

Die gegenwärtige Debatte über die Neuanschaffung von Trägerflugzeugen für den Einsatz der in Büchel stationierten US-amerikanischen Atomwaffen führt erneut zu der Frage, ob die nukleare Teilhabe überhaupt mit dem Völkerrecht und dem deutschen Recht im Einklang steht. Diese Frage ist zu trennen von dem wiederholt vorgebrachten Argument, dass Völkerrecht nur eine geringe politische Relevanz hat, weil seine Durchsetzung nur erzwungen werden kann, wenn der UN-Sicherheitsrat entsprechende Maßnahmen anordnet. Das geschieht dann nicht, wenn nur einer der Vetostaaten seine Interessen gefährdet sieht. Nach dem Grundgesetz bindet jedoch das Völkerrecht die Bundesregierung und die Bundeswehr und setzt ihrem Handeln deutliche Grenzen, die auf dem Rechtsweg durchgesetzt werden können.

Das in Büchel stationierte Jagdbombergeschwader 33 der Bundeswehr hat im Rahmen der nuklearen Beihilfe der NATO die Aufgabe, mit den Tornado-Flugzeugen die Beförderung und den Abwurf der dort stationierten Atombomben zu üben und diese im Kriegsfall zu den Zielgebieten zu fliegen und dort abzuwerfen, nachdem der US-Präsident sie freigegeben und das vor Ort anwesende US-Militär sie einsatzbereit geschaltet hat. Damit erlangen die Bundeswehrsoldaten im Kriegsfall unter dem Schutz der NATO die Verfügungsgewalt über Atomwaffen – unabhängig davon, dass seit Herbst 2019 die Freischaltung der Waffen lediglich für den Abwurf an den von den USA vorgesehenen Zielen wirksam ist (vgl. Nassauer 2020, S. 45). Hinweise dafür, dass in Friedenszeiten Atombombenabwürfe nicht nur mit Übungsbomben, sondern mit realen Atombomben stattgefunden haben, gibt es nicht.

Als Vertragspartei des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) ist der Nichtatomwaffenstaat Bundesrepublik Deutschland nach Art. 2 NVV verpflichtet, „Kernwaf-

fen oder sonstige Kernsprengkörper oder die Verfügungsgewalt darüber von niemandem unmittelbar oder mittelbar anzunehmen“.

Die USA wiederum sind nach Art. 1 NVV verpflichtet, „Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper oder die Verfügungsgewalt darüber an niemanden unmittelbar oder mittelbar weiterzugeben“.

Die Bundesregierung behauptet, dass diese Verpflichtungen nicht uneingeschränkt gelten, weil die nukleare Teilhabe bereits bestanden habe, bevor der NVV am 1.7.1968 zur Unterzeichnung

Erklärungen der Bundesregierung 1969 und 1975

Die Bundesregierung erklärte am 28. November 1969 anlässlich der Unterzeichnung des NVV u.a. (Deutscher Bundestag 1973, S. 23):

„Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland [...]

(4) geht davon aus, daß die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch die NATO gewährleistet bleibt; sie bleibt ihrerseits den kollektiven Sicherheitsregeln

Nukleare Teilhabe ist völkerrechtswidrig

Ein Widerspruch zur anderslautenden Behauptung der Bundesregierung

von Bernd Hahnfeld

ausgelegt wurde.¹ Tatsächlich hatte die Bundesrepublik bereits in den 1950er Jahren eigene Trägersysteme für die in Deutschland stationierten Atomwaffen der USA und des Vereinigten Königreichs bereit gehalten. Dabei ist von Bedeutung, dass die nukleare Teilhabe keine völkervertragsrechtliche Basis hat. Im NATO-Vertrag ist die nukleare Teilhabe nicht geregelt. Sie ist lediglich ein Teil der NATO-Strategie. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass für die Abänderung dieser Strategie kein Vertrag erforderlich ist (BVerfG 2001, BVerfGE 104,151-214). Die nukleare Teilhabe könnte durch eine Erklärung der Bundesregierung aufgegeben werden.

Der Wortlaut des NVV ist eindeutig. Eine Ausnahme für die im Rahmen der nuklearen Teilhabe stationierten Atomwaffen ist nicht vorgesehen. Damit stellt sich die Frage, ob die Bundesrepublik bei der Unterzeichnung bzw. bei der Ratifizierung des NVV einen förmlichen Vorbehalt erklärt hat, durch den sie sich im Kriegsfall das Recht auf die Verfügungsgewalt über Atomwaffen vorbehalten hat.

der NATO uneingeschränkt verpflichtet; [...]“

Bei derselben Gelegenheit erklärte die Bundesregierung in einer auch den damaligen Vertragspartnern des NVV übermittelten Note u.a.:

„Die Bundesregierung geht davon aus, [...] daß die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Verbündeten weiterhin durch die NATO oder ein entsprechendes Sicherheitssystem gewährleistet bleibt, [...]“

In einer Erklärung der Bundesregierung vom 2. Mai 1975 anlässlich der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zum NVV heißt es erneut:

„Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland [...]

2. geht davon aus, daß die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch die NATO gewährleistet bleibt; die Bundesrepublik Deutschland bleibt ihrerseits den kollektiven Sicherheitsregeln der NATO verpflichtet.“

All diese 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 (Küntzel 1992, S. 143), sind Atomwaffen in den Erklärungen nicht ausdrücklich genannt. Nach dem Wortlaut der Erklärungen ist nicht ausgeschlossen, dass die NATO die Bundesrepublik ausschließlich mit konventionellen Waffensystemen verteidigen sollte. Auch ergibt sich aus den Erklärungen nicht, dass die seinerzeit bereits praktizierte nukleare Teilhabe nach dem Inkrafttreten des NVV fortgesetzt werden sollte.

Dennoch behauptet die Bundesregierung, dass der NVV der nuklearen Teilhabe nicht entgegensteht. Sie beruft sich dabei auch auf die bei der Unterzeichnung und der Ratifizierung abgegebenen Erklärungen.

Keine wirksamen Vorbehalte

Ob es sich bei diesen Erklärungen um völkerrechtlich wirksame Vorbehalte handelt, ist im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK – BGBl 1985 II, S. 927) völkerrechtlich verbindlich geregelt. Ergibt die Auslegung, dass mit den Erklärungen der Bundesrepublik der Inhalt des NVV einseitig geändert (z.B. eingeschränkt) werden sollte, liegt nach Art. 2 Absatz 1 lit d WVK ein Vorbehalt vor. Dabei hängt die Feststellung, ob es sich um einen Vorbehalt handelt, nicht von der Bezeichnung der Erklärung ab, sondern ausschließlich von deren Inhalt (Heintschel von Heinegg 2014, §15 RdNr. 2).

Bei der Auslegung ist laut Art. 31 WVK der Wortlaut maßgeblich, entgegen dem, was die Parteien bei Abschluss des Vertrages eventuell subjektiv mit den verwendeten Formulierungen meinten (Graf Vitzthum 2019, 1. Abschnitt RdNr. 123; Heintschel von Heinegg 2014, §12 RdNr. 12). Die auch als Gewohnheitsrecht geltende Schlüsselbestimmung Art. 31 Abs.1 WVK lautet: *„Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.“*

Zulässig sind nach Art. 19 lit c WVK nur Vorbehalte, die mit Ziel und Zweck des Vertrages nicht unvereinbar sind. Das von der Bundesregierung angesprochene

Sicherheitssystem der NATO sieht im Kriegsfall im Rahmen der nuklearen Teilhabe die Übergabe von Atomwaffen an Bundeswehrsoldaten, die deutsche Hoheitsträger sind, vor. Mit der Übergabe der Atomwaffen würde der NVV praktisch ausgehebelt, weil dessen Sinn und Zweck darin besteht, dass Atomwaffenstaaten keine Atomwaffen an Nichtatomwaffenstaaten übergeben und diese keine Verfügungsgewalt über Atomwaffen ausüben dürfen. Weitere Regelungen sind in Art. 1 und 2 NVV nicht enthalten. Die Fortgeltung der nuklearen Teilhabe (d. h. die Übertragung der Verfügungsgewalt über Atomwaffen im Kriegsfall) auch nach Beitritt zum NVV würde den Wortlaut und den Sinn und Zweck des NVV in sein Gegenteil verändern. Sie kann gemäß Art. 19 lit c WVK nicht Inhalt eines völkerrechtlichen Vorbehalts sein und ist als Vorbehalt unwirksam.

Die Erklärungen der Bundesregierung können lediglich als Interpretationserklärungen angesehen werden. Diese unterscheiden sich von einem Vorbehalt dadurch, dass sie nicht den Ausschluss oder die Änderung einer Vertragsbestimmung bezwecken, sondern lediglich eine Klarstellung (Heintschel von Heinegg 2014, §15 RdNr. 4). Mehr noch als ein Vorbehalt darf eine Auslegung nicht dem unmissverständlichen Wortlaut oder dem Ziel und Zweck des gesamten Vertrages widersprechen. Das wäre jedoch bei der Klarstellung der Bundesregierung der Fall, die im Kriegsfall eine Übertragung der Verfügungsgewalt über Atomwaffen bedeutet. Sie ist nach Art. 31 Abs.1 WVK und entsprechend Art. 19 lit c WVK unzulässig und damit ohne Rechtswirkung. Möglicherweise übereinstimmende bilaterale Interpretationen der Bundesregierung und der USA (»Rusk-Brief«),² die im Kriegsfall die Kernvorschriften des NVV gegenstandslos machen würden, stellen die Wirksamkeit des NVV nicht infrage und berechtigen die beiden Staaten nicht, den Vertrag zu brechen.

Auch das seit Bestehen der nuklearen Teilhabe praktizierte Üben des Abwurfes von Atombomben verlangt keine andere Bewertung. Zwar ist gemäß Art. 31 Abs.3 lit b WVK *„jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrages“* zu berücksichtigen. Die gilt jedoch nur, wenn aus ihr *„die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht“*. Die Proteste zahlreicher



Nicht-Atomwaffenstaaten gegen die nukleare Teilhabe sprechen dagegen.

Festzuhalten ist: Einen völkerrechtlich wirksamen Vorbehalt über die Fortgeltung der nuklearen Teilhabe hat die Bundesrepublik weder bei der Unterzeichnung noch bei der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunden erklärt. Auch durch eine Vertragsauslegung lässt sich die nukleare Teilhabe nicht völkerrechtlich rechtfertigen.

Zwar nehmen alle NATO-Staaten nach wie vor den so genannten »Kriegsvorbehalt« in Anspruch. Danach soll der NVV dann nicht mehr gelten, wenn „eine Entscheidung, Krieg zu führen, getroffen wird“ („in welchem Zeitpunkt der Vertrag nicht mehr maßgebend wäre“) (»Rusk-Brief«; vgl. Fußnote 2). Wenn dieser öffentlich verschwiegene Kriegsvorbehalt völkerrechtlich wirksam wäre, würde er den NVV und das in ihm enthaltene Verbot der Weitergabe von Atomwaffen an Nicht-Atomwaffenstaaten im Spannungs- und Kriegsfall praktisch gegenstandslos machen.

Belege für das völkerrechtlich wirksame Zustandekommen eines förmlichen Vorbehalts zu Art. II des NVV sind der Öffentlichkeit bislang nicht vorgelegt worden. Es bestehen gewichtige völkerrechtliche Einwände gegen seine Wirksamkeit, und zwar sowohl hinsichtlich des Verfahrens (fehlende nachgewiesene Kenntnissgabe des »Rusk-Brief« an die NVV-Vertragspartner gem. Art. 23 WVK) als auch in materieller Hinsicht (Vereinbarkeit im Sinne von Art. 19 WVK mit Ziel und Zweck des NVV).

Die Übergabe der entspernten Atomwaffen im Kriegsfall an Soldaten der Bundeswehr verletzt den NVV. Wenn der Transport und der Abwurf von einsatzbereiten Atomwaffen durch Bundeswehrsoldaten rechtswidrig sind, lässt sich auch das Üben insoweit nicht mit dem Völkerrecht rechtfertigen.

Atomwaffeneinsatz wäre ein Völkerrechtsverbrechen

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls von Bedeutung, dass nach einem verbindlichen Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) jeglicher Einsatz von Atomwaffen völkerrechtswidrig ist (IGH 1996). Die Drohung mit dem Einsatz und der Einsatz von Atomwaffen, so der Gerichtshof, verstößt generell gegen die Regeln des Völkerrechts, die für bewaffnete Konflikte

gelten, insbesondere gegen die Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts. Auch Notwehr mit Atomwaffen ist grundsätzlich völkerrechtlich verboten, weil diese nicht zwischen Zivilist*innen und Kombattant*innen unterscheiden, vor allem durch ihre radioaktive Strahlung unnötige Qualen verursachen und neutrale Staaten grenzüberschreitend in Mitleidenschaft ziehen. Der IGH erklärte, dass das Notwehrrecht nach Art. 51 UN-Charta durch das humanitäre Völkerrecht eingeschränkt ist, „welche Mittel der Gewalt auch eingesetzt werden“ (IGH 1996, Ziff. 40, 41, 42, 78).³ Eine abweichende Regel für extreme Notwehrlagen, in denen das Überleben eines Staates auf dem Spiel steht, ist dem Völkerrecht nicht zu entnehmen. Das bedeutet, dass für Staaten Notwehr nur mit Waffen zulässig ist, welche die Bedingungen des humanitären Völkerrechts erfüllen. Diese Bedingungen können die im Rahmen der nuklearen Teilhabe in Deutschland stationierten Atomwaffen nicht erfüllen. Dementsprechend untersagte das Bundesministerium der Verteidigung in der Ausgabe 2006 der »Taschenkarte« den Soldaten der Bundeswehr ausdrücklich den Einsatz von Atomwaffen (BMVg 2006).

Die Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts gehören laut IGH zum internationalen Gewohnheitsrecht (IGH 1996, Ziff. 79). 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. Der NVV selbst gilt in der Bundesrepublik seit der Ratifizierung nach Art. 59 Abs. 2 GG als innerstaatlich anzuwendendes Völkervertragsrecht.

Nach Art. 20 Abs. 3 GG sind die Bundesregierung und alle Soldat*innen der Bundeswehr ausnahmslos an dieses Recht gebunden. Sie könnten ihre Teilnahme an einem Atomwaffeneinsatz nicht rechtfertigen. Alle für den Atomwaffeneinsatz Verantwortlichen wären in diesem Fall wegen Völkerrechtsverbrechen strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Anmerkungen

- 1) Die Bundesrepublik unterzeichnete den Vertrag am 28. November 1969 und ratifizierte ihn am 2. Mai 1975.
- 2) Vgl. dazu die dem Deutschen Bundestag von der Bundesregierung für die Beratung des Zustimmungsgesetzes vor der Ratifizierung des NVV vorgelegte »Denkschrift« des Auswärtigen

Amtes (in: Deutscher Bundestag 1973). In dieser wird die entsprechende US-amerikanische »Interpretationserklärung« des US-Außenministers Rusk (»Rusk-Brief«) wiedergegeben (S. 17).

- 3) Ziff. 42 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.“
- 4) Dieses Dokument enthält den Gesetzesentwurf der Regierung Brandt, den Text des NVV, die »Denkschrift zum Vertrag«, die »Erklärung der Bundesregierung bei der Unterzeichnung des NV-Vertrages«, die »Note der Bundesregierung zur Unterzeichnung des NV-Vertrages«, eine Erklärung von Bundeskanzler Willy Brandt vom 28.11.1969 und etliche weitere Dokumente von historischer Relevanz.

Literatur

- Bundesministerium der Verteidigung/BMVg (2006): Druckschrift Einsatz Nr. 03 – Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten – Grundsätze. August 2006, Dokument DSK SF009320187.
- Bundesverfassungsgericht/BverfG (2001): Zustimmung der Bundesregierung zum neuen strategischen Konzept der NATO – Urteil des Zweiten Senats vom 22. November 2001; BverfGE 104, 151-214.
- Deutscher Bundestag (1973): Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen. Bundestag-Drucksache 7/994 vom 10.9.1973.⁴
- Graf Vitzthum, W. (2007): Die Rechtsquellen des Völkerrechts. In: derselbe: Völkerrecht. Berlin: De Gruyter, 4. Auflage.
- Heintschel von Heinegg, W. (2014): Die Rechtswirkungen von Vorbehalten und Widersprüchen. In: Ipsen, K.: Völkerrecht. München: C.H. Beck, 6. Auflage.
- Internationaler Gerichtshof/IGH (1996): Legalität der Bedrohung durch oder Anwendung von Atomwaffen. Rechtsgutachten vom 8.7.1996, Allgemeine Liste 95. In: IALANA (1997): Atomwaffen vor dem Internationalen Gerichtshof. Münster: LIT. Deutsche Übersetzung des Rechtsgutachtens durch IALANA.
- Küntzel, M. (1992): Bonn und die Bombe – Deutsche Atomwaffenpolitik von Adenauer bis Brandt. Frankfurt/M.: Campus.
- Nassauer, O. (2020): Weniger Sprengkraft, aber mehr Risiko – Kleine Atomsprengköpfe auf großen U-Boot-Raketen. W&F 2-2020, S. 43-46.
- Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen – NVV. Offizielle deutsche Übersetzung auf auswaertiges-amt.de.

Bernd Hahnfeld, Richter i.R., ist Gründungs- und Vorstandsmitglied der Deutschen Sektion der International Association of Lawyers Against Nuclear Arms (IALANA) und war viele Jahre im Vorstand von W&F aktiv.