-Korea hat von dieser Klausel 2003 Gebrauch gemacht), aber die P-5 argumentieren, dass die Klausel keine Gültigkeit mehr hat, da der Vertrag auf unbestimmte Zeit verlängert wurde und daher alle Staaten auch unbefristet bindet. Diese Interpretation wird jedoch nicht von allen Staaten geteilt, und es wäre interessant – obwohl vielleicht nicht wünschenswert – ihn einer juristischen Prüfung zu unterziehen.

Doch lassen Sie mich das Gebiet der Nuklearwaffen verlassen und weitere Abrüstungsthemen behandeln. Wie bereits erwähnt, wurden in den Vereinten Nationen in den letzten 20 Jahren außer dem Waffenhandelsvertrag keine weiteren Verträge abgeschlossen. Die drei Gremien der Uno – Genfer Abrüstungskonferenz (als einziges Verhandlungsgremium), die Abrüstungskommission und der Erste Ausschuss der Generalversammlung, wobei die letzten beiden in New York tagen, – diskutieren, aber ohne Fortschritte zwischen den Seiten zu erreichen. Es ist ein Patt, das sich beharrlich festgesetzt hat – keiner will Zugeständnisse machen und den ersten Schritt wagen. In der Abrüstungskonferenz in Genf ist sogar die Agenda einem Konsensverfahren unterworfen, was jeglichen Ansatz zunichte macht.

Ist also gar nichts mehr möglich? Kann das Patt nicht aufgelöst werden? Trotz meiner langen Jahre in der UNO bleibe ich optimistisch: es gibt immer einen Weg. Die festgefrorenen Verhaltensmuster müssen aufgeweicht werden und vielleicht geht es mit dem Folgenden: „You have to change the discourse“ – man muss dem Diskurs eine neue Richtung geben. Es geht zunächst einmal darum, kleine Schritte eventuell auf Randgebieten zu erreichen, um so ein besseres Verhandlungsklima zu erreichen.

---

<sup>23</sup> <https://www.wagingpeace.org/international-court-of-justice-concludes-hearings-in-preliminary-phase-of-historic-nuclear-disarmament-cases/>.

Manchmal ist es auch möglich, auf andere Gremien auszuweichen, und ich möchte hier das Beispiel des Anti-Personenminen-Übereinkommens<sup>24</sup> erwähnen, das 1997 zur Unterzeichnung ausgelegt wurde und bereits 1998 in Kraft trat. Dies war eine Initiative, die nicht in der UNO verhandelt wurde, sondern durch den Einsatz einer nichtstaatlichen Organisation, der „International Campaign to Ban Landmines“ erreicht wurde - dafür wurde die Kampagne 1997 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet.

Ich will hier nicht dafür argumentieren, dass internationale Verträge außerhalb der UNO verhandelt werden sollten, denn den Druck, den die internationale Staatengemeinschaft ausüben kann, sollte man nicht unterschätzen: dem Anti-Personenminen-Übereinkommen z.B. sind weder die USA, noch Russland und China beigetreten, und da der Vertrag – sowie auch die Überprüfungskonferenzen – nicht im Rahmen der Weltorganisation stattfinden, fehlt das Druckmittel, Staaten gezielt zum Beitritt aufzufordern.

Und hier kommt der zweite springende Punkt, auf den ich hinweisen möchte: viele der Verträge, die in den letzten 20-30 Jahren abgeschlossen wurden, haben nicht mehr die hohe Zahl der Unterschriften und Ratifizierungen, die man in einer internationalen Gemeinschaft erwarten könnte. Deutschland möchte ich in diesem Zusammenhang lobend erwähnen: die Rate der Ratifizierungen ist sehr hoch.

Während die P-5 noch in den 70er Jahren geschlossen den Abrüstungsverträgen beitraten – als Beispiel möchte ich hier das Verbot biologischer Waffen von 1972<sup>25</sup> und die Konvention über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen von 1981<sup>26</sup> erwähnen – so ist dies in späteren Jahren nicht mehr der Fall gewesen. Der Kernwaffenteststopp-Vertrag – CTBT - (von 1996) und der Waffenhandelsvertrag (von 2014) sind wohl die herausragenden Beispiele, aber auch die Weigerung, an der Diskussion über die humanitäre Initiative wenigstens teilzunehmen, sind ein ungutes Zeichen für ein gesundes Abrüstungsklima, an dem alle Staaten Anteil haben und es fördern.

Wir sehen nicht nur Spaltungen bei der humanitären Initiative, sondern auch in anderen Bereichen. Während der Weltraumvertrag von 1967<sup>27</sup> von den P-5 ratifiziert wurde, sind in den letzten Jahren unterschiedliche Interpretationen über die Nutzung des Weltalls aufgetreten, wobei die Ansichten von China und Russland denen der anderen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats gegenüberstehen. Viele der früher verhandelten Verträge basierten auf dem damaligen Stand der Wissenschaft und müssen jetzt den technischen Errungenschaften angepasst werden. Dies ist z.B.

---

<sup>24</sup> *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, 18 September 1997, United Nations Documents, abrufbar unter [http://www.un.org/Depts/mine/UNDocs/ban\\_trty.htm](http://www.un.org/Depts/mine/UNDocs/ban_trty.htm).

<sup>25</sup> *Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction*, (opened for signature 10 April 1972, entered into force 26 March 1975), United Nations Office for Disarmament Affairs, abrufbar unter <http://disarmament.un.org/treaties/t/bwc/text>.

<sup>26</sup> *Convention on Prohibitions or Restrictions of the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects*, (opened for signature 10 April 1981, entered into force 2 December 1983), United Nations Office for Disarmament Affairs, abrufbar unter <http://disarmament.un.org/treaties/t/ccwc/text>.

<sup>27</sup> *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including Moon and Other Celestial Bodies*, (opened for signature on 27 January 1967, entered into force on 10 October 1967), United Nations Office for Outer Space Affairs, abrufbar unter <http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/outerspacetreaty.html>.

der Fall der Biowaffenkonvention,<sup>28</sup> die darauf ausgerichtet war, staatliche Programme zur Entwicklung biologischer Waffen zu unterbinden. Heutzutage ist es ein Einfaches, biologische Waffen in einem Labor oder sogar in der Küche herzustellen – was man vor 50 Jahren nicht voraussehen konnte.

Auch hatten wenige der früheren Abrüstungsverträge Verifikationsauflagen, wie es auch bei der biologischen Waffenkonvention zutrifft. Die Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen beruhten auf Vertrauen – während der Zeit des Kalten Krieges - auch dies ist heute nicht mehr gegeben. Die Chemiewaffenkonvention von 1997<sup>29</sup> wurde nicht nur in enger Zusammenarbeit mit der chemischen Industrie ausgearbeitet – ein Novum - sondern hatte auch strenge Überwachungsvorgaben. Die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) hat auf Grund der Erfahrungen im Irak und in Nord-Korea ein zusätzliches Protokoll verabschiedet, das Lücken schließen soll – aber auch hier haben nicht alle Staaten, die dem Atomwaffensperrvertrag beigetreten sind, dieses Protokoll auch ratifiziert. Die Zahl beläuft sich momentan auf 127, sowie auf weitere 19 Unterschriften. Worum es hier geht – und das trifft auch auf die Chemiewaffenkonvention zu – ist die Erweiterung des Vertrages, dass lediglich deklariertes nukleares (oder chemisches) Material inspiziert wird. Wie Sie sich erinnern, war dieses Thema auch bei den Verhandlungen mit dem Iran höchst akut.

Nach meiner Meinung besteht ein gewisses Nachholbedürfnis – oder Aufarbeitungsbedürfnis - bei den Abrüstungsverträgen. Was ich damit meine, ist eine Untersuchung der Verträge, um sie den heutigen Gegebenheiten und dem Stand der Technik anzupassen und hier möchte ich auch die Juristen ansprechen, die bei einer solchen Arbeit notwendig sind. Obwohl bestehende Verträge nicht geändert werden können, so kann man sie doch mit zusätzlichen Protokollen ergänzen, die vertrauensbildend wirken und ein besseres „Abrüstungsklima“ fördern können.

Statt dass man einen neuen Vertrag aushandelt, ist es vielleicht einfacher, einen bestehenden Vertrag durch neue Maßnahmen zu ergänzen. Als Beispiel möchte ich hier die bereits erwähnte Konvention über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen - CCW - nennen, die 1983 in Kraft getreten ist und eine sogenannte Oberbegriff-Konvention ist. Die CCW hat fünf Protokolle, von denen ein Staat mindestens zwei ratifiziert haben muss, ehe er als Vertragsstaat (States Party) beitrifft. Jedes dieser Protokolle befasst sich mit einer anderen Waffenart, und der einzigartige und wichtige Charakter der CCW ist die Möglichkeit, weitere Protokolle zu verhandeln und dem Vertrag hinzuzufügen.

So befassen sich die Staatsparteien in der CCW (insgesamt 121, mit fünf Unterschriften) mit der Frage der tödlichen autonomen Waffensysteme (*lethal autonomous weapons systems*), die mit dem unglücklichen Kürzel LAWS versehen sind. Die Diskussion über die mögliche Entwicklung dieser

---

<sup>28</sup> *Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons*, (opened for signature 10 April 1972, entered into force 26 March 1975), United Nations Office for Disarmament Affairs, Treaties Database Home, abrufbar unter <http://disarmament.un.org/treaties/t/bwc/text>.

<sup>29</sup> *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction*, (opened for signature 13 January 1993, entered into force 29 April 1997), Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, abrufbar unter [https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/CWC/CWC\\_en.pdf](https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/CWC/CWC_en.pdf).

<sup>29</sup> *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, (opened for signature 19 November 1996), Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization, abrufbar unter [https://www.ctbto.org/fileadmin/content/treaty/treaty\\_text.pdf](https://www.ctbto.org/fileadmin/content/treaty/treaty_text.pdf).

Waffen ist erst ein paar Jahre alt, entstanden aus der schnellen Entwicklung der Drohnen und ihrer Anwendung im militärischen sowie im zivilen Bereich. Der nächste Schritt sind LAWS oder Systeme, die - ohne menschliche Einflussnahme - von Robotern gesteuert und abgefeuert werden. Dies steht in direktem Widerspruch zum Kriegsrecht und zur internationalen humanitären Rechtssprechung.

Schon jetzt zeichnen sich Grau-Bereiche ab, indem ein Soldat am Computer sitzt – Tausende von Kilometern entfernt – und per Knopfdruck eine Attacke auf ein Ziel richtet. Dem Grauen des Krieges ist er nicht mehr ausgesetzt, sondern geht danach vielleicht nach Hause zu seiner Familie oder ins Kino. Krieg und Tod werden am Computer ausgetragen. Sehr oft sind es nicht nur strategische Ziele, die angegriffen werden, sondern auch Zivilpersonen werden als Opfer verstärkt davon betroffen. Das internationale humanitäre Recht ist eindeutig und klar, dass Waffen, die nicht von Menschen bedient werden, nicht zulässig sind. Aber diese Waffen sind bereits in einer späten Entwicklungsphase – es gibt sie zwar noch nicht, aber Wissenschaftler schätzen, dass sie innerhalb der nächsten drei-vier Jahre auf den Markt kommen könnten. Wenige Staaten (es wird von etwa 15 geredet) haben die technischen Möglichkeiten, solche Waffen zu entwickeln, aber dies ist ein Thema, das auch die Entwicklungsländer sehr berührt; nicht, weil sie diese Waffen entwickeln, sondern weil alle Opfer in den Krisengebieten in Afrika und Asien sind.

Es existiert also eine Debatte, ob man Waffen, die es noch nicht gibt, schon jetzt verbieten sollte. Und innerhalb des Völkerrechts stellt sich die Frage, ob die Entscheidung über den Einsatz dieser Waffen – ohne menschliche Steuerung – zulässig ist. Es gilt hier jedoch einen Präzedenzfall: die Blendlaser-Waffen (Blinding Laser Weapons), die bereits vor ihrer Entwicklung und Markteinführung durch ein zusätzliches Protokoll der CCW<sup>30</sup> verboten wurden. Dieses Verfahren versucht man jetzt für LAWS zu nutzen.

Das letzte Thema, das ich aufgreifen möchte, sind die Entwicklungen in der Informationssicherheit, womit in der UNO der Cyberspace gemeint ist. Es heißt so, weil die Initiative hierzu zunächst (1998)<sup>31</sup> von Russland ausging, da die Besorgnis bestand, dass Entwicklungen auf dem Gebiet der Informationstechnik und der Telekommunikation die nationale Sicherheit und militärische Angelegenheiten - und somit auch die internationale Sicherheit - bedrohen. Und auch hier wieder ist zu sehen, dass rasch fortschreitende technische Entwicklungen die Diskussion völlig verändert haben. Seit 2004 gab es bereits vier Expertengruppen,<sup>32</sup> die sich mit diesem Thema befasst haben. Während es zunächst um Normen, Infrastruktur und Technologie-Transfer ging, war der Bericht der Expertengruppe (Group of Governmental Experts/GGE oder Gruppe von Regierungssachverständigen) von 2013<sup>33</sup> weitreichender: er bestätigte, dass internationales Recht,

<sup>30</sup> *Additional Protocol to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects (Protocol IV, entitled Protocol on Blinding Laser Weapons)*, (adopted on 13 October 1995, entered into force 20 July 1998), United Nations Office for Disarmament Affairs, abrufbar unter [http://disarmament.un.org/treaties/t/ccwc\\_p4/text](http://disarmament.un.org/treaties/t/ccwc_p4/text).

<sup>31</sup> General Assembly resolution 53/70, *Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security*, A/RES/53/70 (4 January 1999), abrufbar unter [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/53/70](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/53/70).

<sup>32</sup> United Nations Office for Disarmament Affairs, *Fact Sheet: Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*, abrufbar unter <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/2015/07/Information-Security-Fact-Sheet-July2015.pdf>.

<sup>33</sup> General Assembly, *Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*, A/68/98 (24 June 2013), abrufbar unter [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/68/98](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/98).

vor allem die UN-Charta, auch im Cyberspace Anwendung findet, dass die Souveränität der Staaten auch für IKT-verbundene Aktivitäten gilt und sie für die Gerichtsbarkeit über IKT-Infrastruktur auf ihrem Gebiet verantwortlich sind.

Sie können sich vorstellen, wie schwierig diese Diskussionen sind – und es sind Diskussionen, keine Verhandlungen, denn die können ja nicht in einem Gremium stattfinden, das sich Expertengruppe nennt und nur 15 oder 20 Mitglieder hat. Von Verhandlungen sind wir noch weit entfernt, und es stellt sich auch die Frage, ob der Abrüstungsrahmen der richtige dafür ist. Die Fragenstellung von vor 18 Jahren ist ja inzwischen eine grundlegend andere. Aber die GGE von 2013 erstellte einen Konsensbericht, der Vereinbarungen und erhebliche Fortschritte erzielte, so zum Beispiel, dass die Normen des Völkerrechts – und der Charta - auch im Cyberspace gelten. So wird nun eine neue Expertengruppe – mit der erhöhten Teilnehmerzahl von 25 - im Herbst dieses Jahres zusammentreten. Es ist ungewiss, inwieweit die schlechte politische Lage sich auch auf dieses Gremium auswirken wird und ob es möglich sein wird, weitere Schritte zu möglichen Vereinbarungen zu treffen, aber es ist wichtig, auch in Zeiten der schlechten diplomatischen Beziehungen die Gespräche fortzuführen und Positionen auszuloten.

In diesem Vortrag habe ich Ihnen eine Übersicht über die Problemdimension der Abrüstungsverträge gegeben. Die gegenwärtige Stimmung ist abwartend bis negativ, die Unzufriedenheit groß, die Kluft zwischen Nuklearstaaten und Nicht-Nuklearstaaten erweitert sich mit jedem Jahr und der Wille, zugunsten des Gemeinwohls nationale Abstriche zu machen ist – um es vorsichtig auszudrücken – kaum vorhanden.

Aber auch in dieser Situation sollte man nicht nur eine Politik der kleinen Schritte machen. Was ist konkret möglich? Viele der früher abgeschlossenen Verträge sind vage und ohne konkrete Vorgaben formuliert; ein Beispiel ist der Artikel VI vom Atomwaffensperrvertrag, wo sich *jede Vertragspartei verpflichtet, in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen*. Was bedeutet hier „in redlicher Absicht“? Die Interpretationen hierüber klaffen weit auseinander.

Auch sollte die Überprüfungskonferenz des Atomwaffensperrvertrages besser vorbereitet werden, indem man die Gelegenheit der drei vorbereitenden Konferenzen nutzt, konkrete Ziele zu fordern und zu stecken; Verträge ohne Verifizierungsmaßnahmen sollten auf mögliche Erweiterungen bzw. zusätzliche Protokolle untersucht werden. Zur Zeit sind die Gespräche über LAWS ein Lichtblick, aber die Diskussion sollte in einem breiteren Rahmen geführt werden. Hier könnte man Ansätze finden, die eine fruchtbarere Diskussion zur Folge haben, als wir sie in den vergangenen Jahren erlebt haben.

Da ich hier an der Juristischen Fakultät bin, will ich auch Sie ansprechen: es muss eine breitere Diskussion in der Öffentlichkeit über diese Themen stattfinden. Juristen sind, wie wir wissen, besonders findig bei Formulierungen in Verträgen und eine Spezialisierung, wie sie es ja auf vielen Gebieten gibt, auf den Bereich der Abrüstungsverträge wäre sicherlich ein willkommener Beitrag zu Frieden und Sicherheit, den die Abrüstung ja leisten soll.

Ich freue mich, dass Sie an diesem Thema interessiert sind und bedanke mich, dass Sie heute Abend zu diesem Vortrag gekommen sind.

## The Author

© Charlotte du Genestoux



Angela Kane is currently a Senior Fellow of the Vienna Center for Disarmament and Non-Proliferation. Before joining the Center, Ms. Kane served as the United Nations High Representative for Disarmament Affairs until mid-2015, where she provided strategy, vision and thought leadership for the United Nations on its multilateral disarmament and non-proliferation agendas. She was responsible for planning, negotiating and conducting the ground-breaking investigation of alleged chemical weapons use in Syria in 2013, which resulted in Syria's destruction of its chemical stocks. Previously, Ms. Kane served as the Under-Secretary-General for Management, heading the largest and most complex UN department, with responsibility for the global financial and budgetary management of the UN (2008-2012). Her distinguished career at the United Nations included serving as Assistant Secretary-General for Political Affairs, focusing on the prevention and resolution of conflicts in all regions except Africa. She also was the Assistant Secretary-General for General Assembly and Conference Management. Her field experience includes Deputy Special Representative of the Secretary-General for the United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE), a special assignment to the Democratic Republic of the Congo and multi-year postings in Indonesia and Thailand. Ms. Kane holds degrees from Bryn Mawr College and the John Hopkins School of Advanced International Studies. She received an Honorary Doctorate from the Middlebury Institute of International Studies in Monterey, California.

---

The Kolleg-Forschergruppe “The International Rule of Law – Rise or Decline?” examines the role of international law in a changing global order. Can we, under the current significantly changing conditions, still observe an increasing juridification of international relations based on a universal understanding of values, or are we, to the contrary, rather facing a tendency towards an informalization or a reformalization of international law, or even an erosion of international legal norms? Would it be appropriate to revisit classical elements of international law in order to react to structural changes, which may give rise to a more polycentric or non-polar world order? Or are we simply observing a slump in the development towards an international rule of law based on a universal understanding of values?

The Research Group brings together international lawyers and political scientists from five institutions in the Berlin-Brandenburg region: Freie Universität Berlin, Hertie School of Governance, Humboldt-Universität zu Berlin, Universität Potsdam and Social Science Research Center Berlin (Wissenschaftszentrum Berlin). An important pillar of the Research Group consists of the fellow programme for international researchers who visit the Research Group for periods up to two years. Individual research projects pursued benefit from dense interdisciplinary exchanges among senior scholars, practitioners, postdoctoral fellows and doctoral students from diverse academic backgrounds.