



IALANA Deutschland e.V. - Vereinigung für Friedensrecht
Deutsche Sektion der International Association Of Lawyers Against Nuclear Arms

IALANA, Marienstraße 19-20, 10117 Berlin

Submission zur 2. Staaten- konferenz des TPNW

Berlin, den 13.11.2023

VORSTAND:

Co-Vorsitzende:
Amela Skiljan, LL.M. Eur
Berlin

Co-Vorsitzender:
Dr. Heiner Fechner
Postdoctoral Researcher, Bremen

Stellv. Vorsitzende:
Kornelia Kania
Vorsitzende RichterIn am LAG,
Barsinghausen
Volkert Ohm
Rechtsanwalt, Bremen

Finanzverantwortlicher:
Dr. Peter Becker
Rechtsanwalt, Lohfelden

Wolfgang Alban
Richter am Kammergericht i.R., Berlin

Gerhard Baisch
Rechtsanwalt, Bremen

Wilko Bauer
Rechtsanwalt, Angermünde

Dr. Philipp Boos
Rechtsanwalt, Berlin

Tomislav Chagall
Rechtsreferendar, Frankfurt a.M.

Bernd Hahnfeld
Richter i. R., Köln

Otto Jäckel
Rechtsanwalt, Wiesbaden

Stephan Möhrle, LL.M.
Freiburg

Viktor Pews
Rechtsanwalt, Berlin

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT:

Jan van Aken, Hamburg

Prof. Dr. Michael Bothe, Frankfurt a.M.
Daniela Dahn, Publizistin, Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen
Dipl.-Pol. Annegret Falter, Berlin

Prof. Dr. Hans-Joachim Heintze, Bochum
Prof. Dr. Martina Haedrich, Jena

Gabriele Krone-Schmalz, Journalistin
Prof. Dr. Norman Paech, Hamburg

Hans-Christof von Sponeck, Beigeordneter des
Generalsekretärs der Vereinten Nationen,
Mülheim

Prof. Dr. Carmen Thiele, Frankfurt/Oder
Jürgen Trittin, MdB, Göttingen

Prof. Dr. Herbert Wulf, Pinneberg

Geschäftsführer:
Lucas Wiril, Berlin

Prof. Dr. Christopher Gregory Weeramantry
Ehrenpräsident der IALANA
Vizepräsident des IGH

Dr. Peter Becker
Ehrenvorsitzender der IALANA Deutschland e.V.

IALANA Deutschland empfiehlt den Beitritt zum Atomwaffenverbotsvertrag

Von Bernd Hahnfeld

Die allgemeine für alle Staaten verbindliche Ächtung aller Atomwaffen und damit ihre Abschaffung hängen davon ab, ob der Atomwaffenverbotsvertrag (TPNW) Völkergewohnheitsrecht wird oder die Mehrheit der Atomwaffenstaaten ihm beitritt.

Zum Gewohnheitsrecht würden die wesentlichen Regelungen des TPNW, wenn sie auch von der großen Mehrheit der Atomwaffenstaaten unabhängig von ihrem Beitritt praktiziert werden und diese Staaten dabei davon ausgehen geltendes Recht anzuwenden. Die Atomwaffenmächte und ihre Verbündeten leisten gegen eine solche Entwicklung noch Widerstand.

Menschenrechte

Der Einsatz von Atomwaffen und dessen Androhung verletzen u.a. das Menschenrecht auf Leben nach Art. 6 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt).ⁱ Dieser ist 1976 in Kraft getreten und auch in bewaffneten Konflikten anzuwenden. Art. 6 wörtlich:

„Jeder Mensch hat ein angeborenes Recht auf Leben. Dieses Recht ist gesetzlich zu schützen. Niemand darf willkürlich seines Lebens beraubt werden.“
Die nicht zu rechtfertigende Tötung mit völkerrechtlich verbotenen Kriegswaffen ist willkürlich und würde dieses Menschenrecht missachten.

Der UN-Menschenrechtsausschuss hat in seiner im Oktober 2018 veröffentlichten Allgemeinen Bemerkung 36 zu Artikel 6 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) unter Ziffer 65 festgestellt, dass Vertragsstaaten, die an der Stationierung, dem Einsatz, dem Verkauf oder dem Kauf vorhandener Waffen und an der Erforschung, Entwicklung, dem Erwerb oder der Einführung von Waffen und Mitteln oder Methoden der Kriegsführung beteiligt/befasst sind, stets deren Auswirkungen auf das Recht auf Leben berücksichtigen müssen. Er konkretisiert unter Ziffer 66: „Die Androhung oder der Einsatz von Massenvernichtungswaffen, insbesondere von Kernwaffen, die wahllos wirken und geeignet sind, menschliches Leben in katastrophalem Ausmaß zu vernichten, ist mit der Achtung des Rechts auf Leben unvereinbar und kann ein Verbrechen nach dem Völkerrecht darstellen.“ⁱⁱ

IGH zu Atomwaffen

Den Einsatz von Atomwaffen im Rahmen ihrer Militär-Strategien rechtfertigen die Atommächte mit dem Gutachten des IGH vom 8. Juli 1996, der in extremen Notwehrsituationen, in denen die Existenz ihres Staates auf dem Spiele steht,

IALANA Geschäftsstelle
Marienstraße 19-20
10117 Berlin

Tel.: (030) 20 65-48 57
Fax (030) 20 65-48 58
E-Mail: info@ialana.de
Homepage: www.ialana.de

Bankverbindung:
IBAN: DE64 5335 0000 1000 6680 83
BIC: HELADEF1MAR
Sparkasse Marburg-Biedenkopf

den Einsatz von Atomwaffen nicht ausgeschlossen habe. Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat erklärt:

„Allerdings kann der Gerichtshof angesichts der gegenwärtigen Lage des Völkerrechts und angesichts des ihm zur Verfügung stehenden Faktenmaterials nicht definitiv die Frage entscheiden, ob die Androhung oder der Einsatz von Atomwaffen in einer extremen Selbstverteidigungssituation, in der die Existenz eines Staates auf dem Spiele stünde, rechtmäßig oder rechtswidrig wäre.“ⁱⁱⁱ

Die Atomwaffenstaaten übersehen dabei, dass der IGH mit diesem Ausspruch den Einsatz von Atomwaffen nicht gerechtfertigt hat. Er hat lediglich erklärt, dass er insoweit keine Entscheidung treffen könne.^{iv}

Demgegenüber lautet die Kernaussage seines Gutachtens:

„Aus dem oben (unter A bis D) erwähnten Anforderungen ergibt sich, dass die Androhung oder der Einsatz von Atomwaffen generell gegen diejenigen Regeln des Völkerrechts verstoßen würden, die für bewaffnete Konflikte gelten, insbesondere gegen die Prinzipien und Regeln des humanitären Kriegs-Völkerrechts.“^v

Der IGH nimmt Bezug auf das Zusatzprotokoll zu dem Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler Konflikte (Protokoll 1) vom 8. Juni 1977, wo in Art 35 unmissverständlich geregelt ist: *„In einem bewaffneten Konflikt haben die am Konflikt beteiligten Parteien kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegsführung.“* Sie dürfen sich nur mit Waffen verteidigen, die das humanitäre Völkerrecht nicht verbietet. In den Gründen des Gutachtens führt der IGH dazu aus, dass das Notwehrrecht nach Art. 51 UN-Charta durch das humanitäre Völkerrecht eingeschränkt ist, *welche Mittel der Gewalt auch eingesetzt werden.*

Ziffer 42 des Gutachtens wörtlich: *„Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kann allein für sich genommen die Anwendung von Atomwaffen in Notwehr nicht unter allen Umständen ausschließen. Aber gleichzeitig muss eine Gewaltanwendung, die nach dem Notwehrrecht verhältnismäßig ist, um rechtmäßig zu sein auch die Forderungen des für bewaffnete Konflikte verbindlichen Rechts erfüllen, was insbesondere die Grundsätze und Regeln des humanitären Völkerrechts umfasst.“^{vi}*

Die Regeln des humanitären Völkerrechts verbieten mit den Genfer Abkommen den Einsatz von Waffen,

- deren Wirkung nicht zwischen Kombattanten und Zivilisten unterscheidet,
- deren radioaktive Strahlung unnötige Qualen verursachen,
- die Schäden an der Umwelt und den Lebensgrundlagen der Menschen für zukünftige Generationen verursachen und
- die durch den grenzüberschreitenden Fall-Out neutrale Staaten in Mitleidenschaft ziehen.

Atomwaffen können diese Wirkungen nicht vermeiden, auch nicht die von den Atomwaffenstaaten ins Feld geführten sog. Mini-Nukes. Sie treffen unterschiedslos alle Lebewesen im Zielgebiet, verstrahlen Überlebende und die Umwelt radioaktiv und senden den Fall-Out durch Winde in die Nachbarländer. Da die entscheidenden Regeln des humanitären Völkerrechts laut IGH Völkergewohnheitsrecht geworden sind, sind sie auch für die Atomwaffenstaaten und ihre Verbündeten bindend, die sich bislang weigern dem TPNW beizutreten.

Die Formulierung im Tenor des Gutachtens ist unglücklich, weil sie zu Missverständnissen führen kann. Der TPNW hat die völkerrechtliche Argumentation des IGH aufgenommen und formuliert unmissverständlich Schritte zu einen universellen Atomwaffenverbot.

Nukleare Teilhabe Deutschlands

Deutschland zählt zu den Nicht-Atomwaffenstaaten, weil es keine Atomwaffen besitzt. Auf deutschem Staatsgebiet sind jedoch Atomwaffen stationiert, die in Verwahrung der US-Armee sind. Im Falle eines NATO-Einsatzes der Atomwaffen werden diese im Rahmen der nuklearen Teilhabe unter Bundeswehrflugzeuge geklinkt, von deutschen Soldaten zu den Zielorten geflogen und dort abgeworfen. Damit verfügen deutsche Hoheitsträger im Einsatzfall über diese Atomwaffen. Deutschland wird dann für einen begrenzten Zeitraum Atomwaffenstaat und gerät damit in Konflikt mit dem NPT.^{vii}

Als Vertragspartei des NPT ist der Nicht-Atomwaffenstaat Deutschland nach Art. 2 NPT verpflichtet, „Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper oder die Verfügungsgewalt darüber von niemanden unmittelbar oder mittelbar anzunehmen“. Entsprechend ist die USA nach Art. 1 NPT verpflichtet, „Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper oder die Verfügungsgewalt darüber an niemanden unmittelbar oder mittelbar weiterzugeben“. Eine Ausnahme für die nukleare Teilhabe ist im NPT nicht vorgesehen. Die Bundesregierung beruft sich dennoch darauf, dass sie bei der Unterzeichnung und bei der Ratifizierung des NPT jeweils einen förmlichen Vorbehalt erklärt hat, durch den sie sich im Kriegsfall das Recht auf die Verfügungsgewalt über Atomwaffen vorbehalten hat.

Die erklärten Vorbehalte der Bundesregierung bestätigen das nicht. Sie betonen nur, dass Deutschland weiterhin dem kollektiven Sicherheitssystem der NATO verpflichtet bleibt. Die Erklärungen bezeichnen die Waffen nicht, mit denen nach den kollektiven Sicherheitsregeln der NATO der Schutz der Bundesrepublik gewährleistet werden sollte. Obwohl das besondere Interesse der Bundesrepublik der Fortexistenz der nuklearen Teilhabe und der Sicherung der Europäischen Option galt,^{viii} sind Atomwaffen in den Erklärungen nicht ausdrücklich genannt. Aus dem Wortlaut der Erklärungen^{ix} lässt sich nicht herleiten, dass die Verteidigung mit Atomwaffen vereinbart ist. Die Erklärungen schließen nicht aus, dass die NATO die Bundesrepublik ausschließlich mit konventionellen Waffensystemen verteidigen soll, zumal auch der NATO-Vertrag keine Atomwaffen vorsieht. Aus den Erklärungen ergibt sich auch nicht, dass die damals bereits praktizierte nukleare Teilhabe nach dem Inkrafttreten des NPT fortgesetzt werden sollte.

Bei der Auslegung der Vorbehalte nach Art. 31 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK)^x ist unabhängig von dem, was die Parteien bei Abschluss des Vertrages subjektiv mit den verwendeten Formulierungen meinten, der Wortlaut maßgeblich.^{xi} Zudem sind nach Art. 19 lit c WVK nur Vorbehalte, die mit Ziel und Zweck des Vertrages nicht unvereinbar sind, zulässig. Mit der Übergabe der Atomwaffen würde der NPT praktisch ausgehebelt, weil dessen Sinn und Zweck darin besteht, dass Atomwaffenstaaten keine Atomwaffen an Nicht-Atomwaffenstaaten übergeben und diese keine Verfügungsgewalt über Atomwaffen ausüben dürfen. Weitere Regelungen sind in Art 1 und 2 NPT nicht enthalten. Die Fortgeltung der nuklearen Teilhabe (d. h. die Übertragung der Verfügungsgewalt über Atomwaffen im Kriegsfall) auch nach Inkrafttreten des NPT würde den Wortlaut und den Sinn und Zweck des NPT in sein Gegenteil verkehren. Sie kann gemäß Art. 19 lit. c WVK nicht Inhalt eines völkerrechtlichen Vorbehalts sein und ist als Vorbehalt unwirksam.^{xii}

Die nukleare Teilhabe Deutschlands lässt sich unter keinerlei völkerrechtlichen Gesichtspunkten rechtfertigen, wird aber dennoch praktiziert. Ein Beitritt Deutschlands zum TPNW würde Deutschland nach Art. 1 lit. g verpflichten, die nukleare Teilhabe zu beenden und nach Art. 3 ein umfassendes Sicherheitsabkommen mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) abzuschließen. Art. 4 Abs. 4 TPNW schreibt den beitretenden Teilhabestaaten zudem vor, auf seinem Hoheitsgebiet vorhandene Atomwaffen, die sich im Besitz eines anderen Staates befinden, zügig zu entfernen. Ein Zeitraum wird nicht genannt, was die Tür für mögliche Verzögerungen und eine Hinhaltenaktik öffnet.

TPNW und NPT

Der TPNW enthält im Gegensatz zum NPT eine konkrete Abrüstungsverpflichtung und delegitimiert die Strategie der nuklearen Abschreckung. Während Sinn und Zweck des NPT ist, die Weiterverbreitung von Atomwaffen zu verhindern, geht es dem TPNW darum, Atomwaffen überprüfbar und unumkehrbar „abzuwickeln“, die Einsatzbereitschaft aufzuheben und die Atomwaffen so bald wie möglich zu vernichten.^{xiii}

Unlösbare Widersprüche zwischen den Bestimmungen des TPNW und des NPT bestehen nicht. Die Verpflichtungen von Nicht-Atomwaffenstaaten, die dem TPNW beitreten, ergeben sich aus Art. 3 TPNW. Dazu zählen auch die Staaten der nuklearen Teilhabe. Deren Verpflichtungen gehen dabei weiter als diejenigen der Nicht-Teilhabestaaten. Bis zum Beitritt bleiben die bestehenden Sicherungsverpflichtungen gegenüber der IAEO wirksam. Danach gelten die existierenden bzw. neu abzuschließenden Sicherungsabkommen mit der IAEO. Die Verhandlungen darüber haben 180 Tage nach dem wirksamen Beitritt zu beginnen. Binnen 18 Monaten nach dem Beitritt tritt das Sicherungsabkommen in Kraft. Die Verpflichtungen aus Art. 3 TPNW entsprechen insoweit den Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 NPT.^{xiv}

Ein Problem könnte sein, dass Art. 3 TPNW nur den Abschluss eines einfachen Sicherungsabkommens mit der IAEO fordert, nicht aber den Abschluss des IAEO-Zusatzprotokolls vom 1997, das weitergehende Verifikationsstandards festschreibt. Es besteht die Gefahr, dass Beitrittsstaaten ihre Verifikationspflichten auf dem in Art. 3 TPNW festgeschriebenen Standard einfrieren und wenig Motivation besteht, auch noch das IAEO-Zusatzprotokoll zu ratifizieren. Dagegen ist einzuwenden, dass auch der NPT nicht die Ratifizierung des Zusatzabkommens fordert. Rechtlich gesehen liegen die Verifikationsbestimmungen des TPNW auf dem Niveau des NPT und fallen nicht dahinter zurück.^{xv} Kein Staat ist gehindert dem IAEO-Zusatzprotokoll beizutreten. Zudem wird sich das neu geschaffene Verifikationssystem des TPNW ständig weiter entwickeln, wie das bei dem 50 Jahre bestehenden NPT auch geschehen ist.

Bei dem Beitritt eines Atomwaffenstaats zum TPNW finden Art. 4 Abs. 2, Art. 3 TPNW Anwendung. Die Atomwaffenstaaten sind verpflichtet, mit einer noch zu schaffenden „Competent Authority“ einen Zeitplan für die Durchführung und Überwachung der Abrüstung ihrer Atomwaffen und dazugehörigen Einrichtungen zu vereinbaren. Mit der IAEO ist sodann ein Verifikations-Abkommen zu schließen, das auf dem Niveau des IAEO-Zusatzprotokolls liegt.^{xvi}

Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages zitiert die Literatur, die den TPNW als „die Erfüllung einer sich gewohnheitsrechtlich verfestigten Verpflichtung aus Art. 6 NPT.“ bezeichnet.^{xvii} Der TPNW unterminiert nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes den NPT nicht, sondern ist Bestandteil einer gemeinsamen nuklearen Abrüstungsarchitektur. Bestehende Verpflichtungen der NPT-Staaten aus dem NPT werden durch eine Mitgliedschaft im TPNW weder aufgehoben noch relativiert.^{xviii}

Der TPNW schafft keine völlig neuen Verifikationsstrukturen, sondern greift zum großen Teil auf bereits existierende Mechanismen, wie z. B. die Sicherungsabkommen der Vertragsstaaten mit der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) zurück.^{xix}

IALANA regt an, dass auf der 2. Vertragsstaaten-Konferenz die Vertragsstaaten in Erfüllung von Art. 12 TPNW alle NPT-Vertragsstaaten auffordern dem TPNW beizutreten.

Da es zu einem Einsatz oder seiner Androhung aus ethischen und völkerrechtlichen Gründen nicht kommen darf, machen die einsatzbereite Stationierung der Atomwaffen und darüber hinaus ihre Existenz keinen Sinn. Zwar enthält der TPNW kein vollständiges System der Verifikation der atomaren Abrüstung, zeigt aber durch Verhandlungen mit der IAEO oder anderen internationalen Behörden erste Schritte auf dem Weg zu einer vollständigen atomaren Abrüstung auf.

Der IGH hat zwar den Einsatz von Atomwaffen und dessen Androhung völkerrechtlich bewertet (entsprechend der Gutachteranfrage der UN-Generalversammlung), hat sich aber zur Rechtmäßigkeit der Existenz von Atomwaffen, ihrer Entwicklung, Produktion, ihrem Transport, ihrer Lagerung und ihrer einsatzbereiten Aufstellung nicht geäußert. Der TPNW hat die Lücke geschlossen, die der IGH in seinem Gutachten gelassen hat.

Hinweis: Bei dem Text handelt es sich um die deutsche Übersetzung einer Submission, die IALANA zur 2. Staatenkonferenz des TPNW eingereicht hat. Die Original-Einreichung findet sich hier: http://ialana.de/images/TPNW_2MSP_IALANA_Germany_iv.pdf

ⁱ BGBl. 1973 II S. 1534

ⁱⁱ Human Rights Committee, General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life - 30 October 2018 - CCPR/C/GC/36.

ⁱⁱⁱ Rechtsgutachten des IGH vom 8. Juli 1996 – abgedruckt in IALANA, Atomwaffen vor dem Internationalen Gerichtshof, Münster 1997, Tenor E (2).

^{iv} Der Präsident des IGH M. Bedjaoui hat in seiner dem Gutachten angefügten Erklärung ausgeführt: „Ich werde nie genug hervorheben können, dass die Unfähigkeit des Gerichtshofs, über die Feststellung hinauszugehen, zu der er gekommen ist, keinesfalls so ausgedeutet werden darf, als hätte er damit eine Tür für die Anerkennung der Rechtmäßigkeit der Androhung durch oder des Einsatzes von Atomwaffen offengehalten.“ – IALANA, Atomwaffen vor dem Internationalen Gerichtshof aaO S. 113ff. (115).

^v IGH aaO Tenor E (1).

^{vi} IGH aaO.

^{vii} Bernd Hahnfeld, Nukleare Teilhabe, www.ialana.de.

^{viii} Matthias Küntzel, Bonn und die Bombe, Deutsche Atomwaffenpolitik von Adenauer bis Brandt, Frankfurt/M. 1992, S. 143.

^{ix} Bernd Hahnfeld, Nukleare Teilhabe ist völkerrechtswidrig, W&F 2/2020 S. 46 ff.

^x BGBl 1985 II S. 927.

^{xi} Wolfgang Graf Vitzthum in Wolfgang Graf Vitzthum, Völkerrecht 4. Auflage, 1.Abschnitt RdNr. 123; von Heinegg aaO § 12 RdNr. 12.

^{xii} Bernd Hahnfeld aaO.

^{xiii} Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags (WD BT) WD2 – 3000 – 111/20 – Ziff. 2.8.

^{xiv} WD BT aaO. Ziff.2.4.1.

^{xv} WD BT aaO. Ziff. 2.6.1.

^{xvi} WD BT aaO Ziff. 2.8.

^{xvii} WD BT aaO. Ziff. 3.2.

^{xviii} WD BT aaO Ziff. 4.

^{xix} WD BT aaO Ziff. 2.1.