

Erklärung zum Inkrafttreten des Atomwaffenverbotsvertrages am 22. Januar 2021

Von Bernd Hahnfeld und Amela Skiljan

Verhandlungen zum TPNW

Die irreführende und abwertende Bezeichnung des völkerrechtlichen „Vertrags über das Verbot von Kernwaffen“ (TPNW) in zahlreichen Medien (Tagesschau, FAZ, Die Zeit, The Guardian) als lediglich „symbolisch“ verkennt die politische und rechtliche Bedeutung des Vertrages grundlegend. Das Völkerrecht kennt keine „symbolischen“ Verträge. Jeder Staat ist im gleichen Maße berechtigt, an Verhandlungen für internationale Verträge teilzunehmen, sie mitzugestalten und sie zu verabschieden. Art. 6 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 besagt „Jeder Staat besitzt die Fähigkeit, Verträge zu schließen.“ Somit spielt es für die Gültigkeit eines Vertrages keine Rolle, welche Staaten ihn ausgehandelt und verabschiedet haben. Genauso auch im Falle des TPNW – für seine Gültigkeit spielt es keine Rolle ob die neun Staaten in Besitz von Atomwaffen und die NATO-Staaten sich an den Verhandlungen beteiligt haben.

Die Wirkung des TPNW

Der Atomwaffenverbotsvertrag ist ein für alle Mitgliedsstaaten völkerrechtlich verbindlicher Vertrag, der wie alle anderen völkerrechtlichen Verträge nach dem Wiener Abkommen über das Recht der Verträge auszulegen und anzuwenden ist.

Er verbietet in Art. 1 den Mitgliedsstaaten Atomwaffen zu entwickeln, zu erproben, zu erzeugen, herzustellen, zu besitzen oder zu lagern; Atomwaffen einzusetzen oder ihren Einsatz anzudrohen; sie auf ihrem Hoheitsgebiet zu stationieren. Unterstützung jeglicher Art für die benannte Tätigkeit ist auch untersagt.

Damit verbieten u.a. die Mitgliedsstaaten des TPNW der Marine aller anderen Staaten das Benutzen ihrer Hoheitsgewässer und das Anlaufen ihrer Häfen mit atomwaffenbestückten Schiffen, weil darin während der Zeit des Aufenthalts eine Aufstellung/Dislozierung von Atomwaffen läge. Aus demselben Grunde verbieten die TPNW-Staaten allen anderen Staaten, ihr Hoheitsgebiet mit atomwaffentragenden Flugzeugen zu überfliegen. Dieser Umstand ist von erheblicher praktischer Bedeutung und einer der wesentlichen Gründe, warum die Atomwaffenstaaten gegen den TPNW Front machen. Die TPNW-Staaten verbieten ihren Bürgern Geschäfte mit der Atomwaffenindustrie anderer Länder, sie untersagen ihren Banken und Kreditinstituten Geschäfte mit Banken und Unternehmen, welche die Atomwaffenrüstung fördern. Diese vertraglich bindenden Verpflichtungen sind alles andere als symbolisch.

Eine der großen Errungenschaften des TPNW ist die in Art. 6 verankerte Verpflichtung zur Hilfeleistung für Opfer von Atomwaffeneinsätzen sowie Atomwaffentests und Umweltsanierung.

Bereits jetzt haben 52 Staaten weltweit den TPNW ratifiziert. Weitere werden folgen, denn die Vertreter von 122 Staaten haben am 7. Juli 2017 den TPNW verabschiedet, bis heute haben ihn 86 Staaten unterzeichnet und 52 ratifiziert (Stand 02.02.2021).

Verhältnis zum Völkergewohnheitsrecht

Zwar wird der TPNW in absehbarer Zeit kein Völkergewohnheitsrecht begründen. Für die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht ist in Art. 38 Abs. 1 lit b IGH-Statut anerkannt, dass eine (länger andauernde) allgemeine Übung der Staaten vorliegen muss, die auf einer nachweisbaren Rechtsüberzeugung beruht. Es müssen nicht sämtliche Staaten an der Übung beteiligt sein. Das Fehlen einiger „wichtiger“ oder besonders betroffener Staaten kann jedoch verhindern, die Staatenpraxis als allgemein anzusehen. Sobald auch Atomwaffenstaaten und ihre Verbündeten dem TPNW beitreten oder (ohne Beitritt) die Regeln des TPNW in dem Bewusstsein befolgen, damit geltendes Recht anzuwenden, können die Regeln des TPNW völkergewohnheitsrechtliche Geltung erlangen. Damit ist angesichts des fehlenden Abrüstungswillens dieser Staaten vorerst nicht zu rechnen. Diese Tatsache ändert jedoch nichts an der völkerrechtlichen Verbindlichkeit des TPNW.

Der TPNW ist ein großer Schritt auf dem Weg zu einem schriftlich fixierten, allgemein verbindlichen völkerrechtlichen Abkommen über die Ächtung von Atomwaffen. Er verdichtet das existierende humanitäre Völkergewohnheitsrecht. Denn der IGH hat in seinem Gutachten erklärt, dass die Androhung und der Einsatz von Atomwaffen generell gegen das humanitäre Völkerrecht verstoßen. Zwar hat der IGH im Tenor des Gutachtens auch erklärt, dass er angesichts der gegenwärtigen Lage des Völkerrechts und angesichts des ihm zur Verfügung stehenden Faktenmaterials (1996) nicht definitiv die Frage entscheiden kann, ob die Androhung oder der Einsatz von Atomwaffen in einer extremen Selbstverteidigungssituation, in der die Existenz eines Staates auf dem Spiel stünde, rechtmäßig oder rechtswidrig wäre. Diese Aussage ist aber der Tatsache geschuldet, dass nach der Feststellung des IGH keiner der Staaten, die für die Rechtmäßigkeit der Anwendung von Atomwaffen eintreten, näher ausgeführt hat, welche die genauen Bedingungen sein würden, die solch eine begrenzte Anwendung rechtfertigen. Im Übrigen lagen den Richtern keine Informationen darüber vor, dass es zukünftig einmal – wie von den Atomwaffenstaaten behauptet – saubere, also keine radioaktive Strahlung freisetzende Atomwaffen geben könne, sodass sie die Beantwortung dieser Frage offen ließen. Entscheidend ist, dass der IGH in den Gründen seines Gutachtens wiederholt betont hat, Notwehr sei nur mit Waffen erlaubt, deren Anwendung den Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts nicht widersprechen; der IGH hat erklärt, dass das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta durch das humanitäre Völkerrecht eingeschränkt ist, „welche Mittel der Gewalt auch eingesetzt werden.“ Damit ist Notwehr mit Atomwaffen grundsätzlich (für alle Staaten) völkerrechtlich verboten, weil diese nach dem gegenwärtigen Stand der Waffentechnik nicht zwischen Zivilisten und Kombattanten unterscheiden, vor allem durch ihre radioaktive Strahlung unnötige Qualen verursachen und neutrale Staaten grenzüberschreitend in Mitleidenschaft ziehen. Eine abweichende Notwehr-Regel für extreme Notwehrlagen, in denen das Überleben eines Staates auf dem Spiel steht, ist dem Völkerrecht nicht zu entnehmen. Diese Bedingungen des humanitären Völkerrechts können weder die im Rahmen der Nuklearen Teilhabe in Deutschland stationierten noch sonstige Atomwaffen erfüllen. Dementsprechend hat das Bundesministerium der Verteidigung in der Ausgabe 2006 der Taschenkarte den Soldaten der Bundeswehr ausdrücklich den Einsatz von Atomwaffen untersagt.

Die Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts gehören laut IGH zum internationalen Gewohnheitsrecht. Sie sind nach Art. 38 IGH-Statut geltendes Völkerrecht und in Deutschland als allgemeine Regeln des Völkerrechts nach Art. 25 GG vorrangiger Bestandteil des Bundesrechts.

Verhältnis zu bestehenden Völkerrechtsverträgen

Der TPNW kollidiert auch nicht mit bestehenden Völkerrechtsverträgen. Er bestätigt insbesondere den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT) vom 1. Juli 1968. Denn Art. 6 NPT verpflichtet alle Mitgliedstaaten zu ernsthaften Verhandlungen mit dem Ziel vollständiger atomarer Abrüstung. Diese vertragliche Verpflichtung gilt nach dem Gutachten des IGH vom 8. Juli 1996 gewohnheitsrechtlich für alle Staaten. Die von dem IGH bekräftigte Abrüstungsverpflichtung, gegen die alle Atomwaffenstaaten seit Jahrzehnten verstoßen, wird von dem TPNW aufgenommen und konkretisiert. Wie der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages (WD 2 - 3000 - 111/20) feststellt, stehen der TPNW und der NPT in einem Komplementärverhältnis zueinander.

Verhältnis zur NATO

NATO-Mitgliedsstaaten sind durch den NATO-Vertrag nicht gehindert, dem TPNW beizutreten. Denn die Unterzeichnung und Ratifizierung des TPNW schließt die NATO-Mitgliedschaft nicht aus. Die Nuklearstrategie der NATO ist nicht Bestandteil des NATO-Vertrages. Dieser sieht keine bestimmte Verteidigungsstrategie vor. Laut Vertragstext kann die Hilfeleistung durch militärischen Beistand oder auch nur durch eine Solidaritätserklärung geschehen. Die Nuklearstrategie ist durch Regierungshandeln vereinbart worden. Das BVerfG hat in dem Urteil vom 22. November 2001 ausdrücklich entschieden, dass die Nuklearstrategie der NATO auf einem „Konsenspapier“ und nicht auf einem Vertrag beruht, also auch keines Vertrages zur Änderung oder Beendigung bedarf (BVerfGE 104, 151 – 214, RNr. 130 ff). Mit einem TPNW-Beitritt müsste die Bundesregierung die nukleare Teilhabe beenden. In der nuklearen Planungsgruppe müsste sie klarstellen, dass Deutschland sich zukünftig nicht mehr an Planungen der Nuklearstrategie und an Übungen mit Atomwaffen oder gar deren Einsatz beteiligen wird und auch für die NATO-Verbündeten das Bundesgebiet hierfür nicht zur Verfügung steht. Die Beteiligung Deutschlands wäre auf Fragen der nuklearen Abrüstung im Sinne von Art. 6 NPT beschränkt. Die NATO-Mitgliedschaft Deutschlands bliebe unberührt. Deutschland würde mit dem Beitritt zum TPNW keine dem NATO-Vertrag widersprechende internationale Verpflichtung eingehen und somit auch nicht gegen Art. 8 NATO-Vertrag verstoßen. Deutschland stände mit einer derartigen Entscheidung nicht allein, weil sich bereits andere NATO-Mitgliedsstaaten wie Kanada und Griechenland für eine Beendigung der nuklearen Teilhabe entschieden haben.

Die Berichte vieler Medien über den TPNW begründen Zweifel an ihrer Objektivität. Während die weltweite Bedeutung des völkerrechtlich vereinbarten Atomwaffenverbots verschwiegen wird, wird das europaweite Manöver Steadfast Noon nicht kritisiert, mit dem im Oktober 2020 Bundeswehrsoldaten den Atomkrieg probten. Dabei ging es um den Einsatz der 46 Tornado-Flugzeuge des taktischen Luftwaffengeschwaders 33 in Büchel im Rahmen der „nuklearen Teilhabe“. Geübt wurde nach einem Bericht der FAZ aus dem NATO-Hauptquartier in Brüssel der Einsatz von Atomwaffen gegen Ziele in Russland. Das ist ein lebensgefährliches Spiel, der Aufbau von militärischen Spannungen anstatt der gebotenen politischen Verständigung – wie sie von der großen Mehrheit der Bundesbürger gewünscht wird. Das Völkerrecht verpflichtet die Staaten in Art. 2 Abs. 3 UN-Charta ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so beizulegen, dass der Weltfriede und die internationale Sicherheit nicht gefährdet werden. Sicherheit kann es nur als gemeinsame Sicherheit mit Russland und China geben, nicht gegen sie.