

Chronologie eines NRO¹-Erfolgs: Atomwaffen vor dem Internationalen Gerichtshof

Am 8. Juli 1996 hat der Internationale Gerichtshof (IGH) in Den Haag in einem Gutachten-Verfahren nach Art. 96 der UN-Charta eine Entscheidung getroffen, die für die internationalen Beziehungen, insbesondere für die künftige Rolle von Atomwaffen, von großer Bedeutung sein kann. Die Kernaussage der Richterspruches („advisory opinion“) lautet: Die Androhung des Einsatzes und der Einsatz von Atomwaffen verstoßen generell gegen das Völkerrecht und im besonderen gegen die Regeln des humanitären Kriegsvölkerrechts. Die Entscheidung ist ein erstaunliches Zwischenergebnis einer Kampagne von Nicht-Regierungsorganisationen (NRO), die im Mai 1992 in Genf gestartet worden ist und deren Verlauf hier kurz skizziert werden soll.

Station 1:

Für den 14. und 15. Mai 1992 hatten drei weltweit tätige NRO zu einer internationalen Tagung in das Hauptquartier der Vereinten Nationen in Genf eingeladen: die internationale Ärztevereinigung IPPNW, die Juristenorganisation IALANA (International Association of Lawyers Against Nuclear Arms) und das in Genf residierende IPB (International Peace Bureau). Der Einladung waren 108 Juristinnen und Juristen, Ärzte, Naturwissenschaftler, Diplomaten und Vertreter von Friedensorganisationen aus 32 Staaten gefolgt.

Als Ergebnis wurde unter der Federführung von IPPNW, IALANA und IPB eine weltweite Kampagne unter der Bezeichnung World Court Project (Projekt Internationaler Gerichtshof) gestartet, die darauf gerichtet war und ist, ein Zweckbündnis aus NROs und Regierungsvertretern möglichst vieler Staaten zu schmieden. Dieses Zweckbündnis setzte sich ein konkretes Ziel: Es sollte angestrebt werden, durch eine UN-Sonderorganisation und nach Möglichkeit durch die UN-Generalversammlung ein Gutachten-Verfahren nach Art. 96 der UN-Charta beim Internationalen Gerichtshof in Den Haag einzuleiten, um einen Richterspruch zu der seit Jahrzehnten umstrittenen Frage herbeizuführen, ob ein Einsatz von Atomwaffen und die Androhung eines solchen mit dem geltenden Völkerrecht vereinbar sind. Dazu wurde von den Trägerorganisationen ein „Steering Committee“ gebildet, das in der Folgezeit die weltweiten Aktionen koordinieren und für einen ständigen Informationsfluß innerhalb der Kampagne sorgen sollte.

Station 2:

Nur ein Jahr später konnte die Kampagne einen Zwischenerfolg verbuchen. Die World Health Assembly, das Hauptorgan der Weltgesundheitsorganisation (WHO), beschloß - gegen den heftigen Widerstand der Atomwaffenstaaten und ihrer Verbündeten - am 14. Mai 1993 in Genf mit der Mehrheit von 73 Ja-Stimmen gegen 40 Nein-Stimmen, beim IGH in Den Haag nach Art. 96 Abs. 2 UN-Charta ein Rechtsgutachten („advisory opinion“) zu der Frage einzuholen, ob angesichts der Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt die Anwendung von Nuklearwaffen durch einen Staat im Krieg oder in einem anderen bewaffneten Konflikt einen Bruch seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen einschließlich der WHO-Verfassung bedeuten würde (Resolution WHA 46.40).

Diesem Votum der Weltgesundheitsversammlung war eine intensive Mobilisierungsarbeit der Trägerorganisationen des World Court Projects und zahlreicher Regie-

¹ NRO: Nicht-Regierungsorganisation (engl. NGO – Non-Governmental Organisation)

rungsvertreter und Diplomaten insbesondere aus den sog. „blockfreien Staaten“ vorausgegangen. Diese wurde dadurch erleichtert, daß in mehreren Delegationen von WHO-Mitgliedsstaaten engagierte Aktivisten der IPPNW vertreten waren, die im Vorfeld und während der Weltgesundheitsversammlung unmittelbar bei den anderen Delegierten für das Projekt werben konnten. Argumentativ unterstützt wurden sie durch völkerrechtliche Studien und Vorlagen, die von Juristen aus dem Bereich der IALANA erstellt worden waren und weltweit der Kampagne zur Verfügung standen

Station 3:

Obwohl das Coordinating Bureau der „blockfreien Staaten“ am 26. Oktober 1993 im Konsens beschlossen hatte, in der UN-Generalversammlung einen Antrag auf Einholung eines Rechtsgutachtens nach Art. 96 Abs. 1 UN-Charta beim Internationalen Gerichtshof zur Frage der Völkerrechtswidrigkeit des Einsatzes und der Androhung des Einsatzes von Atomwaffen einzubringen, blieb die Initiative im First Committee der UN-Generalversammlung stecken, noch ehe sie das eigentliche Beschlußgremium erreichte. Der Resolutionsentwurf wurde zwar in den Ersten Ausschuß der UN-Generalversammlung am 9. November 1993 eingebracht. Auf massiven Druck namentlich der USA, Frankreichs und des Vereinigten Königreichs entschlossen sich jedoch zahlreiche Staaten insbesondere der sog. Blockfreien, nicht auf einer Beschlußfassung im Jahre 1993 zu bestehen.

Die Trägerorganisationen des World Court Projects setzten in den Folgemonaten ungeachtet dessen ihre Bemühungen fort, durch informelle Kontaktgespräche insbesondere am Sitz der UN in New York eine möglichst große Zahl von Staatenvertretern dafür zu gewinnen, in der nächsten Sitzungsperiode der UN-Generalversammlung im Jahre 1994 den zurückgezogenen Resolutionsentwurf erneut einzubringen.

Station 4:

Zwischenzeitlich war beim Internationalen Gerichtshof in Den Haag der Antrag der WHO eingegangen. Der IGH setzte allen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen eine Frist zunächst bis zum 10. Juni 1994, dann bis zum 20. Juni 1995, bis zu deren Ablauf sie schriftliche Stellungnahmen zum Antrag der WHO einreichen konnten. Zahlreiche Staaten unterstützten den Gutachtensantrag, darunter Indien, Weißrußland, Irland, Kasachstan, Mexiko, Schweden und die Ukraine. Dagegen vertraten insbesondere die Regierungen der USA, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, Deutschlands, Rußlands und Australiens die Gegenposition und bestritten der WHO die Kompetenz zur Einholung eines solchen Gutachtens. In Japan geriet die Regierung unter starken innenpolitischen Druck der parlamentarischen Opposition, der Anti-Atomwaffenorganisationen und der Medien, als sie in ihrer Stellungnahme gegenüber dem IGH den Einsatz von Atomwaffen als legal bezeichnen wollte; sie mußte schließlich von ihrer Position abrücken. Im schwedischen Parlament kam es zu einer parteienübergreifenden Koalition, die die Regierung schließlich veranlaßte, die atomwaffenkritische Position der Parlamentsmehrheit als schwedische Stellungnahme dem IGH vorzulegen.

Aus dem Bereich des World Court Projects wurden Entwürfe für Stellungnahmen gefertigt und interessierten Regierungen zur Verfügung gestellt. Auf Veranlassung der deutschen Sektionen der IALANA und der IPPNW erarbeitete der Frankfurter Völkerrechtler Prof. Michael Bothe ein Rechtsgutachten, das sich eingehend mit der Zulässigkeit des WHO-Begehrens befaßte und international verbreitet wurde.

Außerdem sammelten die Trägerorganisationen des World Court Projects weltweit Unterschriften für eine Declaration of Conscience to the United Nations und vor allem

in Japan für den Hiroshima und Nagasaki Appell. Die „Unterstützerliste“ umfaßte weltweit Hunderte von Organisationen (u.a. Greenpeace International, das International Network of Engineers and Scientists for Global Responsibility - INES - , eine Vielzahl von Kirchen, Gewerkschaften, und Bürgerrechtsgruppen) sowie zahlreiche prominente Einzelpersonlichkeiten, darunter der frühere Präsident der Sowjetunion Michail Gorbatschow, der langjährige Ministerpräsident Neuseelands David Lange, der Dalai Lama, eine Vielzahl von Bischöfen sowie mehrere Nobelpreisträger. Am 10. Juni 1994 übergaben Repräsentanten des „WCP-Projekts“ dem sichtlich beeindruckten Registrar (Kanzler) des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag die Listen mit ca. 145.000 (von insgesamt mehr als 100 Millionen) gesammelten Unterschriften.

Station 5:

Der entscheidende Durchbruch gelang in der 49. Sitzungsperiode der UN-Generalversammlung im Herbst 1994. Zunächst nahm der Abrüstungsausschuß der UN-Generalversammlung am 19. November 1994 mit einer Mehrheit von 77 Ja-Stimmen gegen 33 Nein-Stimmen bei 21 Enthaltungen einen von den blockfreien Staaten eingebrachten Resolutionsentwurf an, der dem Plenum der UN-Generalversammlung zur Beschlußfassung vorgelegt werden sollte (A/C.1/49/L.36). Die Regierungen Frankreichs, der USA, des Vereinigten Königreichs und auch Deutschlands unternahmen intensive Bemühungen, u.a. durch einen Geschäftsordnungsantrag eine Sachabstimmung durch die UN-Generalversammlung zu verhindern. Trotz allem votierte aber die UN-Generalversammlung am 15. Dezember 1994 mit der Mehrheit von 78 Ja-Stimmen gegen 43 Nein-Stimmen (bei 38 Enthaltungen) für den an den IGH gerichteten Gutachtensantrag, wobei sie ausdrücklich das bereits zuvor von der WHO am 14. Mai 1993 beschlossene Gutachtenbegehren begrüßte. Trotz des großen politischen und auch finanziellen Drucks der Atomwaffenstaaten und ihrer Verbündeten ging die UN-Generalversammlung sogar noch einen Schritt weiter als die WHO und verlangte vom IGH nicht nur die Prüfung der Völkerrechtmäßigkeit des Einsatzes von Atomwaffen, sondern auch der Androhung eines Nuklearwaffen-Einsatzes (Resolution 49-75 K).

Station 6:

Nachdem das Gutachtenbegehren der UN-Generalversammlung am 19. Dezember 1994 durch den UN-Generalsekretär Boutros-Ghali dem IGH übermittelt worden war, setzte dieser gemäß Art. 66 des IGH-Statuts den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen eine Frist bis zum 20. September 1995 zur Abgabe von schriftlichen Stellungnahmen. Diese machten davon in relativ großer Zahl Gebrauch.

In der Zeit vom 30. Oktober bis 15. November 1995 hielt der IGH dann an seinem Dienstsitz im Friedenspalast in Den Haag öffentliche Anhörungen ab, um allen Staaten, die schriftliche Stellungnahmen vorgelegt hatten, Gelegenheit zu geben, diese mündlich zu ergänzen, sowie um Fragen des Gerichts zu beantworten. Insgesamt gaben 22 Staatenvertreter mündliche Statements ab (Australien, Ägypten, Frankreich, Deutschland, Indonesien, Mexiko, Iran, Italien, Japan, Malaysia, Neuseeland, Philippinen, Qatar, Rußland, San Marino, Samoa, Marshall Inseln, Solomon Inseln, Costa Rica, Vereinigtes Königreich, USA und Simbabwe).

Die Trägerorganisationen des World Court Projects erstellten während der öffentlichen Anhörungen tägliche Zusammenfassungen (Hague Reports), hielten Pressekonferenzen ab, sorgten für einen weltweiten Informationsfluß untereinander und unterstützten Vertreter mehrerer Regierungen bei der Abgabe ihrer mündlichen Stellungnahmen. Grundlage dafür waren u.a. ein zwischenzeitlich erstelltes „Model Sta-

tement“ sowie ein vom „Japan Center of World Court Project“ erarbeitetes „Non-Governmental Statement“.

Station 7:

Am 8. Juli 1996 erging dann schließlich der mit Spannung erwartete Richterspruch des Internationalen Gerichtshofs nach Art. 96 UN-Charta. Während der Gerichtshof (in einer Mehrheitsentscheidung von 11 zu 3 Richterstimmen) das Gutachten-Begehren der WHO aus formellen Gründen für unzulässig hielt, bejahte er die Zulässigkeit des Gutachtenantrages der UN-Generalversammlung und faßte seinen Richterspruch (advisory opinion) in sechs Punkten zusammen, dessen Kern in der allein authentischen englische Textfassung im Kasten zitiert ist.

Die Kernaussagen des IGH-Gutachtens zum Verbot des Einsatzes von Atomwaffen im Wortlaut:

“E. It follows from the above mentioned requirements that the threat or use of nuclear weapons would generally be contrary to the rules of international law applicable in armed conflict, and in particular the principles and rules of humanitarian law.

However, in view of the current state of international law, and of the elements of fact as its disposal, the Court cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of a State would be at stake;

F. There exists an obligation to pursue in good faith and bring to a conclusion negotiations leading to nuclear disarmament in all its aspects under strict and effective international control.”

Die Kernaussage (E.) des Richterspruchs des IGH besteht darin, daß die Androhung oder der Gebrauch von Atomwaffen generell/grundsätzlich („generally“) gegen die Regeln des für bewaffnete Konflikte geltenden Völkerrechts verstoßen würden, im besonderen gegen die Prinzipien und Regeln des humanitären Kriegsvölkerrechts. Allerdings sah sich der Gerichtshof nicht in der Lage, positiv oder negativ definitiv festzustellen, ob der Einsatz oder die Androhung des Einsatzes von Atomwaffen ausnahmsweise in einer für einen Staat existenzgefährdenden extremen Notwehrsituation rechtmäßig oder rechtswidrig wäre. Einstimmig haben die Richter darüber hinaus festgestellt (F.), daß bereits heute die verbindliche Rechtspflicht insbesondere der Atomwaffenstaaten aus Art. VI des Nichtwiederbreitungsvertrages besteht, nicht nur ernsthaft über die Abschaffung der Atomwaffen mit dem Ziel „Null“ zu verhandeln, sondern diese Verhandlungen auch zu einem Abschluß zu bringen.

Das Abstimmungsergebnis hinsichtlich der Kernaussage (E.) von 7 zu 7 Richterstimmen, wobei die Stimme des Präsidenten den Ausschlag gab, war nur scheinbar knapp: Drei weitere Richter (Weeramantry aus Sri Lanka, Shahabuddeen aus Guyana und Koroma aus Sierra Leone) votierten nur deshalb gegen die „Präsidentenmehrheit“, weil es nach ihrer Auffassung nicht nur „generell“, sondern - weitergehend - ausnahmslos keine denkbare Rechtfertigung für einen Atomwaffeneinsatz geben könne; insofern ist die Sachentscheidung in dieser Frage mit einer Mehrheit von 10 zu 4 Richterstimmen ergangen. Die vier überstimmten Richter kommen aus den Atomwaffenstaaten USA, Vereinigtes Königreich, Frankreich und aus Japan. Der deutsche Richter Fleischhauer, der russische Richter Vereschetin und Richter Shi aus China stimmten mit der Präsidentenmehrheit.

Dr. Dieter Deiseroth²

Literaturhinweise:

Bothe, Michael: Nuclear Weapons and the International Court of Justice. The admissibility of the request of the WHO. Memorial (engl./dt.). IALANA-Schriftenreihe Band 5. Marburg. September 1994

Grief, Nicholas: Völkerrecht gegen Kernwaffen. Projekt Internationaler Gerichtshof (World Court Project). IALANA-Schriftenreihe. Marburg, 1993, zu beziehen über die IALANA-Geschäftsstelle, Gisonenweg 9, 35037 Marburg, Tel. 06421/23027.

IALANA (Hrsg.): Atomwaffen vor dem Internationalen Gerichtshof. Dokumentation – Analysen – Hintergründe. Mit einem Geleitwort von Bundesverfassungsrichter a.D. DDr. Helmut Simon. LIT-Verlag. Münster. 1997

Mohr, Manfred: Das „World Court Project“ - vom Erfolg einer NRO-Kampagne, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften (Hrsg. vom Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes), Heft 3/1995, S. 146 ff.

Weiss, P. / Weston, B / Falk, R / Mendlowitz, S.: Draft Memorial in Support of the Application by the World Health Organization for an Advisory Opinion by the International Court of Justice on the Legality of the Use of Nuclear Weapons Under International Law, in: Transnational Law and Contemporary Problems, 1994, S. 721 ff.

² Erstabdruck in: Birckenbach/Jäger/Wellmann (Hrsg.), Jahrbuch Frieden 1997. Verlag C.H.Beck. Bonn 1996, S. 79 - 86