

Bewertung des Atomwaffenverbotsvertrags vom 7. Juli 2017 (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons – PTNW)

Bernd Hahnfeld

Der am 7. Juli 2017 in New York von 122 Staaten vereinbarte „Vertrag über das Verbot von Kernwaffen“ (Atomwaffenverbotsvertrag)¹ ist ein großer Schritt auf dem Weg zu einer künftigen völkerrechtlichen Nuklearwaffenkonvention², d. h. eines verbindlichen Übereinkommens über das Verbot von Entwicklung, Erprobung, Herstellung, Lagerung, Transfer, Einsatz und Drohung mit dem Einsatz von Kernwaffen und über die Abschaffung dieser Waffen unter strikter und effektiver internationaler Kontrolle.

Der Vertrag tritt 90 Tage nach der Hinterlegung der fünfzigsten Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

1. In weiten Teilen der Friedensbewegung wird die irrtümliche Auffassung vertreten, dass der Vertrag mit seinem Inkrafttreten ein allgemeines völkerrechtliches Atomwaffenverbot für alle Staaten schaffe.

Der Atomwaffenverbotsvertrag ächtet zwar die Kernwaffen, indem er die Verpflichtung enthält, unter keinen Umständen Kernwaffen zu entwickeln, zu erproben, zu erzeugen, herzustellen, auf andere Weise zu erwerben, zu besitzen oder zu lagern, weiterzugeben, anzunehmen, einzusetzen oder mit dem Einsatz zu drohen, andere bei den verbotenen Tätigkeiten zu unterstützen oder Unterstützung anzunehmen und der Stationierung von Kernwaffen auf dem eigenen Hoheitsgebiet zu gestatten. Er regelt Meldungen und Sicherheitsmaßnahmen und zeigt den Weg zur vollständigen Beseitigung von Kernwaffen auf. Dieser Vertrag schafft jedoch kein allgemeines, für alle verbindliches Völkerrecht. Als Völkervertragsrecht bindet der Atomwaffenverbotsvertrag nur für die Staaten, die ihn völkerrechtlich wirksam ratifiziert haben.

Ein für alle Staaten, also auch für die Nichtvertragsstaaten verbindliches Völkerrecht könnte durch den Atomwaffenverbotsvertrag nur entstehen, wenn er völkergewohnheitsrechtliche Geltung gewänne. Das ist jedoch in absehbarer Zeit ausgeschlossen, weil die Atomwaffenstaaten und ihre Verbündeten sich strikt weigern, den Vertrag zu unterzeichnen und sich auch nicht so verhalten, als ob sie ihn unterzeichnet hätten. Ein völkergewohnheitsrechtliches Nuklearwaffenverbot entsprechend dem PTNW könnte aber nur entstehen bei einer längere Zeit andauernden einheitlichen Praxis der Staaten und ihrer Überzeugung zu diesem Verhalten von Völkerrechts wegen verpflichtet zu sein.³

2. Unabhängig von dem aktuellen Atomwaffenverbotsvertrag gilt bereits seit Jahrzehnten und auch künftig das völkergewohnheitsrechtliche Verbot Atomwaffen einzusetzen oder anderen Staaten mit dem Einsatz zu drohen. Darauf hat der Internationale Gerichtshof in Den Haag (IGH) in seinem auf Anforderung der UN-Generalversammlung am 8. Juli 1996 erstellten Rechtsgutachten⁴ ausdrücklich hingewiesen. In dem für alle Staaten verbindlichen

1 A/CONF.229/2017/NGO/WP.9 unter
deutsch: <http://www.un.org/Depts/german/conf/a-conf-229-17-8.pdf>

2 <http://www.ialana.de/files/pdf/arbeitsfelder/atomwaffen/NWC/NWC-english.pdf>

3 Graf Vitzthum in Graf Vitzthum (Hrsg.) Völkerrecht 4. Auflage, I, Rn 131

4 IALANA (Hrsg.) Atomwaffen vor dem Internationalen Gerichtshof, Münster 1997, S. 29 ff

völkerrechtlichen Gutachten hat der IGH festgestellt: „Die Androhung und der Einsatz von Atomwaffen verstoßen generell gegen die Prinzipien und Regeln des humanitären Kriegsvölkerrechts.“⁵ Denn das humanitäre Völkergewohnheitsrecht verbietet zwingend die Verwendung von Waffen, die nicht zwischen kämpfender Truppe (Kombattanten) und Zivilbevölkerung unterscheiden, die unnötige Grausamkeiten und Leiden verursachen und die unbeteiligte und neutrale Staaten in Mitleidenschaft ziehen.

Offengelassen hat der IGH lediglich die Völkerrechtswidrigkeit im Falle der Existenzgefährdung eines Staates. Aus dem IGH-Gutachten ergibt sich jedoch eindeutig, dass selbst im Falle einer extremen Notwehrsituation, in der das Überleben eines Staates auf dem Spiele steht, ein etwaiger Atomwaffeneinsatz allenfalls dann völkerrechtsgemäß sein könnte, wenn er die genannten Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts beachten könnte. Nur im Hinblick auf die vom IGH seinerzeit technisch nicht auszuschließenden angeblich „sauberen“ kleineren taktischen Atomwaffen haben die IGH-Richter dargelegt, „nicht genügend Grundlagen zu haben, die sie in die Lage versetzen, mit Sicherheit zu entscheiden, dass die Anwendung von Atomwaffen unter allen Umständen in Widerspruch steht zu den Prinzipien und Regeln des für den bewaffneten Konflikt verbindlichen Rechts.“⁶ Der IGH hat an keiner Stelle des Gutachtens den Einsatz von Waffen erlaubt, die mit dem humanitären Völkerrecht unvereinbare Schäden anrichten. Vielmehr hat er im Gutachten an mehreren Stellen deutlich gemacht, dass das Notwehrrecht nach Art. 51 UN-Charta durch die Regeln des humanitären Völkerrechts eingeschränkt ist, „welche Mittel der Gewalt auch eingesetzt werden“.⁷

Diese Argumentation wird untermauert durch die ausdrückliche Feststellung in dem Gutachten des IGH, dass keiner der Staaten, die in dem Verfahren für die Rechtmäßigkeit des Atomwaffeneinsatzes eingetreten sind, dem Gericht Bedingungen dargelegt hat, unter denen ein Einsatz gerechtfertigt sein könnte. Die zum Zeitpunkt des Gutachtens existierenden Atomwaffen – soweit deren Existenz von den Atomstaaten eingeräumt worden ist – erfüllten die Anforderungen des humanitären Völkerrechts nicht. Das hat sich bis heute nicht geändert. Atomwaffen können bis heute nicht zwischen kämpfender Truppe (Kombattanten) und Zivilbevölkerung unterscheiden, nicht unnötige Grausamkeiten und Leiden vermeiden und auch nicht vermeiden unbeteiligte und neutrale Staaten in Mitleidenschaft zu ziehen. Folgerichtig weist die Präambel des Atomwaffenverbotsvertrages darauf hin, dass jeder Kernwaffeneinsatz gegen die Grundsätze des humanitären Völkerrechts verstieße. Dieses gehört zu den „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“, die in Deutschland nach Art. 25 GG Verfassungsrang haben und Bestandteil des Bundesrechtes sind.⁸ Völkergewohnheitsrecht

5 IGH-Gutachten (Anm. 4) Ziff. 105 (2) D

6 Ziffern 94 und 95 des Rechtsgutachtens

7 Ziffern 40, 41, 42, 78 des Rechtsgutachtens

8 Dementsprechend hat das Bundesverteidigungsministerium 2006 in der Taschenkarte für die Soldaten „Druckschrift Einsatz Nr. 03 - Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten“ die Soldaten ausdrücklich auf das Verbot des Einsatzes atomarer Waffen hingewiesen. Dieses Verbot hat konsequenterweise auch für die Vorbereitung dieses Einsatzes durch die Lagerung der Atomwaffen, die Stationierung und Bereitstellung der Einsatzflugzeuge und Einsatztruppen sowie die Einsatzübungen zu gelten. Denn aus der Völkerrechtswidrigkeit des Einsatzes von Atomwaffen ergibt sich, dass auch die Vorbereitungshandlungen völkerrechtlich nicht zu rechtfertigen sind.

bindet alle Staaten – unabhängig davon, ob sie Mitglied des Nichtverbreitungsvertrages (NPT) sind oder ob sie dem Atomwaffenverbotsvertrag beitreten.

Kritiker des Atomwaffenverbotsvertrages behaupten, dass dieser das Nichtverbreitungssystem des NPT beschädige und die atomare Abrüstung erschwere. Zutreffend ist, dass nicht alle denkbaren Konfliktfälle geregelt sind und der Verbotsvertrag kein Verifizierungssystem für die atomare Abrüstung enthält. Streitigkeiten über Vertragskollisionen oder über die Auslegung des Atomwaffenverbotsvertrages haben die Staaten jedoch nach Art. 18 PTNW im Einklang mit der UN-Charta beizulegen. Dabei soll der Verbotsvertrag anderen Abkommen im Range vorgehen.

Unaufrichtig ist die Kritik insofern, als die Atommächte es seit Inkrafttreten des NPT vor nahezu 50 Jahren versäumt haben, ihren vertraglichen Verpflichtungen nachzukommen, ernsthafte Verhandlungen zur vollständigen atomaren Abrüstung zu führen und diese erfolgreich abzuschließen.⁹ Sie behaupten vielmehr das Recht zu haben, bis zur Erfüllung der Abrüstungspflichten gemäß Art. 6 NPT Atomwaffen zu produzieren, zu besitzen, zu modernisieren und für den Einsatz bereitzuhalten. Dabei verkennen sie, dass ihre Drohungen mit dem Einsatz von Atomwaffen ebenso wie der Einsatz selbst von Anfang an gegen das humanitäre Völkergewohnheitsrecht verstoßen würden und auch der NPT nicht dazu berechtigt.¹⁰

3. Der Atomwaffenverbotsvertrag ändert auch nach seinem künftigen Inkrafttreten die Rechtslage in Deutschland grundsätzlich nicht. Sollte jedoch die Bundesregierung den in Kraft getretenen Vertrag unterzeichnen und der Gesetzgeber (Bundestag und Bundesrat) dem Beitritt Deutschlands zum Vertrag per Gesetz zustimmen, würde er 90 Tage nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde für Deutschland in Kraft treten. Er würde die Bundesregierung völkerrechtlich verpflichten, von der US-Regierung den unwiderruflichen Abzug der in Deutschland stationierten US-Atomwaffen zu verlangen, alle die Atomwaffen betreffenden Stationierungsabkommen und -vereinbarungen zu kündigen, den Übungsbetrieb der Bundeswehr mit Atomwaffen einzustellen, der US-Regierung den Transport von Atomwaffen in und über Deutschland sowie die Lagerung in Deutschland zu untersagen und die Nukleare Teilhabe in der NATO zu beenden. Eine weitere Mitarbeit in der Nuklearen Planungsgruppe der NATO und anderen mit Atomwaffen befassten militärischen Gremien wäre der Bundesregierung verboten, soweit es dabei um vom Atomwaffenverbots-Vertrag erfasste Bereiche geht.

In jedem Fall muss die Bundesregierung zur Kenntnis nehmen, dass bei den internationalen Vorverhandlungen zum Atomwaffenverbotsvertrag und durch die Zustimmung der Vertreter von 122 Staaten am 7. Juli 2017 die Mehrheit aller Staaten des Erdballes die uneingeschränkte Illegalität von Atomwaffen festgestellt hat. Erneut haben zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und damit die Zivilgesellschaft auf die Schaffung von

9 Der IGH hat diese Verpflichtung in seinem Gutachten nochmals ausdrücklich als allgemeine völkerrechtliche Verpflichtung bekräftigt (Anm. 4) Ziff. 105 (2) F

10 IGH-Gutachten (Anm. 4) Ziffern 85, 86, 78, 79

Völkerrecht Einfluss nehmen können und sich als „globaler Player“ positioniert. Die Vereinten Nationen haben den Rahmen für den Atomwaffenverbotsvertrag geboten und sind damit als weltweites Zentrum für nukleare Abrüstung gestärkt aus den Verhandlungen hervorgegangen.

Beschämend ist jedoch, dass (mit Ausnahme der Niederlande) die Regierungen aller NATO-Staaten inkl. der Bundesregierung sich durch die eindringliche Warnung der ständigen Vertretung der USA bei der NATO vom 17.10.2016¹¹ einschüchtern ließen. Die US-Regierung hatte von ihnen verlangt, in der UN-Generalversammlung gegen die Aufnahme von Verhandlungen zu einem Atomwaffen-Verbotsantrag zu stimmen und nicht an den Verhandlungen selbst teilzunehmen. Der weiteren Forderung des Ständigen Vertreters der USA, einem etwaigen Verbotsvertrag keinesfalls zuzustimmen, sind alle NATO-Staaten, letztlich auch die Niederlande, gefolgt. Die US-Regierung sieht offensichtlich durch den Verbotsvertrag die Nuklear-Politik der USA und damit auch der NATO gefährdet, insbesondere die Stationierung von US-Atomwaffen in fünf europäischen Staaten. Das starre Festhalten der USA und ihrer Gefolgschaft an der auf Abschreckung setzenden Nuklearwaffenstrategie inkl. Ersteinsatz muss jedoch als offene Verletzung jedenfalls des Völkergewohnheitsrechts und ihrer Verpflichtungen aus dem NPT sowie als Missachtung der Vereinten Nationen gewertet werden.

4. Politisch ist der Atomwaffenverbotsvertrag von großer Bedeutung. Zwar statuiert der Vertrag kein hinreichendes Verifikationsregime und enthält auch keine Regelung zur Förderung und zum Schutz von Whistleblowern bei Vertragsverletzungen. Jedoch haben die 2013 begonnenen internationalen Konferenzen zu den katastrophalen humanitären Auswirkungen jedes Atomwaffeneinsatzes die Menschen und Staaten sensibilisiert und die Bereitschaft zu Vereinbarungen über ein Atomwaffenverbot und über die vollständige nukleare Abrüstung gefördert. Von erheblicher Bedeutung ist dabei der bereits in den 1990-er Jahren von mehreren NGOs, darunter auch der IALANA, ausgearbeitete Entwurf einer Atomwaffenkonvention¹². Diesen brachte Costa Rica erstmals 1997 und in leicht geänderter Fassung gemeinsam mit Malaysia erneut 2007 in die Vereinten Nationen ein. Der UN-Generalsekretär leitete den Entwurf mit einer befürwortenden Stellungnahme als offizielles UNO-Dokument A/62/650 an alle UN-Staaten weiter¹³. Es handelt sich um einen detailliert ausformulierten Entwurf eines bindenden völkerrechtlichen Vertrags über das Verbot und die phasenweise Abschaffung aller Atomwaffen einschließlich eines differenzierten Verifikationssystems, der seither Gegenstand der Abrüstungsbemühungen der UN ist. Der Atomwaffenverbotsvertrag gibt wichtige Impulse an die Atomwaffenstaaten, ihrer bindenden Verpflichtung nach Art. VI Nichtverbreitungsvertrag (NPT) nachzukommen, in redlicher Absicht Verhandlungen mit dem Ziel der vollständigen nuklearen Abrüstung unter wirksamer internationaler Kontrolle zu beginnen und zum erfolgreichen Abschluss zu bringen.¹⁴ Bleiben die Atomwaffenstaaten weiterhin bei ihrer Weigerung so besteht die Gefahr, dass sich auch die Nicht-Atomwaffenstaaten nicht mehr an ihre Verpflichtung nach

11 Abgedruckt in IALANA „Atomzeitalter beenden – Gegen nukleare Abschreckung, für nukleare Abrüstung und Atomausstieg“, 2017, S. 24 ff. , auch zugänglich unter: www.ialana.de

12 http://www.ialana.de/files/pdf/arbeitsfelder/atomwaffen/atomare%20abruistung/Nuklearwaffen-Konvention-_deutsch.pdf

13 <http://www.ialana.de/files/pdf/arbeitsfelder/atomwaffen/NWC/NWC-english.pdf>

Art. II NPT gebunden fühlen, keinerlei Kernwaffen herzustellen, zu erwerben oder sich dabei unterstützen zu lassen. Das könnte zum Zusammenbruch des Nichtverbreitungsregimes führen, das bisher die befürchtete Ausbreitung von Atomwaffen weitgehend verhindern konnte.

Die von der Zivilgesellschaft initiierten und beförderten Verträge über Antipersonenminen (Ottawa 1997) und über Streumunition (Oslo 2008) sind geglückte Beispiele für Völkerrechtsverträge, die zunächst von vorangehenden Staaten vereinbart und im Laufe der Zeit rechtliche Allgemeinverbindlichkeit bekommen haben. Der Vertrag über das Verbot von Antipersonenminen ist inzwischen von 162 Staaten ratifiziert, der Vertrag über das Verbot von Streumunition von 97 Staaten. Der rasche Erfolg des Ottawa-Prozesses wäre nicht möglich gewesen ohne die engagierte Mitarbeit und die weltweiten Aktionen vieler Nichtregierungsorganisationen – vereint in der International Campaign to Ban Landmines (ICBL). Sie trugen entscheidend dazu bei, die Minenproblematik in das Bewusstsein der internationalen Öffentlichkeit zu rücken.

Zur Koordinierung der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten für ein Streubomben-Verbot entstand 2003 die Cluster Munition Coalition, ein Bündnis von Menschenrechtsorganisationen sowie anderen Vereinigungen und Initiativen gegen den Einsatz von Clustermunition. Die gemeinsamen Bemühungen von Staaten, verschiedenen UN-Organisationen sowie den zivilgesellschaftlichen Vereinigungen führten schließlich zu dem Verbotsvertrag von Oslo.

Die von mehreren hundert Organisationen der Zivilgesellschaft, darunter auch IALANA, getragene Internationale Campagne zur Abschaffung von Atomwaffen (ICAN) hat einen wesentlichen Anteil am Zustandekommen des Atomwaffenverbotsvertrags. Sie ist deswegen mit dem Friedensnobelpreis 2017 ausgezeichnet worden.

14 Diese inzwischen auch völkergewohnheitsrechtlich für alle Staaten der Welt geltende Verpflichtung aus Art. VI NPT hat der IGH in seinem Gutachten vom 8. Juli 1996 ausdrücklich bekräftigt – vgl. Anm. 4